

Sljedivost i transparentnost financijskih sredstava iz RRF-a

I dalje postoje nedostatci



Sadržaj

Odlomak

01 – 20 | Glavne poruke

01 – 07 | Zašto je ovo područje važno

08 – 20 | Nalazi i preporuke Suda

21 – 77 | Detaljnije o opažanjima Suda

21 – 32 | Države članice iz uzorka uglavnom poštuju regulatorne zahtjeve u pogledu sljedivosti, ali samo neke od njih sustavno prikupljaju podatke u svojim informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om.

22 – 25 | Regulatorni okvir RRF-a uključuje posebne zahtjeve u pogledu sljedivosti pri upotrebi financijskih sredstava na razini država članica

26 – 32 | Većina država članica može slijediti tok financijskih sredstva iz RRF-a, ali samo neke od njih sustavno prikupljaju podatke u svojim informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om.

33 – 45 | Neke države članice upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova, ali uštede ne preraspodjeljuju sustavno, dok Komisija ne zahtijeva podatke o stvarnim troškovima u svrhu upravljanja RRF-om

35 – 41 | Većina država članica iz uzorka Suda upotrebljava podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena u slučaju promjena opsega, ali nijedna od njih ne preraspodjeljuje uštede sustavno

42 – 45 | Komisija ne prikuplja podatke o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama, čak ni ako su dostupni, zbog čega se smanjuje njezin kapacitet za ocjenu učinkovitosti upotrebe financijskih sredstava iz RRF-a

- 46 – 77 | U okviru RRF-a pruža se odgovarajuća razina transparentnosti u pogledu toga dostižu li države članice ključne etape i ciljne vrijednosti te u pogledu Komisijinih odluka o upravljanju, ali objavljene informacije o krajnjim primateljima, stvarnim iznosima i rezultatima nedostatne su**
- 47 – 51 | Pravnim okvirom RRF-a utvrđuju se jasni zahtjevi u pogledu transparentnosti na upravljačkoj razini, ali ne predviđa se potpuno objavljivanje informacija o toku finansijskih sredstava
- 52 – 60 | Države članice dostavljaju djelomične informacije o upotrebi finansijskih sredstava iz RRF-a izvan javnog sektora i nedostatne informacije o rezultatima
- 61 – 77 | Informacije koje se stavljaju na raspolaganje na razini Komisije opsežne su, ali ne sadržavaju pojedinosti o upotrebi finansijskih sredstava u državama članicama

Prilozi

Prilog I. — O reviziji

Prilog II. — Regulatorni okvir uspostavljen za RRF

Prilog III. — Informacije o dovršenim mjerama iz planova za oporavak i otpornost u četiri odabrane države članice, po pojedinim mjerama

Prilog IV. — Odredbe o transparentnosti uključene u pravni okvir RRF-a

Prilog V. — Nedostatci i nedosljednosti koji su utvrđeni u pogledu objavljenih popisa 100 najvećih krajnjih primatelja

Prilog VI. — Analiza korisnika CEF-a

Prilog VII. — Informacije koje je objavila Komisija u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama (2021. – 2027.)

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) privremeni je instrument uspostavljen radi odgovora na pandemiju bolesti COVID-19. Na kraju siječnja 2026. njegova je vrijednost iznosila 577 milijardi eura. Kako bi dobile potporu iz RRF-a, države članice morale su dostaviti svoje planove za oporavak i otpornost. Ti planovi uključuju skup mjera, reformi i ulaganja, pri čemu se svakoj reformi i svakom ulaganju dodjeljuje jedna ili više ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Razdoblje primjene RRF-a traje od veljače 2020. do kolovoza 2026.
- 02** RRF je instrument koji se temelji na „financiranju koje nije povezano s troškovima”, što znači da se, osim pretfinanciranja, sva plaćanja Komisije državama članicama temelje na dostizanju relevantnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Iako usklađenost rashoda u okviru RRF-a sa svim primjenjivim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za to da određena država članica primi plaćanje, države članice, zajedno s Komisijom, moraju zajamčiti da se u primjeni RRF-a štite financijski interesi EU-a i poštuju načelo dobrog financijskog upravljanja. RRF se primjenjuje u okviru izravnog upravljanja te je Komisija izravno odgovorna za ključne korake u njegovoj primjeni.

03 Pravilima i načelima kojima se uređuje financiranje sredstvima EU-a nastoji se zajamčiti da se financijska sredstva pravilno troše i da se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima¹. Konkretno, kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a i poboljšala djelotvorna i učinkovita upotreba financijskih sredstava EU-a, potrebno je znati „gdje i u koje svrhe Unija troši sredstva”². Sud smatra da je u tom smislu nužno znati ne samo **tko** ima koristi od financijskih sredstava i **na što** se točno ta sredstva troše nego i **koliko** je sredstava potrošeno. Stoga je važno uspostaviti sustave kojima se jamči:

- **sljedivost financiranja**, sposobnost pratiti novčane tokove od izvora do odredišta, uključujući prikupljanje i evidentiranje informacija o stvarnim troškovima. Za potrebe ovog izvješća „stvarni troškovi” su iznosi koje su provedbena tijela država članica platila za provedbu mjera u okviru RRF-a, a ne prijenosi financijskih sredstava među javnim tijelima u nacionalnom proračunskom sustavu; i
- **transparentnost u upotrebi financijskih sredstava**, objavljivanje informacija o tome gdje se i u koju svrhu financijska sredstva troše.

04 Sposobnost za slijeđenje tokova financijskih sredstava EU-a poboljšava praćenje i donositeljima odluka pruža ključne informacije o upotrebi tih sredstava. Iako isplate iz RRF-a nisu povezane sa stvarnim troškovima i nisu predmet kontrola koje se temelje na troškovima, informacije o stvarnim troškovima potrebne su za slijeđenje upotrebe financijskih sredstava i, po mišljenju Suda, za procjenu troškovne učinkovitosti. Naposljetku, transparentno izvješćivanje, uključujući informacije o stvarnim troškovima, pomaže u tome da se zajamči i poboljša donošenje odluka i promiče odgovornost. Kako bi se očuvalo povjerenje građana, Sud smatra da bi te informacije trebale biti dostupne i javnosti.

05 Na [slici 1.](#) prikazan je tok financijskih sredstava iz RRF-a od unosa u državni proračun do subjekata koji primaju sredstva izvan javnog sektora.

¹ Europska komisija, [Pravila i načela](#).

² [Financijska uredba](#), uvodna izjava 11.

Slika 1. – Opći tok finansijskih sredstava iz RRF-a od unosa u državni proračun do krajnjeg odredišta tih sredstava

06 Europski parlament³, Europski ombudsman i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj⁴ već su istaknuli konkretna pitanja povezana s transparentnošću i odgovornošću RRF-a. U tom se kontekstu ovom revizijom nastoji odgovoriti na pitanje jesu li Komisija i države članice uspostavile prikladne mehanizme kako bi zajamčile odgovarajuću razinu sljedivosti i transparentnosti financiranja iz RRF-a. Osim toga, iz rezultata revizije mogle bi se izvući korisne pouke za uspostavu sličnih instrumenata financiranja za višegodišnji financijski okvir za razdoblje nakon 2027. U tom kontekstu Sud je procijenio:

- pravne zahtjeve za sljedivost te činjenicu slijede li i prikupljaju države članice relevantne podatke;
- upotrebljavaju li Komisija i države članice podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova mjera, preraspodjelu financijskih sredstava i pravilnu ocjenu učinkovitosti RRF-a; te
- postoje li odgovarajuće pravne odredbe o transparentnosti koje se primjenjuju na Komisiju i države članice te objavljuju li se u praksi dostatne informacije.

Sud se pri ispitivanju usmjerio na pitanje omogućuju li uspostavljeni sustavi dovoljnu razinu transparentnosti i sljedivosti financijskih sredstava, neovisno o mehanizmu plaćanja koji je utvrđen Uredbom o RRF-u. Financijska uredba i Ugovor o funkcioniranju Europske unije sadržavaju jasne zahtjeve u pogledu načela dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti i zaštite financijskih interesa EU-a. Zbog toga Sud ispituje jesu li dostupne informacije dostatne za *ex post* procjene učinkovitosti i u svrhu sljedivosti i transparentnosti.

07 Za potrebe ove revizije Sud je obavio razgovore s osobljem Komisije te revizijske posjete i videokonferencije s predstavnicima 10 država članica, pregledao dokumente o pravnom okviru i smjernicama te analizirao informacije o RRF-u koje su javno dostupne na razini EU-a i država članica. Sud je također proveo anketu među svim državama članicama. Dodatne informacije o kontekstu te pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu navedene su u *Prilogu I.*

³ Na primjer, informativni dokumenti „The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds” i „Transparency in the implementation of the Recovery and Resilience Facility”.

⁴ Na primjer, dokument Europskog ombudsmana i Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj o politici javnog upravljanja „Towards Good Practice Principles for Government – Transparency in the Use of Recovery Funds”.

Nalazi i preporuke Suda

08 Sud općenito zaključuje da su u državama članicama iz uzorka financijska sredstva iz RRF-a u određenoj mjeri sljediva i transparentna, pri čemu neke države članice prikupljaju podatke na zahtjev, a druge sustavno. Konkretno, i dalje postoje nedostaci u pogledu prikupljanja i upotrebe informacija te objave rezultata i informacija o tome tko u konačnici ima koristi od RRF-a i u kojoj mjeri.

09 Sud je konkretno utvrdio sljedeće:

- Regulatorni okvir uključuje posebne zahtjeve u pogledu sljedivosti financijskih sredstava, koje države članice općenito poštuju. Koordinacijska tijela država članica za RRF upotrebljavaju različite informacijske sustave za upravljanje RRF-om, pri čemu se u nekima od njih podatci prikupljaju na zahtjev, dok se u drugima podatci prikupljaju sustavno.
- Neke države članice upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova i te se ažurirane procjene ponekad šalju Komisiji. Međutim, dosljedan pristup ne postoji, a tek manji broj država članica upotrebljava podatke o stvarnim troškovima radi preraspodjele financijskih sredstava u slučaju ušteda troškova. Komisija ne zahtijeva informacije o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama u svrhu upravljanja RRF-om čak i ako su te informacije dostupne na razini država članica jer smatra da za to ne postoji pravna osnova u Uredbi o RRF-u. Sud smatra da predmetna uredba u tom pogledu nije jasna.
- Na odluke o upravljanju i provedbi planova na odgovarajući se način primjenjuju pravila o transparentnosti, no tim se pravilima ne predviđa potpuno otkrivanje toka financijskih sredstava. Iako Komisija i države članice objavljuju informacije u skladu sa važećim pravilima o RRF-u, Sud smatra da te informacije nisu dostatne u pogledu krajnjih primatelja, stvarnih troškova i rezultata.

Države članice iz uzorka uglavnom poštuju regulatorne zahtjeve u pogledu sljedivosti, ali samo neke od njih sustavno prikupljaju podatke u svojim informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om.

- 10** Regulatornim okvirom za RRF na jasan se način utvrđuju zahtjevi u pogledu sljedivosti kako bi se zajamčila odgovornost za sredstva EU-a na razini država članica. Iako države članice mogu odabrati način na koji će se financijska sredstva isplatiti krajnjim primateljima⁵, Sud je utvrdio da države članice iz uzorka općenito nisu uvele pojednostavnjenja upotrebom financiranja koje nije povezano s troškovima ili pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, nego provode svoje planove za oporavak i otpornost na temelju nadoknade stvarno nastalih troškova. Države članice moraju prikupljati podatke o krajnjim primateljima, ugovarateljima i podugovarateljima, stvarnim vlasnicima i iznosima isplaćenim u okviru RRF-a te omogućiti pristup tim podacima. Ti se zahtjevi temelje na načelima Financijske uredbe, kojom se traži ostavljanje odgovarajućeg revizijskog traga i pruža pravna osnova kako bi se zajamčilo to da su informacije o upotrebi financijskih sredstava iz RRF-a dostupne za potrebe revizije i kontrole. Sud napominje da su u novoj Financijskoj uredbi uvedeni novi zahtjevi u pogledu sljedivosti u okviru svih načina upravljanja, ali do tog je došlo nakon pokretanja RRF-a, pa se na njega ne primjenjuju. U te se zahtjeve ubraja nova odredba o informacijama koje treba pružiti Komisiji pri izvršenju proračuna EU-a, ali tom odredbom nisu obuhvaćene sve kategorije podataka. Osim toga, kad države članice primaju i izvršavaju proračun, nova odredba o sljedivosti primjenjuje se samo ako je to propisano sektorskim pravilima. U suprotnom se primjenjuje na dobrovoljnoj bazi. Novom Financijskom uredbom uvode se i novi zahtjevi u pogledu transparentnosti za buduće instrumente u okviru podijeljenog upravljanja, koji se odnose na identitet primatelja, ugovaratelja, podugovaratelja i korisnika, kao i na povezane iznose preuzetih obveza. (vidjeti odlomke [22](#) – [25](#)).

⁵ Uvodna izjava 18. [Uredbe o RRF-u](#).

- 11** Države članice upotrebljavaju različite informacijske sustave za upravljanje RRF-om: u okviru uzorka Suda u osam država članica podatci o upotrebi financijskih sredstava iz RRF-a prikupljaju se sustavno (u Austriji, Bugarskoj, Estoniji, Latviji, Malti i Rumunjskoj prikupljaju se svi podatci, a Nizozemskoj i Španjolskoj svi osim podataka o stvarnim troškovima), dok se u ostalim dvjema državama članicama sustavi temelje isključivo na dohvaćanju podataka na zahtjev (u Francuskoj i Njemačkoj). Sustavno prikupljanje takvih podataka omogućuje sveobuhvatnu i pravodobnu sljedivost financijskih sredstava EU-a i, u usporedbi s oslanjanjem na dohvat podataka na zahtjev, nudi jasne prednosti u pogledu praćenja, odgovornosti, usporedbe i evaluacije. Omogućuje i automatsko generiranje izvješća sa stvarnim troškovima po pojedinim mjerama, čime se olakšava upotreba podataka za analizu. Nadalje, prikupljanjem podataka o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama mogu se dobiti ključne informacije za pravodobne kontrolne mjere kao što su sprečavanje nepravilnosti te otkrivanje i istrage prijevара. (vidjeti odlomke [26](#) – [32](#)).

Neke države članice upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova, ali uštede ne preraspodjeljuju sustavno, dok Komisija ne zahtijeva podatke o stvarnim troškovima za upravljanje RRF-om

- 12** U skladu s Uredbom o RRF-u financijska potpora državama članicama u okviru RRF-a izračunana je primjenom ključa za raspodjelu, a njezina visina ograničena je procijenjenim ukupnim troškovima. Sud smatra da je važno upotrebljavati informacije o stvarnim troškovima kako bi se procijenilo jesu li države članice učinkovito iskoristile financijska sredstva, prilagođavati procjene troškova konkretnih mjera kad je to prikladno (na primjer pri preispitivanju planova za oporavak i otpornost) i jamčiti da je ukupno financiranje koje su primile države članice razumno blizu stvarnim troškovima. (vidjeti odlomke [33](#) – [34](#)).
- 13** Sud je utvrdio da ne postoji dosljedan pristup u ažuriranju procjena troškova RRF-a na razini pojedinih mjera. Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je sedam država članica od njih 10 iz uzorka Suda upotrijebilo podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena u slučaju izmjena opsega (Bugarska, Estonija, Latvija, Malta, Nizozemska, Rumunjska i Španjolska). Od tih sedam država članica tri su u nekoliko navrata preraspodijelile financijska sredstva u okviru plana za oporavak i otpornost u slučaju ušteda ili prekoračenja troškova (Bugarska, Latvija i Rumunjska), ali nijedna od njih to ne čini sustavno. Mnoge države članice očekuju da će ukupni stvarni troškovi provedbe planova za oporavak i otpornost biti barem jednako visoki kao procijenjeni troškovi. Međutim, detaljnom analizom provedenom u četirima državama članicama Sud je utvrdio da su stvarni troškovi za većinu dovršenih mjera bili niži od procijenjenih. Ako se taj trend nastavi, postoji rizik od toga da ukupna financijska sredstva koja je država članica primila možda neće biti razumno blizu stvarnim troškovima (vidjeti odlomke [35](#) – [41](#)).

- 14** Iako mnoge države članice sustavno prikupljaju podatke o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama, Komisija ne zahtijeva takve podatke u svrhu upravljanja RRF-om jer smatra da za to ne postoji pravna osnova u Uredbi o RRF-u. Sud smatra da predmetna uredba u tom pogledu nije jasna. Iako Eurostat prikuplja informacije o stvarnim troškovima od država članica te ih objavljuje, riječ je o konsolidiranim iznosima na razini plana, a službe Komisije koje upravljaju primjenom RRF-a upotrebljavaju te informacije samo u informativne svrhe i za potrebe izvješćivanja. Sud smatra da nedostatak podataka o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama ograničava Komisijinu sposobnost da procijeni jesu li države članice učinkovito iskoristile financijska sredstva iz RRF-a i provede sveobuhvatnu ocjenu tog mehanizma, kako se traži u skladu s predmetnom uredbom (vidjeti odlomke [42](#) – [45](#)).

U okviru RRF-a pruža se odgovarajuća razina transparentnosti u pogledu dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u državama članicama te u pogledu Komisijinih odluka o upravljanju, ali objavljene informacije o krajnjim primateljima, stvarnim iznosima i rezultatima nedostatne su

- 15** Uredbom o RRF-u uvedene su pojačani mjere za transparentnost, kao što su objava Komisijinih ocjena i redovito izvješćivanje o napretku u dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, no njome se ne zahtijeva sveobuhvatno objavljivanje informacija o upotrebi financijskih sredstava na razini država članica. Obveza država članica da objave popise krajnjih primatelja s primljenim iznosima uvedena je dvije godine nakon početka primjene tog instrumenta i ograničena je na 100 najvećih krajnjih primatelja (vidjeti odlomke [47](#) – [51](#)).
- 16** U skladu sa sporazumima o financiranju u okviru RRF-a koje su sklopile Komisija i države članice „informiranje, komunikacija i promidžba financiranja koje u okviru provedbe plana za oporavak i otpornost provode države članice moraju biti barem na istoj razini kao što je ona koja se za te aktivnosti zahtijeva pravilima relevantne države članice o javnom financiranju bez doprinosa iz proračuna Unije”. Sud je utvrdio da države članice primjenjuju različite pristupe za pružanje proračunskih informacija o planovima za oporavak i otpornost i njihovoj provedbi: četiri države članice od njih 10 iz uzorka Suda izvijestile su da objavljuju zaseban proračun za svoje planove za oporavak i otpornost (Bugarska, Estonija, Latvija i Rumunjska) (vidjeti odlomke [52](#) – [53](#)).
- 17** Većina država članica iz uzorka Suda objavljuje statističke podatke o provedbi povezane s dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Kao što je Sud istaknuo u prethodnim izvješćima, ključne etape, ciljne vrijednosti i zajednički pokazatelji usmjereni su na ostvarenja, a ne na rezultate. Međusobno se razlikuju po razini ambicioznosti, ponekad nisu dovoljno jasni i ne obuhvaćaju uvijek dovršetak određene mjere, pa stoga informacije koje se objavljuju o rezultatima nisu dovoljne (vidjeti odlomke [54](#) – [55](#)).

- 18** Sve države članice objavljuju potrebne popise „100 najvećih krajnjih primatelja”. Međutim, javna tijela čine više od polovice ukupnog broja krajnjih primatelja i na njih otpada 80 % iznosa koje primaju krajnji primatelji. Znatno dio RRF-a primjenjuje se u sklopu javne nabave radova i usluga koje obavljaju ugovaratelji. U tim slučajevima države članice ne objavljuju iznose isplaćene ugovarateljima jer se javni naručitelji smatraju krajnjim primateljima. Zbog toga je transparentnost u pogledu primatelja financijskih sredstava iz RRF-a nepotpuna. Portal jedne države članice (Bugarska) pokazuje da je izvediv transparentniji pristup koji se temelji na objavljivanju iznosa plaćenih ugovarateljima. (vidjeti odlomke [56 – 60](#)).
- 19** U skladu s odredbama o izvješćivanju iz Uredbe o RRF-u Komisijina objava detaljnih ocjena planova za oporavak i otpornost, izmijenjenih planova za oporavak i otpornost i zahtjeva za plaćanje, zajedno sa sve detaljnijim godišnjim i tematskim izvješćima, pruža odgovarajuću razinu transparentnosti u pogledu odluka o upravljanju i napretka u provedbi. Međutim, brojke i statistički podatci u tim publikacijama ne temelje se na stvarnim troškovima provedbe mjera. Isto tako, u sustavu financijske transparentnosti informacije o RRF-u navode se samo na razini država članica jer je zakonodavac definirao države članice kao korisnice, a „karta projekata” koja se izrađuje na dobrovoljnoj bazi nije sveobuhvatna i ovisi o kvaliteti doprinosa država članica. (vidjeti odlomke [62 – 77](#)).

Preporuke Suda

- 20** S obzirom na navedeno Sud preporučuje Komisiji sljedeće:



Preporuka 1.

Potrebno je zajamčiti sveobuhvatno, sustavno i pravodobno prikupljanje i objavu informacija o upotrebi financijskih sredstava EU-a

Pri izmjeni Financijske uredbe Komisija bi trebala predložiti odredbe kojima se jamči sveobuhvatno, sustavno i pravodobno prikupljanje i objava informacija o upotrebi financijskih sredstava EU-a, što uključuje informacije o svim javnim i privatnim korisnicima, primateljima, krajnjim primateljima, ugovarateljima i podugovarateljima, uključujući iznose za koje su preuzete obveze i koji su plaćeni na razini ugovaratelja.

Ciljni rok provedbe: pri predlaganju sljedeće izmjene Financijske uredbe ili osmišljavanju budućih financijskih instrumenata koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima, ovisno o tome što nastupi prije.



Preporuka 2.

Potrebno je zajamčiti da se podatci o stvarnim troškovima upotrebljavaju za ocjenjivanje i postizanje učinkovite upotrebe financijskih sredstava EU-a

Kako bi se ocijenila i postigla učinkovita upotreba financijskih sredstava EU-a, Komisija bi trebala:

- (a) kad je riječ o RRF-u, iskoristiti dostupne podatke o stvarnim troškovima koje su prikupile države članice kako bi *ex post* ocijenila učinkovitost upotrebe resursa i utvrdila jesu li ukupni stvarni troškovi bili razumno blizu procijenjenim troškovima;
- (b) za sve buduće instrumente koji se temelje na „financiranju koje nije povezano s troškovima” od država članica zahtijevati da sustavno prikupljaju podatke o stvarnim troškovima i o njima izvješćuju Komisiju u svrhu upravljanja financijskim sredstvima, jamčenja učinkovite raspodjele financijskih sredstava tijekom primjene i *ex post* ocjenjivanja učinkovitosti.

Ciljni rok provedbe: za točku (a) na vrijeme za potrebe *ex post* evaluacije; za točku (b) pri osmišljavanju budućih instrumenata financiranja koji se temelje na financiranju koje nije povezano s troškovima.

Detaljnije o opažanjima Suda

Države članice iz uzorka uglavnom poštuju regulatorne zahtjeve u pogledu sljedivosti, ali samo neke od njih sustavno prikupljaju podatke u svojim informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om.

- 21** Sljedivost pri upotrebi finansijskih sredstava EU-a ključna je za odgovornost. Sposobnost za slijeđenje tokova finansijskih sredstava EU-a poboljšava praćenje i donositeljima odluka na razini EU-a i država članica pruža ključne informacije o upotrebi tih sredstava.

Regulatorni okvir RRF-a uključuje posebne zahtjeve u pogledu sljedivosti pri upotrebi financijskih sredstava na razini država članica

- 22** Financijskom uredbom utvrđuju se opća načela i postupci kojima se uređuje donošenje, izvršenje i kontrola proračuna EU-a. U skladu s Financijskom uredbom proračun se mora izvršavati s pomoću djelotvornih i učinkovitih mehanizama unutarnje kontrole⁶. Djelotvorna unutarnja kontrola trebala bi uključivati odgovarajuće revizijske tragove⁷. Sud je procijenio sadržava li regulatorni okvir RRF-a (vidjeti *Prilog II.*) jasno definirane i utvrđene zahtjeve u pogledu sljedivosti koji se temelje na odredbama Financijske uredbe koja je bila na snazi u trenutku uspostave RRF-a⁸. Sud je također procijenio koje sustave države članice upotrebljavaju za provedbu svojih planova za oporavak i otpornost.
- 23** RRF je instrument koji se temelji na modelu „financiranja koje nije povezano s troškovima”⁹ u kojem se isplate državama članicama iz proračuna EU-a temelje na zadovoljavajućem dostizanju unaprijed utvrđenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, a ne na nadoknadi stvarno nastalih troškova tijekom njegove primjene. Države članice zatim mogu isplatiti sredstva krajnjim primateljima u bilo kojem obliku financijskih doprinosa¹⁰. U smjernicama Komisije navodi se da je odgovornost država članica da „osiguraju da nijedan krajnji primatelj ne primi sredstva koja premašuju stvarne troškove”¹¹. Sud je utvrdio da sve države članice iz uzorka provode svoje planove za oporavak i otpornost s pomoću sustava koji se općenito temelje na nadoknadi stvarno nastalih troškova.

⁶ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (u daljnjem tekstu: Financijska uredba), članak 36. stavak 1.

⁷ Ibid., članak 36. stavak 3., točka (d)

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., članak 125. stavak 1.

¹⁰ Uvodna izjava 18. Uredbe o RRF-u.

¹¹ Europska komisija, „Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU” (2022/C 214/01), str. 30.

24 Sud napominje da se Uredbom o RRF-u od država članica zahtijeva da „prikupljaju i stavljaju na raspolaganje” nekoliko kategorija podataka za potrebe revizije i kontrole te da pružaju usporedive informacije o upotrebi financijskih sredstava iz RRF-a¹², uključujući sljedeće podatke:

- **naziv krajnjeg primatelja financijskih sredstava;**
- **naziv ugovaratelja i podugovaratelja** u slučajevima kada je krajnji primatelj financijskih sredstava javni naručitelj u skladu s pravom Unije ili nacionalnim pravom u području javne nabave;
- ime(na), prezime(na) i datum(e) rođenja **stvarnog ili stvarnih vlasnika** primatelja financijskih sredstava ili ugovaratelja;
- popis svih mjera za provedbu reformi i projekata ulaganja u okviru plana za oporavak i otpornost, uz ukupni iznos javnog financiranja tih mjera i navođenje **iznosa financijskih sredstava koja su plaćena** u okviru RRF-a i u okviru drugih fondova Unije.

25 Sud napominje i da su novom Financijskom uredbom uvedeni novi zahtjevi u pogledu sljedivosti, ali oni su stupili na snagu nakon početka primjene RRF-a, pa se na njega ne primjenjuju. Konkretno, uvedena je odredba prema kojoj bi „institucije i tijela Unije te osobe ili subjekti koji izvršavaju proračun” trebali Komisiji staviti na raspolaganje informacije o identitetu i mjestu primatelja, kako je predviđeno Financijskom uredbom, te o prirodi mjere i iznosu preuzetih obveza za tu mjeru¹³. Međutim, tom odredbom o sljedivosti nisu obuhvaćene sve kategorije podataka: kad je riječ o izravnom upravljanju, njome nisu obuhvaćeni identitet ugovaratelja i podugovaratelja korisnika financijskih sredstava ni iznosi plaćeni na razini ugovaratelja; kad je riječ o podijeljenom upravljanju, njome nisu obuhvaćeni iznosi plaćeni na razini ugovaratelja. Povrh toga, kad države članice primaju ili izvršavaju proračun, to se primjenjuje samo kad imaju obvezu evidentirati i pohranjivati takve informacije u skladu sa sektorskim pravilima. U suprotnom se ta odredba primjenjuje na dobrovoljnoj bazi. U skladu s novom Financijskom uredbom Komisija će od 2028. morati objavljivati informacije o primateljima, ugovarateljima, podugovarateljima i korisnicima financijskih sredstava u okviru podijeljenog upravljanja, pod uvjetom da je sektorskim pravilima predviđeno da se te informacije prikupljaju i pohranjuju¹⁴.

¹² Članak 22. stavak 2. točka (d) [Uredbe o RRF-u](#).

¹³ [Uredba \(EU, Euratom\) 2024/2509](#) o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), članak 36, stavak 6.

¹⁴ [Ibid.](#), članak 38 stavak 1.

Većina država članica može slijediti tok financijskih sredstva iz RRF-a, ali samo neke od njih sustavno prikupljaju podatke u svojim informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om.

- 26** Iako se u Uredbi o RRF-u ne navodi način na koji bi države članice trebale prikupljati podatke, Sud je kao smjernicu u pogledu metode koju bi trebalo primijeniti kako bi se postigla dobra razina uspješnosti uzeo u obzir paket instrumenata za bolju regulativu. U tom se paketu „stalni i organizirani proces sustavnog prikupljanja podataka” izjednačava s praćenjem i navodi da se takvim praćenjem pružaju potrebne informacije za različite namjene, uključujući upravljanje, evaluacije i ispunjavanje zahtjeva u pogledu usklađenosti i kontrole¹⁵. Kad je riječ o RRF-u, osim podataka povezanih s dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, postoje i drugi zahtjevi u pogledu sljedivosti, kako je objašnjeno u odlomku [24](#).
- 27** Sud je analizirao informacijske sustave za upravljanje RRF-om u državama članicama iz svojeg uzorka i utvrdio da se način na koji su osmišljeni ti sustavi i njihova funkcionalnost znatno razlikuju u pogledu toga kako se prikupljaju podatci. Na temelju analize koju je proveo Sud ti se sustavi mogu općenito podijeliti u tri kategorije s obzirom na njihovu sposobnost prikupljanja podataka (vidjeti [tablicu 1.](#)), a to su:
- (a) Sustavi u okviru kojih se redovito prikupljaju svi podatci, uključujući podatke o stvarnim troškovima. Države članice koje upotrebljavaju taj sustav prikupljaju podatke o krajnjim primateljima, (pod)ugovarateljima i stvarnim troškovima na razini krajnjih primatelja za svaku mjeru u okviru RRF-a (Austrija, Bugarska, Estonija, Latvija, Malta, Rumunjska).
 - (b) Sustavi u okviru kojih se redovito prikupljaju podatci koji ne uključuju podatke o stvarnim troškovima. Države članice koje upotrebljavaju taj sustav prikupljaju podatke o krajnjim primateljima i (pod)ugovarateljima za svaku mjeru u okviru RRF-a, ali informacije o stvarnim troškovima dostupne su samo na zahtjev (Nizozemska, Španjolska) različitih provedbenih tijela.
 - (c) Sustavi u okviru kojih se podatci dohvaćaju na zahtjev za konkretne mjere. Države članice koje upotrebljavaju taj sustav ne prikupljaju podatke u središnjem sustavu i mogu dobiti podatke samo na zahtjev upućen subjektima koji provode mjere u okviru RRF-a (Francuska, Njemačka).

¹⁵ [Paket instrumenata za bolju regulativu](#) (Europska komisija, studeni 2021.), instrument #43, „Mehanizmi praćenja i pokazatelji”.

Tablica 1. | Tri kategorije država članica s obzirom na način prikupljanja podataka

	Sustavi u okviru kojih se redovito prikupljaju svi podatci						Prikupljanje podataka na zahtjev			
										
	Da		Da, osim za financijske instrumente				Da		Ne uvijek	
	Sustavi u okviru kojih se redovito prikupljaju svi podatci, uključujući podatke o stvarnim troškovima						Sustavi u okviru kojih se redovito prikupljaju svi podatci, osim onih o stvarnim troškovima		Na zahtjev za konkretne mjere	
	AT	BG	EE	LV	MT	RO	ES	NL	DE	FR
Naziv krajnjeg primatelja										
Naziv ugovaratelja										
Naziv podugovaratelja										
Stvarni troškovi na razini krajnjeg primatelja										

Izvor: Sud.

28 Kad je riječ o državama članicama iz uzorka koje imaju sustave u okviru kojih se redovito prikupljaju svi zahtijevani podatci, Sud je utvrdio da se prednost tih sustava sastoji u tome što oni omogućuju sveobuhvatnu i pravodobnu sljedivost upotrebe financijskih sredstava. Povrh toga, ti sustavi mogu automatski generirati izvješća sa stvarnim troškovima po pojedinim mjerama, čime se olakšava upotreba podataka za analizu. Od šest država članica koje evidentiraju stvarne troškove na razini krajnjih primatelja (Austrija, Bugarska, Estonija, Latvija i Malta) njih pet evidentira i iznos stvarnih troškova plaćenih ugovarateljima. Sud je to provjerio i s pomoću ankete koju je poslao svim državama članicama. Dobiveni odgovori upućuju na to da to čini 19 država članica (njih 70 %).

29 Vidjeti [okvir 1.](#) za primjer sustava u okviru RRF-a u kojem se redovito prikupljaju svi zahtijevani podatci, uključujući one o stvarnim troškovima.

Okvir 1.

Primjer sustava u okviru RRF-a u kojem se redovito prikupljaju svi zahtijevani podatci, uključujući one o stvarnim troškovima – Latvija

- Informacijski sustav za upravljanje RRF-om koji upotrebljava latvijsko koordinacijsko tijelo za RRF poboljšani je modul sustava koji se već upotrebljava za strukturne fondove EU-a, s dodatnim funkcijama specifičnim za RRF, kao što su praćenje dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te izvješćivanje o tome.
- Sustav sadržava podatke o krajnjim primateljima, ugovarateljima, podugovarateljima i stvarnim troškovima.
- Podatci se neprekidno ažuriraju tijekom faze provedbe. Provedbena tijela redovito podnose izvješća o napretku koja uključuju informacije o plaćanjima krajnjim primateljima i račune kojima se potkrepljuju troškovi.
- Sustav automatski prati odvojene izvore financiranja i može uspoređivati informacije o računima s drugim fondovima EU-a uključenim u sustav.
- Sustav automatski izračunava saldo za svaku mjeru kao razliku između procijenjenih i stvarnih troškova na određeni datum.

Unaprijed definirana izvješća mogu se generirati automatski, a prilagođena izvješća na zahtjev.

- 30** Analiza koju je proveo Sud pokazala je da je većina država članica iz uzorka Suda mogla pružiti sve informacije o upotrebi financijskih sredstava iz RRF-a. Međutim, Sud je utvrdio da su odgovori na neke zahtjeve za informacije, koji su se odnosili na konkretne mjere u nekim državama članicama u kojima koordinacijska tijela za RRF ne prikupljaju redovito podatke za sve zahtijevane kategorije (Francuska, Njemačka, Španjolska), kasnili nekoliko mjeseci. Koordinacijska tijela za RRF koja nisu redovito prikupljala te podatke nisu mogla pravodobno izraditi pregled procijenjenih i stvarnih troškova ili zasebnih izvora financiranja.
- 31** U Francuskoj se podatci o RRF-u ne prikupljaju sustavno te je Sud naišao na posebne poteškoće pri dobivanju podataka na zahtjev jer ta država članica nije mogla dostaviti sve zakonom propisane podatke o RRF-u (vidjeti [okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Nemogućnost pružanja svih zakonom propisanih podataka o RRF-u – Francuska

Francuska tijela nisu mogla dostaviti imena krajnjih primatelja za tri mjere iz uzorka od njih pet. Sudu je objašnjeno da je uzrok tomu to što za neke mjere dobivanje informacija o krajnjim primateljima i plaćenim iznosima, čak i na zahtjev, dovodi do prevelikog administrativnog opterećenja.

Iako su podatci o stvarnim troškovima naposljetku dostavljeni za svih pet mjera iz uzorka, to je učinjeno više od šest mjeseci nakon podnošenja početnog zahtjeva, a za tri se mjere stvarni troškovi nisu mogli povezati s relevantnim krajnjim primateljima.

- 32** U tom kontekstu Sud smatra da sustavno prikupljanje podataka u okviru središnjeg sustava za slijeđenje upotrebe financijskih sredstava iz RRF-a ima očite prednosti. To se odnosi na sposobnost pružanja izvješća radi pravodobnog praćenja i upravljanja tijekom primjene kako bi se povećala odgovornost te radi usporedbe i evaluacije. Sustavno prikupljanje podataka može biti i važan alat kojim se tijelima omogućuje da pravodobno provedu kontrolne mjere, kao što su sprečavanje nepravilnosti te otkrivanje / istrage prijevара. Sud smatra da nedostatak sustavnosti pri prikupljanju podataka dovodi do opasnosti od slabije djelotvornosti u upravljanju instrumentom, dok neprikupljanje svih zahtijevanih podataka dovodi do rizika u pogledu odgovornosti.

Neke države članice upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova, ali uštede ne preraspodjeljuju sustavno, dok Komisija ne zahtijeva podatke o stvarnim troškovima u svrhu upravljanja RRF-om

- 33** U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da „Komisija izvršava proračun [...] vodeći pritom računa o načelima dobrog financijskog upravljanja” i da „[d]ržave članice surađuju s Komisijom kako bi osigurale da se odobrena sredstva koriste u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja”¹⁶. Financijskom uredbom utvrđuju se tri načela dobrog financijskog upravljanja¹⁷, među kojima je načelo učinkovitosti, kojim se zahtijeva postizanje najboljeg mogućeg odnosa između upotrijebljenih financijskih sredstava, poduzetih aktivnosti i postizanja ciljeva. Načelo dobrog financijskog upravljanja primjenjuje se i na model financiranja koje nije povezano s troškovima u okviru RRF-a.
- 34** Zbog toga je Sud ispitao jesu li i na koji način države članice i Komisija upotrijebile informacije o stvarnim troškovima iako se to ne traži Uredbom o RRF-u. Sud smatra da je umjesto informacija o procijenjenim troškovima mjera u svrhu upravljanja RRF-om ključno upotrijebiti informacije o njihovim stvarnim troškovima kako bi se procijenilo jesu li države članice iskoristile financijska sredstva učinkovito¹⁸, prilagodile procjene troškova konkretnih mjera kad je to prikladno (na primjer pri preispitivanju planova za oporavak i otpornost) i provjerilo je li ukupno financiranje koje su primile države članice bilo razumno blizu stvarnim troškovima.

¹⁶ Članak 317. [pročišćene verzije Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#), *Službeni list Europske unije*, C 326 od 26. listopada 2012.

¹⁷ Članak 33. [Financijske uredbe iz 2018.](#)

¹⁸ [Tematsko izvješće 26/2023](#) „Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost: omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti”, odlomci 86 i 87 i [pregled 02/2025](#): „Odgovornost, transparentnost i usmjerenost na uspješnost – pouke koje treba izvući iz nedostataka Mehanizma za oporavak i otpornost”, odlomak 35.

Većina država članica iz uzorka Suda upotrebljava podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena u slučaju promjena opsega, ali nijedna od njih ne preraspodjeljuje uštede sustavno

- 35** Države članice bile su dužne u svoje planove za oporavak i otpornost uključiti procijenjeni ukupni trošak reformi i ulaganja obuhvaćenih planom, potkrijepljen odgovarajućim obrazloženjem i objašnjenjima načina na koji je on usklađen s načelom troškovne učinkovitosti¹⁹. Komisija je zatim sa stajališta učinkovitosti morala procijeniti je li taj procijenjeni ukupni trošak razuman, uvjerljiv i u skladu s načelom troškovne učinkovitosti²⁰. Financijska potpora za svaku državu članicu u okviru RRF-a izračunana je primjenom ključa za raspodjelu, a njezina je visina ograničena procijenjenim ukupnim troškovima²¹.
- 36** Kao što je Sud istaknuo u jednom prethodnom izvješću, Komisija je svim državama članicama dala jednaku ocjenu procjene troškova („B”) unatoč razlikama u učestalosti i ozbiljnosti utvrđenih nedostataka, koji sežu od nepostojanja informacija o nekim mjerama u fazi planiranja do nedovoljno uvjerljivih temeljnih pretpostavki za svaku pojedinu mjeru²². Važnost uvjerljivih i realističnih procjena dodatno je istaknuta u smjernicama Komisije u kojima stoji da bi, „iako se ocjena daje u odnosu na procjene izrađene prije nego što su troškovi doista i nastali, ukupni procijenjeni troškovi trebali dosegnuti iznos koji je razumno blizu iznosa stvarnih troškova”, te se preporučuje upotreba „računovodstvenih metoda, povijesnih troškova, statističkih podataka, vjerodostojnih i pouzdanih studija pouzdanih tijela ili drugih sličnih izvora informacija i dokaza” kako bi se dobile pouzdane početne procjene²³.

¹⁹ Članak 18. stavak 4. točka (k) [Uredbe o RRF-u](#).

²⁰ Ibid., članak 19. stavak 3. točka (i) i odlomak 2.9. Priloga V.

²¹ Ibid., članak 11. i članak 20. stavak 4.

²² [Tematsko izvješće 21/2022](#) „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”, slika 2. na stranici 13. i odlomci 66 – 69.

²³ Europska komisija, radni dokument „Guidance to member states’ recovery and resilience plans” ([SWD\(2021\) 12](#), Dio 1./2.), str. 37.

- 37** Komisija je u svojoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja napomenula da je od 2021. postojao ozbiljan pritisak na lance opskrbe i opskrbu energijom, što je dovelo do visoke inflacije²⁴. To znači da su u provedbi mnogih mjera u okviru RRF nastali prekomjerni troškovi ili se nastanak takvih troškova može očekivati. Međutim, može doći i do suprotne situacije. U dvama prethodnim izvješćima Sud je utvrdio mjere u kojima su stvarni troškovi bili znatno niži od procijenjenih²⁵.
- 38** U odgovoru na anketu koju je proveo Sud 12 država članica od njih 27 (44 %) navelo je da nisu bile obvezne ili da nisu mogle izračunati ukupan omjer između stvarnih i procijenjenih troškova. Istodobno je 12 država članica od preostalih 15 (80 %) navelo da su stvarni troškovi bili u skladu s procjenama ili se očekivalo da će biti veći od procjena. To pokazuje da mnoge države članice očekuju da će ukupni stvarni troškovi provedbe planova za oporavak i otpornost biti barem jednako visoki kao procijenjeni troškovi. To će biti moguće potvrditi tek na kraju provedbenog razdoblja.
- 39** Sud je tijekom provedbe revizije zatražio i podatke o dovršenim mjerama od četiriju država članica iz svojeg uzorka (Austrije, Latvije, Malte i Rumunjske). Utvrdio je da su u okviru 15 mjera od njih 19 koje su dovršene i za koje su svi troškovi plaćeni do sredine 2025. nastali stvarni troškovi koji su bili niži nego što je procijenjeno (vidjeti [tablicu 2.](#) za sažetak tih mjera i [Prilog III.](#) za pojedinosti po pojedinim mjerama). U nekim su slučajevima te razlike bile znatne. Stoga su za te mjere procijenjeni troškovi u okviru RRF-a premašili stvarne troškove. Ako se taj trend nastavi, postoji rizik od toga da bi ukupna financijska sredstva iz RRF-a dodijeljena nekim državama članicama mogla premašiti stvarne troškove. Međutim, Sud je u sklopu svojih aktivnosti utvrdio i da su u provedbi određenih tekućih mjera u trima državama članicama od predmetnih četiriju zabilježena prekoračenja troškova.

²⁴ Europska komisija, radni dokument naslova „Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility”, [SWD\(2024\) 70](#), dio 4.1.5.(B), str. 54.

²⁵ [Tematsko izvješće 13/2025](#) „Potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost za digitalnu tranziciju u državama članicama EU-a – Propuštena prilika za stratešku usmjerenost na ispunjavanje potreba u području digitalizacije”, odlomci 46 i 47 i [Tematsko izvješće 11/2023](#): „Potpora EU-a digitalizaciji škola: znatna ulaganja, ali države članice ne upotrebljavaju financijska sredstva EU-a na strateški usmjeren način”, okvir 5.

Tablica 2. | Informacije o dovršenim mjerama iz plana za oporavak i otpornost u četirima odabranima državama članicama

Država članica	Procijenjeni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Stvarni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Omjer stvarnih/procijenjenih troškova	Broj dovršenih mjera
Dovršene mjere uz uštede troškova				
Austrija	484,90	438,26	 90 %	 3
Latvija	3,98	3,70	 93 %	 2
Malta	36,60	27,37	 75 %	 3
Rumunjska	39,40	33,00	 84 %	 7
Dovršene mjere uz prekoračenja troškova ili stvarne troškove koji su jednaki procijenjenim troškovima				
Austrija	158,90	158,90	 100 %	 1
Latvija	0,15	0,15	 100 %	 2
Malta	–	–	–	0
Rumunjska	20,74	20,78	 100,19 %	 1

Izvor: Sud.

40 Iz analize koju je proveo Sud proizlazi da četiri države članice iz uzorka Suda (Bugarska, Estonija, Latvija i Rumunjska) prate izvršenje proračuna RRF-a tako što redovito uspoređuju procijenjene i stvarne troškove. Nadalje, države članice iz uzorka Suda mogu se podijeliti u tri kategorije s obzirom na način na koji upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima u okviru preispitivanja planova za oporavak i otpornost:

- države članice koje su navele da ne upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procijenjenih troškova mjera iz svojih planova za oporavak i otpornost u slučaju promjena opsega ili mogućih ušteda/prekoračenja troškova: Austrija, Francuska i Njemačka. Unatoč tomu, Komisija je obavijestila Sud da su te države članice doista upotrebljavale podatke o stvarnim troškovima pri preispitivanju određenih mjera, što je Austrija međutim učinila tek krajem 2025.;
- države članice koje upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procijenjenih troškova mjera u svojim planovima za oporavak i otpornost, ali samo u slučaju promjena opsega: Estonija, Malta, Nizozemska i Španjolska;
- države članice koje upotrebljavaju podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procijenjenih troškova mjera u svojim planovima za oporavak i otpornost u slučaju promjena opsega, a ponekad i radi preraspodjele financijskih sredstava u planovima za oporavak i otpornost u slučaju ušteda ili prekoračenja troškova: Bugarska, Latvija i Rumunjska.

Međutim, nijedna država članica iz uzorka ne upotrebljava sustavno podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova u slučaju ušteda ili prekoračenja.

Vidjeti [okvir 3.](#) za primjere iz dviju od tih triju kategorija.

Okvir 3.

Pristupi u upotrebi podataka o stvarnim troškovima za ažuriranja procjene troškova

Austrija

Austrijski informacijski sustav za upravljanje RRF-om („Transparenzdatenbank“), koji se upotrebljava i za druge fondove, sadržava podatke potrebne za usporedbu stvarnih i procijenjenih troškova u okviru mjera iz plana za oporavak i otpornost. Međutim, informacije o stvarnim troškovima ne upotrebljavaju se u tu svrhu jer ih austrijska tijela ne smatraju relevantnim s obzirom na to da se RRF temelji na uspješnosti.

Latvija

U latvijskom informacijskom sustavu za upravljanje RRF-om procijenjeni iznosi za svaku mjeru automatski se uspoređuju s iznosima koji su ugovoreni i plaćeni krajnjim primateljima. Procjena stvarnih i procijenjenih troškova provodi se kad se mjera smatra dovršenom jer su neutrošeni iznosi vidljivi u sustavu i mogu se preraspodijeliti. U tom se slučaju preostali iznos može preraspodijeliti na druge mjere iz plana za oporavak i otpornost ili iskoristiti za dostizanje više ciljne vrijednosti za tu mjeru.

- 41** Ukratko, većina država članica iz uzorka Suda upotrebljava podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena u slučaju promjena opsega. Iako nekoliko država članica iz uzorka također preraspodjeljuje financijska sredstva u slučaju ušteda ili prekoračenja troškova, nijedna od njih to ne čini sustavno. Postoji rizik od toga da ukupni stvarni troškovi nekih planova za oporavak i otpornost ne dosegnu iznos koji je po visini razumno blizu procijenjenim troškovima.

Komisija ne prikuplja podatke o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama, čak ni ako su dostupni, zbog čega se smanjuje njezin kapacitet za ocjenu učinkovitosti upotrebe financijskih sredstava iz RRF-a

- 42** Uredbom o RRF-u od Komisije se zahtijeva da provede *ex post* ocjenjivanje učinkovitost upotrebe resursa iz RRF-a²⁶. Stoga je Sud ispitao prikuplja li i upotrebljava Komisija informacije o stvarnim troškovima isplaćenim krajnjim primateljima koje su dostupne na razini država članica. Sud je također ispitao upotrebljava li Komisija informacije o stvarnim troškovima pri ocjenjivanju izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- 43** Komisija ne zahtijeva od država članica da dostavljaju podatke o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama jer smatra da za to ne postoji pravna osnova u Uredbi o RRF-u. Sud smatra da predmetna uredba u tom pogledu nije jasna²⁷. Iz uzorka koji je sastavio Sud proizlazi da većina država članica te podatke sustavno prikuplja. Međutim, Komisija ne upotrebljava podatke o stvarnim troškovima pri ocjenjivanju izmijenjenih planova za oporavak i otpornost, osim u nekim slučajevima u kojima joj države članice dostave ažurirane procjene. U skladu s Uredbom o RRF-u Komisija mora provesti sveobuhvatno *ex post* ocjenjivanje Mehanizma²⁸. Sud smatra da takva sveobuhvatna ocjena mora uključivati i opće i specifične ciljeve RRF-a²⁹ te da se stoga u njoj ne može izbjeći pitanje stvarnih troškova mjera koje su provedene u okviru planova za oporavak i otpornosti. Zbog toga Sud smatra da nepostojanje podataka o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama i stupovima umanjuje sposobnost Komisije da ocijeni učinkovitost RRF-a, pa stoga i poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja.

²⁶ Članak 32. stavak 2. Uredbe o RRF-u.

²⁷ Članak 31. stavak 3. Uredbe o RRF-u i tematsko izvješće 26/2023, odlomak 87.

²⁸ Članak 32. stavak 4. Uredbe o RRF-u.

²⁹ Članak 4. Uredbe o RRF-u.

- 44** Budući da Komisija ne raspolaže podacima o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama i stupovima i ne upotrebljava ih, postoji rizik od toga da je njezina sposobnost da ocijeni učinkovitost RRF-a i dobro financijsko upravljanje u okviru tog mehanizma. Sud je u jednom prethodnom izvješću već utvrdio da nedostatak informacija na razini mjera o stvarnim troškovima koji se financiraju iz RRF-a ograničava procjenu učinkovitosti³⁰. To je ograničenje zabilježeno i u studiji ESB-a u kojoj se analizira gospodarski učinak RRF-a³¹.
- 45** Naposljetku, države članice svake godine Eurostatu dostavljaju podatke o stvarnim troškovima RRF-a, uglavnom preko svojih nacionalnih zavoda za statistiku. Iznosi koje primi i objavi³² Eurostat ukupni su stvarni rashodi po pojedinim državama članicama i godinama. Eurostat ne prima podatke po pojedinim mjerama. Iskazani iznosi čine iznose konsolidirane na razini plana, razvrstane po kategorijama bespovratnih sredstava i zajmova. Ti se podatci dostavljaju i odjelu za fiskalni nadzor GU-a ECFIN koji ih upotrebljava za potrebe provođenja postupka u slučaju prekomjernog deficita, dok ih u informativne svrhe i za potrebe izvješćivanja upotrebljavaju i odjeli GU-a ECFIN zaduženi za primjenu RRF-a.

U okviru RRF-a pruža se odgovarajuća razina transparentnosti u pogledu toga dostižu li države članice ključne etape i ciljne vrijednosti te u pogledu Komisijinih odluka o upravljanju, ali objavljene informacije o krajnjim primateljima, stvarnim iznosima i rezultatima nedostatne su

- 46** Transparentnost podrazumijeva objavljivanje informacija o potrošnji EU-a uz istodobno jamčenje pravodobnog pristupa takvim informacijama za građane. Zajedno sa sljediteljnošću, transparentnost je jedan od ključnih elemenata za jamčenje odgovornosti i demokratskog nadzora, pa stoga i ključna za izgradnju povjerenja javnosti u način na koji se troše financijska sredstva EU-a.

³⁰ Pregled 02/2025, odlomci 35 – 37.

³¹ Europska središnja banka, „Four years into NextGenerationEU: what impact on the area economy?“, str. 59.

³² Eurostat, „Statistics related to the Recovery and Resilience Facility“.

Pravnim okvirom RRF-a utvrđuju se jasni zahtjevi u pogledu transparentnosti na upravljačkoj razini, ali ne predviđa se potpuno objavljivanje informacija o toku financijskih sredstava

- 47** Sud je procijenio jesu li u regulatornom okviru uspostavljenim za RRF (vidjeti [Prilog II.](#)) jasno definirani zahtjevi u pogledu transparentnosti koji se temelje na relevantnim odredbama Financijske uredbe³³, u kojoj su utvrđeni načela i postupci kojima se uređuju donošenje, izvršenje i kontrola proračuna EU-a. Sud je ispitao i zahtjeve u pogledu transparentnosti u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)³⁴ i kohezijske politike³⁵ za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., uzimajući u obzir razlike u pravnim okvirima i mehanizmima tih instrumenata.
- 48** U UFEU-u se navodi da institucije EU-a „pri svome radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja”³⁶. U Financijskoj uredbi dodatno se pojašnjava da bi „građani trebali znati **gdje** i u **koje** svrhe Unija troši sredstva”, da bi se to trebalo postići objavom „relevantnih informacija o **svim primateljima** [tj. o tome **tko** su primatelji] sredstava” te da bi trebalo težiti maksimalnoj transparentnosti u odnosu na informacije o primateljima financijskih sredstava³⁷. U njoj su navedene informacije o primateljima koje treba objaviti u skladu s načelom transparentnosti (vidjeti [okvir 4.](#)).

³³ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046.

³⁴ Uredba 2021/1153 o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe.

³⁵ Uredba (EU) 2021/1060 o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, [...].

³⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 15. stavak 1.

³⁷ Uvodne izjave 11. i 12. Financijske uredbe iz 2018.

Okvir 4.

Zahtjevi za objavljivanjem informacija o primateljima u slučaju izravnog i podijeljenog upravljanja

Financijskom uredbom iz 2018. propisano je³⁸ da Komisija na odgovarajući način i pravodobno stavlja na raspolaganje informacije o primateljima financijskih sredstava iz proračuna³⁹.

Za financijska sredstva kojima se izravno upravlja (kao što su RRF i CEF) objavljuju se sljedeće informacije za nagrade, bespovratna sredstva i ugovore koji su dodijeljeni nakon natječaja, postupaka dodjele bespovratnih sredstava odnosno postupaka nabave te za odabrane stručnjake⁴⁰:

- ime i prezime odnosno naziv primatelja (može biti korisnik ili ugovaratelj⁴¹);
- mjesto primatelja;
- iznos za koji je preuzeta pravna obveza;
- narav i svrha mjere.

Slično tomu, kad je riječ o podijeljenom upravljanju (koje se primjenjuje na npr. fondove kohezijske politike), u Financijskoj uredbi navodi se da Komisija i države članice moraju poštovati načelo transparentnosti⁴², pri čemu posebna sektorska pravila sadržavaju detaljnije odredbe o transparentnosti. Na primjer, Uredbom o zajedničkim odredbama za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. propisuje se da upravljačka tijela moraju objaviti, među ostalim, ime korisnika [a u slučaju javne nabave, ime ugovaratelja], svrhu, mjesto i ukupni trošak operacije⁴³. Zahtjevi u pogledu transparentnosti za podijeljeno upravljanje ažurirani su Financijskom uredbom iz 2024. (vidjeti odlomak [25](#)).

Uredbom o RRF-u države članice određene su kao korisnice te je Komisija s njima sklopila sporazume o financiranju (one su primatelji sredstava u skladu s definicijom iz članka 2. stavka 53. Financijske uredbe). Komisija isplaćuje financijska sredstva iz RRF-a državama članicama kao korisnicima, koje pak interno raspodjeljuju sredstva iz svojih nacionalnih proračuna tijelima odgovornim za provedbu mjera.

S druge strane, u slučaju drugih instrumenata izravnog upravljanja, kao što je CEF, Komisija sklapa sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava i isplaćuje financijska sredstva korisnicima koji provode projekte. Slično tomu, kad je riječ o fondovima kohezijske politike, u okviru podijeljenog upravljanja korisnici su uglavnom subjekti koji provode operacije.

³⁸ Ibid., članak 38. stavak 1.

- 49** Uredba o RRF-u sadržava nekoliko odredbi o transparentnosti. One se odnose na Komisijino objavljivanje relevantnih odluka o upravljanju (ocjena planova za oporavak i otpornost, njihovih izmjena i zahtjeva za plaćanje) te na izvješćivanje Komisije i država članica o napretku ostvarenom u provedbi planova i primjeni instrumenta (vidjeti [Prilog IV.](#)). Zahtjev za objavu ocjena planova za oporavak i otpornost, njihovih izmjena i zahtjeva za plaćanje značajka je transparentnosti svojstvena RRF-u. Zahvaljujući toj značajki javnost se može bolje upoznati s procesom donošenja odluka.
- 50** Komisija je u tablici pokazatelja za oporavak i otpornost prvotno objavljivala samo iznose dodijeljene državama članicama kao korisnicima te razne druge podatke koji se temelje na procijenjenim troškovima u okviru planova za oporavak i otpornost, dok pojedinosti o krajnjim primateljima financijskih sredstava nisu objavljivane⁴⁴. Izmjenama Uredbe o RRF-u iz 2023. uvedena je obveza prema kojoj države članice moraju objavljivati podatke o 100 najvećih krajnjih primatelja⁴⁵. Ti se podatci zatim centraliziraju i Komisija ih objavljuje u tablici pokazatelja za oporavak i otpornost⁴⁶. U toj novoj uredbi navode se informacije koje države članice trebaju objaviti:
- u slučaju pravnih osoba, puni pravni naziv primatelja i identifikacijski broj za PDV ili porezni identifikacijski broj, ako je dostupan, ili drugu jedinstvenu identifikacijsku oznaku utvrđenu na nacionalnoj razini;
 - u slučaju fizičkih osoba, ime i prezime primatelja;
 - iznos koji je primio svaki primatelj i povezane mjere za koje je država članica primila financijska sredstva u okviru RRF-a.

³⁹ Ibid., članak 38. stavak 3.

⁴⁰ Ibid., članak 38. stavak 2.

⁴¹ Ibid., članak 2. stavak 53.

⁴² Ibid., članak 63. stavak 1.

⁴³ Članak 49. stavak 3. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

⁴⁴ Eucrim, „Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance: A Greek Case Study”, svezak 4/2023., str. 350.

⁴⁵ Članak 25.a [Uredbe o RRF-u](#) kako je izmijenjena [Uredbom \(EU\) 2023/435](#) u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost.

⁴⁶ Europska komisija, [Tablica pokazatelja za oporavak i otpornost](#).

- 51** Međutim, ta nova odredba o transparentnosti, uvedena dvije godine nakon početka primjene RRF-a, primjenjuje se samo ako je riječ o 100 najvećih krajnjih primatelja. Budući da se tom odredbom ne predviđa potpuna transparentnost u pogledu upotrebe financijskih sredstava iz RRF-a, Europski ombudsman preporučio je Komisiji da potakne države članice da objave informacije o svim primateljima sredstava iz RRF-a kako bi se povećala odgovornost pri upotrebi sredstava iz RRF-a⁴⁷. Komisija je u naknadno izdanim smjernicama navela da „[d]ržave članice mogu objaviti popis koji će sadržavati i više od 100 primatelja, koliko je minimalno propisano u Uredbi o RRF-u”⁴⁸. Do kraja revizijskih aktivnosti Suda nijedna država članica iz njegova uzorka nije bila premašila minimum od 100 primatelja sredstava.

Države članice dostavljaju djelomične informacije o upotrebi financijskih sredstava iz RRF-a izvan javnog sektora i nedostatne informacije o rezultatima

- 52** U skladu s odredbama sporazuma koje su potpisale Komisija i države članice „informiranje, komunikacija i promidžba država članica za sredstva pri provedbi plana za oporavak i otpornost moraju biti barem na jednakoj razini kao ona koja se zahtijevaju pravilima država članica za javno financiranje bez doprinosa iz proračuna Unije”⁴⁹. Sud je stoga provjerio objavljuju li države članice informacije o proračunu za svoje planove za oporavak i otpornost i njihovu provedbu, kao što to čine za svoj nacionalni proračun.
- 53** Sud je utvrdio da države članice iz njegova uzorka dostavljaju proračunske informacije o planovima za oporavak i otpornost i njihovoj provedbi na različite načine. Četiri države članice (Bugarska, Estonija, Latvija i Rumunjska) objavljuju zaseban proračun, a preostalih šest država članica (Austrija, Francuska, Njemačka, Malta, Nizozemska i Španjolska) smatra da su planovi za oporavak i otpornost dio njihova nacionalnog proračuna.

⁴⁷ Europski ombudsman, „Završna napomena o strateškoj inicijativi za transparentnost i odgovornost Mehanizma za oporavak i otpornost”.

⁴⁸ Europska komisija, Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost, Prilog V.: Krajnji primatelji u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, (COM(2024) 474 final).

⁴⁹ Europska komisija, „Pravila o komunikaciji i vidljivosti, Programi financiranja Europske unije za razdoblje 2021. – 2027.: smjernice za države članice”, str. 38.

- 54** Sud je analizirao i informacije koje su javno dostupne na portalima za RRF država članica iz uzorka. Utvrdio je da šest od deset država članica iz uzorka Suda (Austrija, Bugarska, Estonija, Francuska, Latvija i Španjolska) na svojim portalima za RRF objavljuje detaljne statističke podatke o napretku u provedbi planova za oporavak i otpornost. Te se informacije kreću od pojedinosti o postupcima javne nabave do interaktivnih karata projekata i statističkih podataka o postignućima u provedbi mjera. Budući da se ti elementi ne zahtijevaju pravnim okvirom, predstavljene teme i razina detaljnosti znatno se razlikuju među državama članicama. Kad je riječ o uspješnosti, Sud je utvrdio da ti javni portali obično objavljuju informacije o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, ali ne i informacije o zajedničkim pokazateljima i postignutim stvarnim rezultatima ili postizanju ukupnih ciljeva mjera kako su navedeni u provedbenim odlukama Vijeća. Sud je već u prethodnim izvješćima primijetio da su ključne etape i ciljne vrijednosti RRF-a u većoj mjeri usmjerene na ostvarenja, a ne rezultate, da se razlikuju u pogledu ambicija, da ponekad nisu dovoljno jasne i da ne obuhvaćaju uvijek ključne faze provedbe određene mjere, uključujući dovršetak⁵⁰, te stoga smatra da objavljene informacije o rezultatima nisu dovoljne.
- 55** Od deset država članica iz uzorka Suda bugarski portal za RRF sadržava najsveobuhvatnije informacije, uključujući potpuni popis krajnjih primatelja, ugovaratelja i podugovaratelja, isplaćenih iznosa i statusa provedbe (vidjeti [okvir 5.](#)).

⁵⁰ Tematsko izvješće 26/2023, odlomci 30 – 51, pregled 02/2025, odlomak 11, i tematsko izvješće 13/2025, odlomci 56 – 71.

Okvir 5.

Javni portal RRF-a i informacijski sustav za upravljanje RRF-om u Bugarskoj

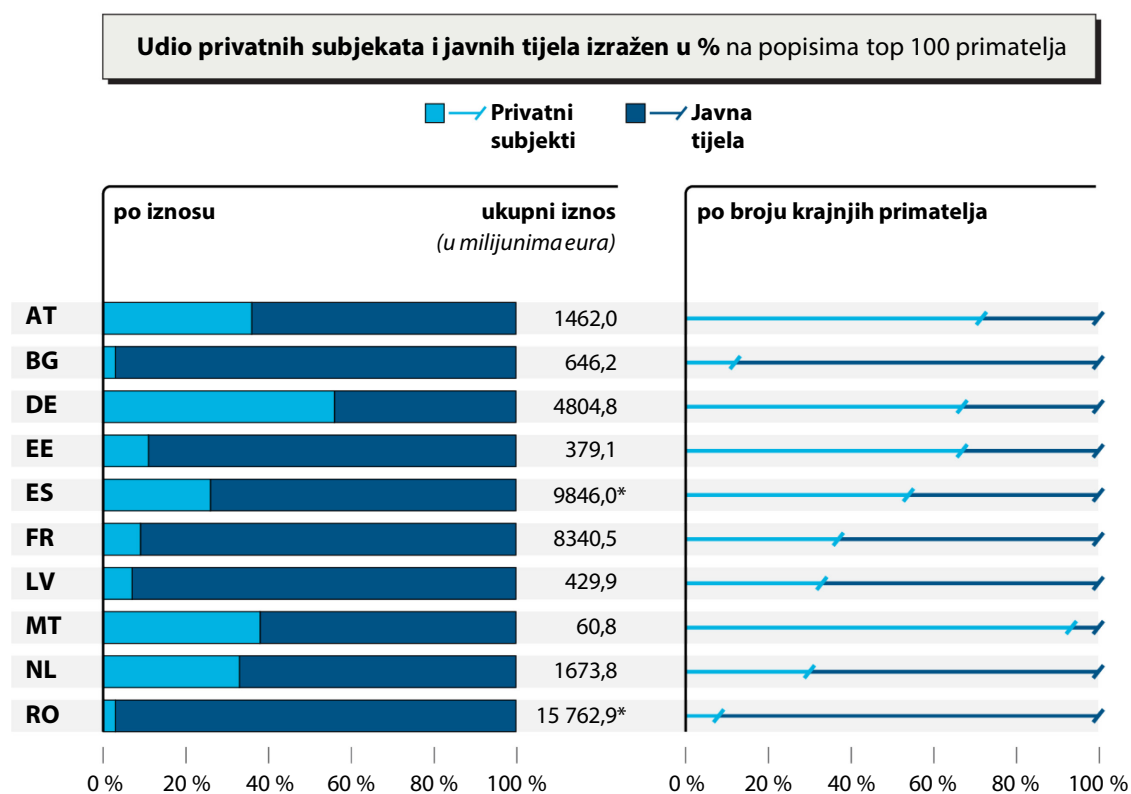
- Jedinstveni informacijski sustav za upravljanje (UMIS) upotrebljava se za upravljanje svim projektima koje financira EU. Čine ga četiri modula: modul za podnositelje zahtjeva, modul za izvješćivanje, interni modul (za upravljanje) i javni modul – svi se automatski ažuriraju pri učitavanju i odobrenju informacija. Javni modul funkcionira kao internetska stranica sa slobodnim pristupom na kojoj se nalaze informacije o svim programima EU-a, uključujući RRF.
- Javni modul omogućuje dohvat podataka po razinama – od početne stranice koja se odnosi na plan za oporavak i otpornost do popisa komponenti, mjera i projekata. Prikazani su procijenjeni, ugovoreni i isplaćeni iznosi. Za svaki projekt dostupne su dodatne informacije o krajnjem primatelju, popis sudjelujućih subjekata (ugovaratelji, podugovaratelji, članovi konzorcija) te informacije o napretku u pogledu dodijeljenih pokazatelja.
- Na javni modul UMIS-a primjenjuju se zahtjevi koji su stroži od onih za objavu u okviru RRF-a te uključuju objavu popisa svih krajnjih primatelja i informacija o statusu provedbe mjera.

Sustav omogućuje svakom korisniku javnog modula da odabere ili pretražuje bilo koji subjekt u sustavu (krajnjeg primatelja, ugovaratelja, podugovaratelja), kao i da dobije uvid u sve projekte i/ili mjere u kojima taj subjekt sudjeluje ili za koje prima financijska sredstva (za sve programe EU-a). Izvješća se mogu izrađivati u različitim formatima.

- 56** Sve države članice iz uzorka Suda na svojim portalima objavljuju popis 100 najvećih krajnjih primatelja s pojedinačnim iznosima koji se na njih odnose. Sud je proveo i analizu sadržaja objavljenih popisa 100 najvećih krajnjih primatelja za države članice iz uzorka.
- 57** Informacije navedene u njima nisu uvijek potpuno u skladu sa zahtjevima iz Uredbe o RRF-u kako su objašnjeni u smjernicama Komisije. Na primjer, Španjolska i Rumunjska objavljuju iznose dodijeljene krajnjim primateljima, a ne primljene iznose, kako se traži Uredbom o RRF-u. Za popis nedostataka i nedosljednosti koje je Sud utvrdio u pogledu popisa 100 najvećih krajnjih primatelja vidjeti [Prilog V.](#)

58 Sveukupno gledajući, Sud je utvrdio da je na tim popisima udio krajnjih primatelja koji su ministarstva, agencije i druga javna tijela, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu, u prosjeku iznosio nešto više od 50 % u odabranim državama članicama. Istodobno su ukupni iznosi povezani s tim krajnjim primateljima koji su javna tijela u prosjeku premašili 80 % u odabranim državama članicama (vidjeti [sliku 2.](#) za rezultate analize koju je Sud proveo po državama članicama). Sud napominje da je ta situacija općenito slična onoj koju je Sud utvrdio u pogledu CEF-a, još jednog fonda EU-a kojim se izravno upravlja, na temelju podataka dostupnih u sustavu financijske transparentnosti (vidjeti [Prilog VI.](#)).

Slika 2. | Analiza popisa 100 najvećih krajnjih primatelja u okviru RRF-a iz uzorka Suda



Napomena: izvješće Rumunjske i Španjolske temelji se na dodijeljenim iznosima (vidjeti [Prilog V.](#)).

Izvor: Sud, na temelju podataka koji su bili javno dostupni tijekom revizijskih aktivnosti koje je proveo u prvoj polovici 2025.

59 Na temelju te analize Sud zaključuje da se objavom informacija samo o 100 najvećih krajnjih primatelja financijskih sredstava iz RRF-a ukupna upotreba financijskih sredstava ne obuhvaća na odgovarajući način. To stoga što se u mnogim slučajevima u ulozi krajnjih primatelja, kako su definirani⁵¹, pojavljuju javna tijela. Također, obveza objavljivanja iz Uredbe o RRF-u ne odnosi se na ugovaratelje, koji često čine prvu razinu uključenosti privatnog sektora u tok financijskih sredstava iz RRF-a. Međutim, budući da se znatan dio financijskih sredstava iz RRF-a troši na temelju ugovora o javnoj nabavi za radove i usluge koje obavljaju ugovaratelji, Sud utvrđuje da su financijska sredstva prikazana kao isplaćena uglavnom predmet daljnjih ugovora sa subjektima iz privatnog sektora. Vidjeti [tablicu 3.](#) za primjer vidljivosti koja je moguća i izvan kruga krajnjih primatelja, preko sveobuhvatnog javnog portala RRF-a, kao što je onaj koji upotrebljava Bugarska.

Tablica 3. | Primjeri iznosa koje su ugovorili krajnji primatelji koji su javna tijela, odabrani s bugarskog popisa krajnjih primatelja (u eurima)

Krajnji primatelji	Isplaćeni iznosi (*)	Procijenjeni trošak mjere (A)	Ugovoreni iznosi (B)	Ugovoreni iznosi u % (B)/(A)	Broj ugovaratelja
Metropolitan JSC	77 050 281	110 530 000	111 188 302	101 %	5
Operator elektroenergetskog sustava	22 628 897	189 180 000	131 267 144	69 %	113
Ministarstvo poljoprivrede	6 010 807	10 200 000	12 021 614	118 %	1

* Isplaćeni iznosi preuzeti su s popisa 100 najvećih krajnjih primatelja.

Izvor: Sud i bugarski UMIS, podatci preuzeti u rujnu 2025.

60 Općenito gledajući, Sud je utvrdio da su informacije o rezultatima planova za oporavak i otpornost minimalne, a transparentnost u pogledu stvarnih troškova i primatelja financijskih sredstava iz RRF-a nepotpuna iako većina država članica iz uzorka objavljuje i različite statističke podatke o provedbi planova za oporavak i otpornost. Zbog toga su informacije o upotrebi financijskih sredstava, posebno izvan javnog sektora, ograničene te se njihovom objavom ne jamči potpuna transparentnost RRF-a.

⁵¹ Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU (2023/C 80/01), str. 34.; Europska komisija, Smjernice za planove za oporavak i otpornost (C/2024/4618), str. 18.; i Europska komisija, Izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost, Prilog V.: Krajnji primatelji u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, (COM(2024) 474).

Informacije koje se stavljaju na raspolaganje na razini Komisije opsežne su, ali ne sadržavaju pojedinosti o upotrebi financijskih sredstava u državama članicama

- 61** Sud je analizirao transparentnost RRF-a na razini Komisije na temelju objavljenih ocjena, izvješća, podataka na internetskim stranicama i drugih dostupnih internetskih alata.

Komisija pruža transparentnost detaljnim ocjenama i opsežnim izvješćivanjem

- 62** Komisija izdaje ocjene, izvješća i razne druge publikacije o napretku i rezultatima primjene RRF-a (vidjeti [tablicu 4.](#)).

Tablica 4. | Informacije o RRF-u koje je objavila Komisija

	Publikacija	Datum/učestalost	Pravna osnova
Ocjene Komisije (javne)	<u>Ocjena izvornih i izmijenjenih planova za oporavak i otpornost</u> , uključujući: (a) provedbenu odluku Vijeća i (b) radni dokument službi Komisije.	Po državama članicama za početni plan i svaki izmijenjeni plan	Članak 19. i članak 20. stavak 1. Uredbe o RRF-u
	<u>Operativni mehanizmi</u> koji sadržavaju te mehanizme i vremenski raspored za praćenje i provedbu, relevantne pokazatelje itd.	Po državama članicama za početni plan i svaki izmijenjeni plan	Članak 20. stavak 6. Uredbe o RRF-u
	<u>Ocjena zahtjeva država članica za plaćanje</u> , uključujući: (a) preliminarnu ocjenu koju daje Komisija i (b) provedbenu odluku Komisije	Za svaki podneseni zahtjev za plaćanje	Članak 24. stavak 4. Uredbe o RRF-u

	Publikacija	Datum/učestalost	Pravna osnova
Izvješćivanje	<u>Godišnje izvješće</u> o primjeni RRF-a	Na godišnjoj razini, nema fiksnog datuma	Članak 31. Uredbe o RRF-u
	<u>Izvješće o preispitivanju</u> primjene RRF-a	31. srpnja 2022. (posebno izvješće)	Članak 16. Uredbe o RRF-u
	<u>Evaluacija u sredini programskog razdoblja</u> i popratna neovisna studija	Veljača 2024.	Članak 32. Uredbe o RRF-u
	<u>Ex post evaluacija</u>	Do 31. prosinca 2028.	Članak 32. Uredbe o RRF-u
Druge publikacije	<u>Tematske analize</u> mjera iz planova i primjeri koji prikazuju napredak u primjeni u okviru stupova	Ovisno o događanju, nekoliko puta godišnje	Članak 1. Delegirane uredbe 2021/2106,
	<u>Izvješća za pojedine zemlje</u> u okviru europskog semestra, uključujući učinak RRF-a na preporuke za pojedine zemlje	Na godišnjoj razini	Europski semestar i članak 27. Uredbe o RRF-u
	<u>Sažeci dijaloga</u> o oporavku i otpornosti	Na inicijativu Parlamenta, svaka dva mjeseca	Članak 26. Uredbe o RRF-u
	<u>Informativni članci</u> i uvidi o učinku RRF-a i <u>događanja u okviru RRF-a</u>	Ovisno o događanju	Inicijativa Komisije

Izvor: Sud.

- 63** Rezultati Komisijine ocjene početnih i izmijenjenih planova za oporavak i otpornost detaljno su opisani u „radnim dokumentima službi Komisije”. Ti dokumenti, kao i naknadno službeno odobrenje predmetnog plana u provedbenoj odluci Vijeća i operativni mehanizmi, javno su dostupni na internetskim stranicama Komisije o RRF-u. Svaka provedbena odluka Vijeća sadržava prilog u kojem se detaljno navode sve mjere iz plana, njegov opći cilj te njegove ključne etape i ciljne vrijednosti.

- 64** Osim toga, Komisija za svaki zahtjev za plaćanje koji podnesu države članice priprema dokument s ocjenom dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Ta ocjena pouzdanosti dostavljenih dokaza, jasnoće postignuća i usklađenosti primjene s dogovorenim pokazateljima i rokovima navedena je u obliku teksta. U njoj se navode i pojedinosti o svakoj ključnoj etapi i ciljnoj vrijednosti uključenoj u zahtjev za plaćanje te se objavljuje pozitivna ili djelomična preliminarna ocjena o zadovoljavajućem dostizanju ključne etape i ciljne vrijednosti.
- 65** Sud je u jednom od prethodnih izvješća⁵² zaključio da prvo godišnje izvješće Komisije o primjeni RRF-a, objavljeno 2022., nije pružilo sveobuhvatnu sliku napretka postignutog do tog trenutka te je istaknuo da je to uglavnom posljedica toga što je primjena RRF-a bila u ranim fazama. Stoga je Sud, uzimajući u obzir razdoblje u kojem se obavlja ova revizija, analizirao naknadne publikacije Komisije kako bi procijenio u kojoj su se mjeri tim publikacijama pružile informacije o postignutom napretku u primjeni RRF-a.
- 66** Do zaključenja revizijskih aktivnosti Suda sredinom 2025. Komisija je bila objavila tri godišnja izvješća. Sud je analizirao ta izvješća i utvrdio da Komisija sad pruža sveobuhvatniju ocjenu napretka u primjeni RRF-a. Konkretno, ta izvješća uključuju vizualne prikaze ukupne provedbe ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, usporedni pregled napretka ostvarenog u okviru svakog stupa politike na razini država članica, konkretne primjere provedenih mjera s mjerljivim učinkom na konkurentnost te ilustrativne primjere dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, razvrstane po stupovima politike. Međutim, godišnja izvješća Komisije i dalje ne sadržavaju informacije o stvarnim troškovima.

⁵² Tematsko izvješće 26/2023, odlomci 86 i 87.

- 67** Komisija je početkom 2024. objavila i evaluaciju RRF-a u sredini programskog razdoblja⁵³. U njoj se iznose nalazi u skladu s godišnjim izvješćima, u kojima su glavni nalazi potkrijepljeni primjerima dovršenih mjera (npr. okvir⁵⁴ koji se odnosi na „ostvarivanje konkretnih rezultata na terenu”). Ta se evaluacija temelji na neovisnoj pratećoj studiji⁵⁵ u kojoj se navode primjeri načina na koji su dovršene mjere doprinijele postizanju konkretnih ishoda, a time i napretka u ostvarivanju općih ciljeva⁵⁶.
- 68** Od 2023. godišnja izvješća o primjeni RRF-a sadržavaju više informacija o mjerama koje su odgođene ili nisu dovršene, a koje su nedostajale u izvješćima za 2022.⁵⁷, kao što su brojke o vrsti ključnih etapa i ciljnih vrijednosti čije je dostizanje odgođeno⁵⁸. Ona uključuju i grafikone o provedbi preporuka za pojedine zemlje⁵⁹. Nadalje, iako godišnje izvješće za 2022.⁶⁰ nije sadržavalo informacije o zajedničkim pokazateljima, izvješća za 2023.⁶¹ i 2024.⁶² uključuju konsolidirani pregled rezultata za 14 zajedničkih pokazatelja utvrđenih za RRF.

⁵³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija naslovljena „Jačanje EU-a ambicioznim reformama i ulaganjima” od 21. veljače 2024. [COM\(2024\) 82](#) (komunikacija o evaluaciji u sredini programskog razdoblja).

⁵⁴ *Ibid.*, str. 3.

⁵⁵ „Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility”, prosinac 2023.

⁵⁶ Dokument SWD(2024) 70 priložen Komunikaciji o evaluaciji u sredini programskog razdoblja, str. 37.

⁵⁷ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 86.

⁵⁸ Izvješće Komisije [COM\(2023\) 545 final/2](#), str. 14.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 78.

⁶⁰ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 87.

⁶¹ Izvješće Komisije [COM\(2023\) 545 final/2](#), str. 14. – 16.

⁶² Izvješće Komisije [COM\(2024\) 474 final](#), str. 37.

- 69** Osim u tim godišnjim izvješćima, informacije o postignutom napretku mogu se pronaći i na dodatnim tematskim internetskim stranicama⁶³ i u gospodarskim procjenama⁶⁴ sa studijama slučaja za pojedine zemlje. U odabranim područjima Komisija objavljuje niz tematskih analiza za različita područja politika⁶⁵, uključujući odjeljke o „dobrim praksama” u vezi s projektima s najvećim učinkom koje provode države članice⁶⁶.
- 70** Uspoređujući transparentnost na razini Komisije u pogledu RRF-a i kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027., analiza Suda pokazuje da je transparentnost u okviru RRF-a veća kad je riječ o ocjenjivanju nacionalnih planova i zahtjeva za plaćanje. Komisija objavljuje velik broj informacija o svojim ocjenama, uključujući detaljne radne dokumente svojih službi. S druge strane, pri odobrenju sporazuma o partnerstvu ili nacionalnih programa u okviru kohezijske politike jednakovrijedne informacije ne objavljuju se sustavno. To je primijetio i Europski parlament⁶⁷. Međutim, kad je riječ o izvješćivanju i objavljivanju informacija o primjeni ili praćenju, ta dva okvira pružaju usporedivu razinu transparentnosti. Vidjeti *Prilog VII.* za tablicu s informacijama o koheziji koje je objavila Komisija i koje su usporedive s informacijama za RRF prikazanim u *tablici 4.*
- 71** Sud je utvrdio da se Komisijino izvješćivanje temelji na zahtjevima koji su stroži od onih iz Uredbe o RRF-u (vidjeti *Prilog IV.*). Na primjer, to vrijedi za radne dokumente službi Komisije koji su priloženi ocjenama planova za oporavak i otpornost, preliminarne ocjene zahtjeva za plaćanje, tematske analize i druge publikacije koje se odnose na određene događaje. Općenito gledajući, Sud smatra da se objavama detaljnih informacija doprinosi postizanju odgovarajuće razine transparentnosti u pogledu napretka koji su države članice ostvarile u dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti RRF-a te u pogledu Komisijinih odluka o upravljanju. Međutim, u tim publikacijama nisu vidljivi stvarni troškovi država članica za provedbu mjera.

⁶³ https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy_en?prefLang=hr.

⁶⁴ Europska komisija, „Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany” od 21. svibnja 2025.

⁶⁵ Europska komisija, „Thematic Analyses”.

⁶⁶ Europska komisija, „Employment and Labour Market Thematic Analysis”, str. 7.

⁶⁷ Kratko izvješće Europskog parlamenta, „Cohesion partnership agreements: Implementation and oversight”, str. 10.

Sustav financijske transparentnosti pruža ono što je zakonski obvezno za RRF, a „karta projekata” dobra je inicijativa, ali s ograničenjima

- 72** Osim [internetske stranice o RRF-u](#) na kojoj se objavljuju svi relevantni dokumenti i inicijative, Komisija upotrebljava tri različita internetska portala za objavljivanje informacija o napretku u primjeni RRF-a: sustav financijske transparentnosti, tablicu pokazatelja za oporavak i otpornost i „kartu projekata” koja se podupire iz RRF-a.
- 73** U Uredbi o RRF-u ne daje se jasan odgovor na pitanje trebaju li se u Komisijinu javnom izvješćivanju o napretku u primjeni upotrebljavati stvarni troškovi⁶⁸. Komisija, kako je prethodno navedeno, ne prikuplja podatke o stvarnim troškovima po pojedinim mjerama i stupovima (vidjeti odlomke [43](#) – [45](#)). Posljedica toga je da se sve informacije o troškovima u tablici pokazatelja, osim kad je riječ o popisima 100 najvećih krajnjih primatelja i stvarnim plaćanjima državama članicama, temelje na procjenama, a informacije o primateljima financijskih sredstava iz RRF-a te o iznosima i svrsi tih sredstava ograničene su na 100 najvećih primatelja u svakoj državi članici. Sud je u jednom prethodnom izvješću⁶⁹ procijenio tablicu pokazatelja i zaključio da u vezi s njom postoji nekoliko metodoloških nedostataka.
- 74** Sustav financijske transparentnosti javno je dostupna baza podataka o korisnicima financijskih sredstava EU-a. Sadržava informacije o financijskim sredstvima EU-a u okviru izravnog i neizravnog upravljanja Komisije počevši od 2007., na osnovi podataka iz središnjeg računovodstvenog sustava Komisije koji se temelji na nastanku poslovnih događaja. Od 2021. sustav financijske transparentnosti uključuje i informacije o RRF-u te stoga obuhvaća više od polovice proračunskih rashoda EU-a⁷⁰. Od 2028. sustav financijske transparentnosti trebao bi obuhvaćati i financijska sredstva EU-a u okviru podijeljenog upravljanja Komisije i država članica, na temelju preinake Financijske uredbe⁷¹.

⁶⁸ [Tematsko izvješće 26/2023](#), odlomak 87.

⁶⁹ [Ibid.](#), odlomci 74 – 83.

⁷⁰ Europska komisija, [Sustav financijske transparentnosti – pregled](#), (pristupljeno 19. lipnja 2025.).

⁷¹ Članak 38. stavak 1. i članak 277. stavak 6. [Uredbe \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

- 75** Sustav financijske transparentnosti sadržava različite podatke o korisnicima financijskih sredstava EU-a i iznosima koji se odnose na projekte. Međutim, kad je riječ o RRF-u, sustav financijske transparentnosti pruža informacije samo na razini država članica, a ne na razini krajnjih primatelja. Razlog tomu su posebna pravila o RRF-u, prema kojima su države članice određene kao korisnici. U sustavu financijske transparentnosti prikazano je i nekoliko drugih „korisnika” (215 u vrijeme obavljanja revizije), ali to su subjekti povezani s elementom tehničke potpore u okviru RRF-a. Sustav financijske transparentnosti stoga pruža informacije o RRF-u isključivo na razini država članica, za razliku od drugih fondova EU-a kojima Komisija izravno upravlja.
- 76** Komisija je u ožujku 2023. objavila interaktivnu kartu projekata koji se financiraju iz RRF-a, čime se htjelo „povećati razinu transparentnosti i predstaviti konkretne rezultate primjene RRF-a”⁷². Ta „karta projekata” pojavljuje se na Komisijinoj internetskoj stranici o RRF-u⁷³ i uključuje primjere mjera financiranih iz RRF-a iz svih 27 država članica (vidjeti [sliku 3.](#)).

Slika 3. | Sučelje karte projekata koji primaju potporu iz RRF-a (sve države članice)



Izvor: internetska stranica Komisije o [Mehanizmu za oporavak i otpornost](#).

⁷²Europski parlament, „Minutes of the 18th meeting of the informal expert group on RRF implementation”, str. 1.

⁷³ Europska komisija, internetska stranica posvećena [Mehanizmu za oporavak i otpornost](#).

- 77** Karta sadržava opise ciljeva mjera, a u nekim slučajevima čak i informacije o napretku u njihovoj provedbi i njihovom financiranju. Međutim, iznesene informacije nisu potpune i ovise o učestalosti ažuriranja i kvaliteti doprinosa koje na dobrovoljnoj osnovi pružaju države članice⁷⁴ te o drugim projektima koje je utvrdilo osoblje Komisije. Sud stoga smatra da na toj karti prikazuje samo djelomična slika mjera koje se provode u svakoj državi članici.

Revizorski sud usvojio je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg
23. travnja 2026.

Za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

⁷⁴Europski parlament, „Minutes of the 18th meeting of the informal expert group on RRF implementation”, str. 1.

Prilozi

Prilog I. — O reviziji

Uvod

Važnost sljedivosti i transparentnosti pri upotrebi financijskih sredstava EU-a

- 01** Načelima kojima se uređuje financiranje sredstvima EU-a nastoji se zajamčiti dobro financijsko upravljanje i donošenje odluka koje je transparentno i blisko građanima. Javni nadzor nad rashodima EU-a ovisi o tome jesu li poznati primatelji tih financijskih sredstava, o kojim iznosima je riječ i za koju svrhu su oni utrošeni. Za to je potrebno ne samo da se takve informacije prikupljaju nego i da budu javno dostupne. Transparentnost u upotrebi financijskih sredstava EU-a ključna je za otkrivanje nepravilnosti i očuvanje povjerenja javnosti u upravljanje financijama EU-a.
- 02** Za ostvarenje tog cilja ključna su tri elementa: sljedivost financiranja, čime se omogućuje slijeđenje toka novca od izvora do mjesta krajnje uporabe, sustavno prikupljanje i evidentiranje podataka o stvarnim troškovima, te objavljivanje tih informacija. Sljedivost i podatci o troškovima preduvjeti su za transparentnost jer korisnicima i donositeljima odluka omogućuju da procijene kako se financijska sredstva upotrebljavaju, prate primjenu i procijene troškovnu učinkovitost. Transparentnim izvješćivanjem, među ostalim o stvarnim troškovima, jača se odgovornost i doprinosi donošenju djelotvornijih i informiranijih odluka o potrošnji.

Sljedivost i transparentnost u RRF-u

- 03** RRF je privremeni instrument EU-a uspostavljen radi odgovora na posljedice pandemije bolesti COVID-19, kojim se financiraju reforme i ulaganja od veljače 2020. do

kolovoza 2026. Njime se pružaju bespovratna sredstva i zajmovi. Do kraja siječnja 2026. ukupno financiranje iz RRF-a doseglo je 577 milijardi eura.

- 04** U okviru RRF-a primjenjuje se model financiranja koje nije povezano s troškovima te se financijska sredstva EU-a iz njega isplaćuju nakon što se dostignu unaprijed utvrđene ključne etape i ciljne vrijednosti. Iako države članice smiju provoditi svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost primjenom različitih mehanizama provedbe, dužne su uspostaviti sustave kontrole kojima se štite financijski interesi EU-a tako što se sprečavaju i otkrivaju slučajevi sukoba interesa, prijevare i korupcije. Tim se sustavima mora zajamčiti i sljedivost tako što se prikupljaju podatci o krajnjim primateljima, ugovarateljima, stvarnim vlasnicima i izvorima financiranja.
- 05** Ukupni procijenjeni troškovi mjera iz planova za oporavak i otpornost, koje je Komisija ocijenila, bili su relevantni u utvrđivanju maksimalnih dodijeljenih financijskih sredstava iz RRF-a za svaku državu članicu⁷⁵. Međutim, procijenjeni troškovi konkretnih mjera ne utječu na isplatu financijskih sredstava tijekom primjene RRF-a⁷⁶.
- 06** Komisija i države članice moraju zajamčiti transparentnost i pratiti provedbu planova za oporavak i otpornost u skladu s Financijskom uredbom iz 2018.⁷⁷, u kojoj se naglašava potreba za javnim objavljivanjem informacija o primateljima financijskih sredstava EU-a. Uredba o RRF-u sadržava nekoliko odredaba o transparentnosti. One se odnose na Komisijino objavljivanje relevantnih odluka o upravljanju (ocjena planova za oporavak i otpornost, njihovih izmjena i zahtjeva za plaćanje) te na izvješćivanje Komisije i država članica o napretku ostvarenom u provedbi planova i primjeni instrumenta.
- 07** Iako se izvornim okvirom RRF-a nije zahtijevala objava podataka o krajnjim primateljima, izmjenom iz 2023. nalaže se državama članicama da objave popise svojih 100 najvećih krajnjih primatelja⁷⁸.

⁷⁵ Članak 21. stavak 2. [Uredbe o RRF-u](#).

⁷⁶ [Tematsko izvješće 21/2022](#), odlomak 66.

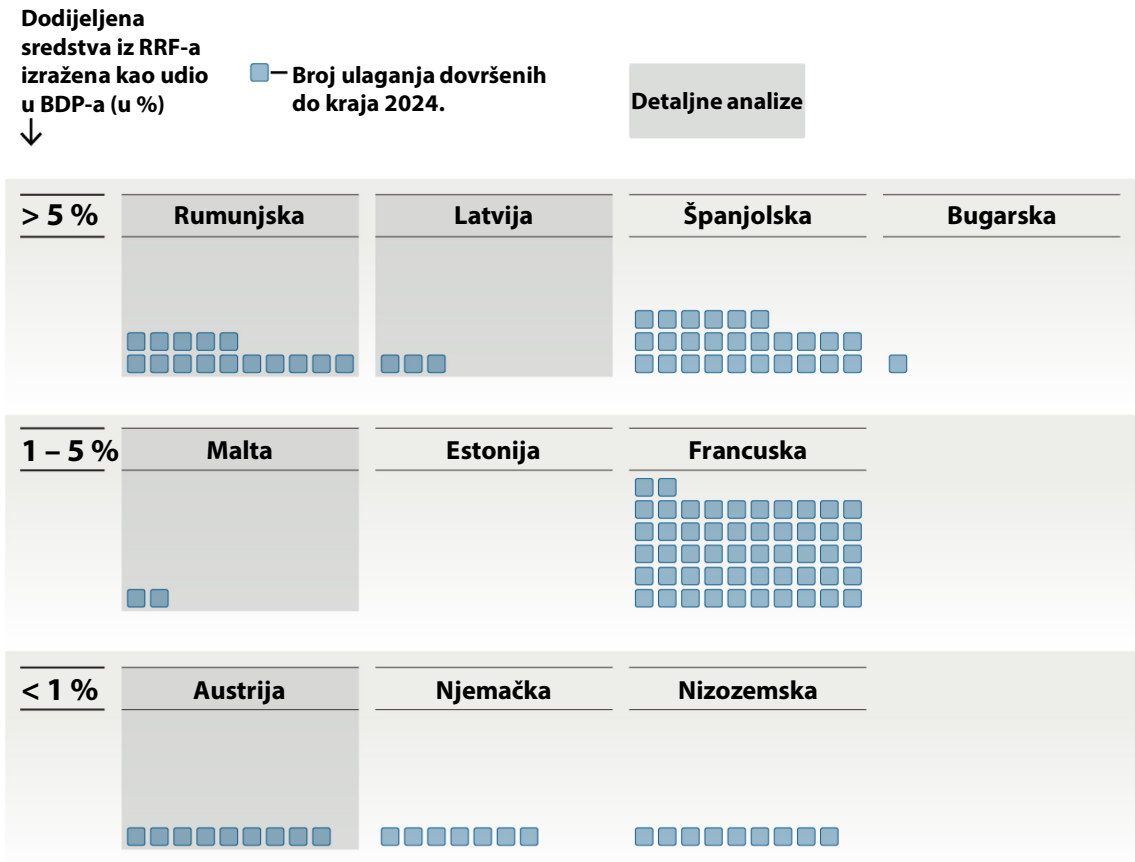
⁷⁷ [Uredba \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, uvodna izjava 12.

⁷⁸ Članak 25.a [Uredbe o RRF-u](#) kako je izmijenjena [Uredbom \(EU\) 2023/435](#).

Opseg revizije i revizijski pristup

- 08** Cilj revizije bio je procijeniti mehanizme koje su Komisija i države članice uspostavile kako bi zajamčile odgovarajuću razinu sljedivosti i transparentnosti financiranja iz RRF-a. U tu je svrhu Sud ispitao:
- predviđaju li se pravnim okvirom EU-a minimalni zahtjevi u pogledu sljedivosti te slijede li države članice upotrebu financijskih sredstava i prikupljaju potrebne podatke;
 - upotrebljavaju li Komisija i države članice podatke o stvarnim troškovima za ažuriranje procjena troškova, preraspodjelu financijskih sredstava i pravilnu ocjenu učinkovitosti RRF-a;
 - pruža li se pravnim okvirom odgovarajuća razina transparentnosti za upotrebu financijskih sredstava te jamči li se aktivnostima država članica i Komisije u pogledu transparentnosti odgovornost i omogućava li se javni nadzor nad načinom na koji se troše sredstva iz RRF-a.
- 09** Kako bi prikupio relevantne i dostatne dokaze potrebne za odgovor na ta revizijska pitanja, Sud je pregledao pravne zahtjeve, smjernice i druge relevantne dokumente te obavio razgovore s osobljem Komisije. Iako Komisija primjenjuje RRF u okviru izravnog upravljanja, znatan dio revizijskih aktivnosti na terenu obavljen je na razini država članica zbog njihove uloge u jamčenju sljedivosti financiranja iz RRF-a do krajnjih primatelja i transparentnosti na nacionalnoj razini. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od uspostave RRF-a u veljači 2021. do sredine 2025.
- 10** Kriteriji za odabir država članica koje će biti obuhvaćene revizijom bili su udio ukupnih dodijeljenih financijskih sredstava iz RRF-a izražen kao postotak nacionalnog BDP-a, pri čemu su odabrane tri države članice iz svakog raspona ili više njih te broj i procijenjeni troškovi dovršenih ulaganja do kraja 2024.
- 11** Sud je za analizu ključnih tema odabrao uzorak od 10 država članica (vidjeti [sliku 1.](#)) te je u njih četiri proveo detaljniju analizu. Za tri države članice iz uzorka neki od revizijskih dokaza prikupljeni su u okviru rada V. revizijskog vijeća Suda na „Toku financijskih sredstava” za potrebe izrade godišnjeg izvješća za 2024. Četiri države članice za detaljniju analizu (Austrija, Latvija, Malta i Rumunjska) odabrane su među zemljama iz uzorka tako što su isključene tri države članice koje su već bile obuhvaćene radom na „Toku financijskih sredstava” i uzimanjem u obzir napretka u provedbi. Sud je proveo anketu među svih 27 država članica kako bi prikupio informacije o njihovim sustavima za sljedivost i transparentnost u okviru RRF-a.

Slika 1. – Uzorak država članica



Izvor: analiza koju je proveo Sud.

- 12** Sud je u planovima za oporavak i otpornost država članica iz uzorka utvrdio mjere s procijenjenim troškovima koje su provedene u okviru javne nabave, poziva na podnošenje prijedloga ili financijskih instrumenata. Procijenio je i mehanizme za sljedivost i povezane podatke prikupljene u informacijskim sustavima za upravljanje RRF-om. Nadalje, analizirao je jesu li i na koji način države članice iz uzorka procijenile i upotrijebile informacije o stvarnim troškovima mjera iz planova za oporavak i otpornost u odnosu na procijenjene troškove.
- 13** Osim toga, Sud je analizirao informacije o primjeni RRF-a koje su objavljene na razini Komisije i država članica. Kad god je to bilo moguće Sud je proveo komparativnu analizu s obzirom na mjere transparentnosti provedene u sklopu drugih fondova kojima se izravno upravlja (kao što je Instrument za povezivanje Europe) i fondova u okviru podijeljenog upravljanja.

- 14** Sud ovom revizijom želi doprinijeti jačanju procesa kojima se jamči sljedivost i transparentnost u okviru RRF-a na razini Komisije i država članica. Preporuke Suda usmjerene su na RRF i na sve buduće instrumente koji se mogu primijeniti na temelju „financiranja koje nije povezano s troškovima”. [Revizijska metodologija](#) Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima koje je objavila [Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija \(INTOSAI\)](#).

Prilog II. — Regulatorni okvir uspostavljen za RRF

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
Zakonodavstvo					
Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost	19. veljače 2021.	Početni pravni akt kojim je uspostavljen RRF	Uredba (EU) 2023/435 o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost.	1. ožujka 2023.	Izmjene radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU u postojeće planove za oporavak i otpornost država članica.
			Uredba (EU) 2024/795 o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP).	1. ožujka 2024.	Izmjene radi mobiliziranja financijskih sredstava u okviru postojećih programa EU-a, uključujući RRF, za projekte kojima se doprinosi ciljevima STEP-a.
Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2105 o dopuni Uredbe (EU) 2021/241 definiranjem metodologije za izvješćivanje o socijalnim izdacima.	2. prosinca 2021.	Delegirani akti kojima se razrađuje daljnje praćenje primjene RRF-a i izvješćivanje o njoj.	—	—	—

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
Delegirana uredba Komisije (EU) 2021/2106 o dopuni Uredbe (EU) 2021/241 utvrđivanjem zajedničkih pokazatelja i detaljnih elemenata tablice pokazatelja za oporavak i otpornost.			–	–	–
Javno dostupne smjernice i metodologije					
Smjernice državama članicama za planove za oporavak i otpornost, dio 1. (SWD(2021) 12 final)	20. siječnja 2021.	U dokumentu se utvrđuju informacije koje države članice trebaju navesti u svojim planovima za oporavak i otpornost s obzirom na kriterije na temelju kojih ih Komisija ocjenjuje.	Smjernice za planove za oporavak i otpornost (C/2024/4618)	23. srpnja 2024.	Tim se smjernicama dopunjuju smjernice za pripremu planova za oporavak i otpornost iz siječnja 2021., a cilj im je objasniti postupak izmjene planova za oporavak i otpornost, uključujući dodjelu financijskih sredstava iz RRF-a za postizanje ciljeva STEP-a.
Smjernice državama članicama za planove za oporavak i otpornost, dio 2. (SWD(2021) 12 final).	22. siječnja 2021.	Smjernice s predloškom za strukturu planova država članica za oporavak i otpornost.			

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe (EU) 2021/241 (2021/C 58/01).	18. veljače 2021.	Cilj je tih smjernica pojasniti značenje načela nenanošenja bitne štete i primjenu tog načela u kontekstu RRF-a, kao i načina na koji države članice mogu dokazati da su mjere koje su predložile u planu za oporavak i otpornost u skladu s tim načelom.	Tehničke smjernice o primjeni načela nenanošenja bitne štete u okviru Uredbe o RRF-u (C/2023/111).	2. listopada 2023.	Cilj je tih smjernica ukloniti sve nejasnoće i tako omogućiti državama članicama da razumiju kako dokazati da se mjerama predloženima u njihovim planovima za oporavak i otpornost poštuje načelo nenanošenja bitne štete.
„Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States”	14. ožujka 2022.	Svrha je tih smjernica pomoći nacionalnim tijelima u izvješćivanju o podacima u okviru zajedničkih pokazatelja pružanjem dodatnih statističkih informacija.	„Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States”	24. siječnja 2024.	Po potrebi su općim načelima i zajedničkim pokazateljima dodane daljnje informacije te je uključen prilog koji sadržava dobre prakse i iskustva stečena u prethodnim postupcima izvješćivanja.
				17. svibnja 2024.	Te su smjernice dodatno ažurirane kako bi se u obzir uzelo postupanje prema projektima provedenim u okviru financijskih instrumenata.

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU (2022/C 214/01)	31. svibnja 2022.	U tim se smjernicama objašnjavaju postupak izmjene postojećih planova i načini pripreme poglavlja o planu REPowerEU.	Smjernice za planove za oporavak i otpornost u kontekstu plana REPowerEU (2023/C 80/01)	3. ožujka 2023.	Tim se smjernicama zamjenjuju smjernice koje je Komisija objavila u svibnju 2022. U njima se dodatno objašnjava proces izmjene postojećih planova i načini pripreme poglavlja o planu REPowerEU. Osim toga, pruža se definicija pojma „krajnji primatelj” koji se upotrebljava u kontekstu RRF-a.
			Smjernice za planove za oporavak i otpornost (C/2024/4618)	23. srpnja 2024.	Tim se smjernicama zamjenjuju smjernice o planu REPowerEU iz ožujka 2023., uz iznimku informacija povezanih s poglavljima o planu REPowerEU, koje su i dalje relevantne za države članice koje namjeravaju podnijeti ili izmijeniti poglavlja o planu REPowerEU. Njihov je cilj objasniti postupak izmjene planova za oporavak i otpornost, uključujući dodjelu financijskih sredstava iz RRF-a za postizanje ciljeva STEP-a.

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
„Double funding under the Recovery and Resilience Facility”	6. veljače 2023.	U toj se bilješci razmatra pitanje „dvostrukog financiranja” sredstvima RRF-a i drugih fondova EU-a. Objašnjava se kako države članice i Komisija mogu spriječiti, prepoznati i riješiti problem dvostrukog financiranja.	–	–	–
Okvir za ocjenjivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost (COM(2023) 99 final)	21. veljače 2023.	Komisijin okvir za ocjenjivanje zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti na temelju dosadašnjeg iskustva.	–	–	–
Komisijina metoda za određivanje suspenzije plaćanja na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost (COM(2023) 99 final)		U toj se bilješci objašnjava pristup za utvrđivanje relevantnih iznosa, uz određeno diskrecijsko pravo, ako je potrebno obustaviti plaćanje.	–	–	–

Naziv	Stupanje na snagu	Kratak opis	Izmjene	Stupanje na snagu	Kratak opis
„Commission methodology on the reversal of milestones and targets under the Recovery and Resilience Facility” (COM(2023) 545 final)	19. rujna 2023.	Ta bilješka pruža okvir za primjenu članka 24. stavka 3. druge rečenice Uredbe (EU) 2021/241 te pravnu jasnoću i transparentnost u pogledu postupka koji treba provesti za poništenje.	–	–	–

Izvor: Sud.

Prilog III. – Informacije o dovršenim mjerama iz planova za oporavak i otpornost u četiri odabrane države članice, po pojedinim mjerama

Ref. oznaka mjere	Opis mjere	Procijenjeni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Stvarni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Omjer stvarnih / procijenjenih troškova
Dovršene mjere s uštedama troškova				
AT-C[C2]-I[2C2]	Fond za digitalizaciju javne uprave	106,93	105,36	99 %
AT-C[C3]-I[3B2]	Promicanje prekvalifikacije i usavršavanja	277,00	276,95	100 %
AT-C[C3]-I[3C2]	Paket korektivnih mjera za obrazovanje	100,97	55,95	55 %
Ukupno Austrija		484,90	438,26	90 %
LV-C[C6]-I[6-1-1-1-i-]	Modernizacija postojećih analitičkih rješenja	2,10	1,87	89 %
LV-C[C6]-I[6-1-1-2-i-]	Razvoj novih analitičkih sustava	1,88	1,83	98 %
Ukupno Latvija		3,98	3,70	93 %
MT-C[C1]-I[I3]	Ulaganje u obnovu, temeljitu naknadnu adaptaciju i energiju iz obnovljivih izvora u javnim školama	10,00	4,07	41 %
MT-C[C1]-I[I4]	Ulaganje u pilot-projekt ugljično gotovo neutralne škole koja će poslužiti kao model za budućnost i učenicima pružiti iskustvo učenja otporno na buduće promjene	14,90	12,02	81 %
MT-C[C4]-I[I2]	Jačanje otpornosti zdravstvenog sustava putem digitalizacije i novih tehnologija	11,70	11,29	96 %
Ukupno Malta		36,60	27,37	75 %

Ref. oznaka mjere	Opis mjere	Procijenjeni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Stvarni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Omjer stvarnih / procijenjenih troškova
RO-C[C7]-I[I7.0]	Uvođenje elektroničkih obrazaca u području javne nabave	0,85	0,65	77 %
RO-C[C7]-I[I14.0]	Povećanje otpornosti i kibersigurnosti infrastrukturnih usluga pružatelja internetskih usluga koje se pružaju javnim tijelima u Rumunjskoj.	18,39	17,58	96 %
RO-C[C8]-I[I6.0]	Instrument gospodarskog modeliranja (Paket instrumenata za simulaciju opcija mirovinske reforme) za poboljšanje institucijskih kapaciteta za predviđanje rashoda za mirovine	0,40	0,35	87 %
RO-C[C11]-I[I3.0]	Uspostava i operacionalizacija nacionalnog koordinacijskog centra Velo	1,50	0,05	3 %
RO-C[C13]-I[I3.0]	Uvođenje radnih iskaznica za radnike u kućanstvu	4,45	2,90	65 %
RO-C[C14]-I[I5.0]	Praćenje i provedba plana	12,84	11,47	89 %
RO-C[C15]-I[I5.0] ¹	Osposobljavanje korisnika rumunjskog integriranog informacijskog sustava obrazovanja (SIIR) i informatičkog alata mehanizma ranog upozoravanja (MATE) te sustavne intervencije za smanjenje ranog napuštanja školovanja – neoznačeni dio	0,97	0,00	0 %
Ukupno Rumunjska		39,40	33,00	84 %
Dovršene mjere s prekoračenjima troškova ili jednakim stvarnim i procijenjenim troškovima				
AT-C[C1]-I[I1A2]	Zamjena sustava grijanja na naftu i plin	158,9	158,9	100 %
Ukupno Austrija		158,9	158,9	100 %
LV-C[C6]-I[I6-1-1-3-i-]	Osposobljavanje osoblja za rad s analitičkom platformom i savjetovanje	0,02	0,02	100 %
LV-C[C6]-I[I6-1-2-2-i-]	Izgradnja kapaciteta carinskog laboratorija	0,13	0,13	100 %
Ukupno Latvija		0,15	0,15	100 %

Ref. oznaka mjere	Opis mjere	Procijenjeni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Stvarni ukupni troškovi (u milijunima eura)	Omjer stvarnih / procijenjenih troškova
Ukupno Malta		–	–	–
RO-C[C8]-I[I9.0] ²	Potpura postupku procjene mirovinskih dosjea	20,74	20,78	100,19 %
Ukupno Rumunjska		20,74	20,78	100,19 %

¹ Stvarni troškovi za ovu mjeru prijavljeni su u okviru mjere RO-C[C15]-I[I4.0].

² Razlika između stvarnih i procijenjenih troškova za ovu mjeru posljedica je fluktuacija deviznog tečaja.

Prilog IV. — Odredbe o transparentnosti uključene u pravni okvir RRF-a

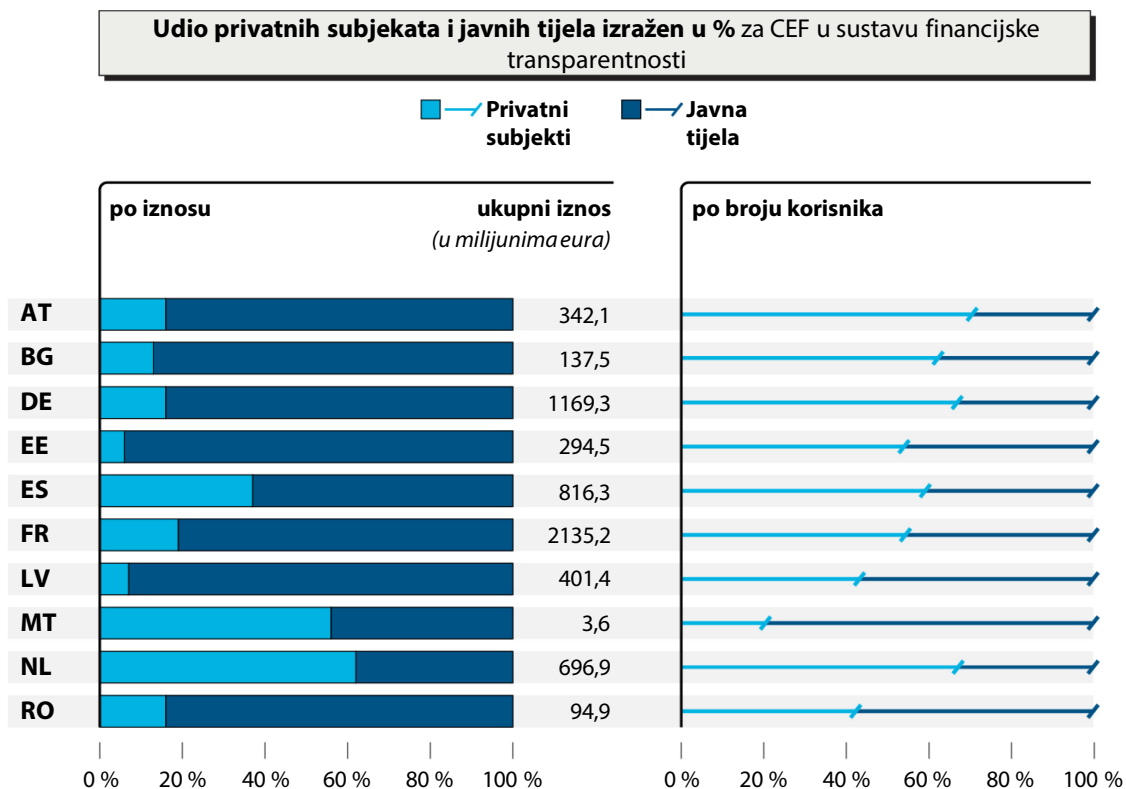
Područje primjene	Pravna osnova	Zahtjev
Odredbe o institucijama	Članak 25. Uredbe o RRF-u	Komisija mora Europskom parlamentu i Vijeću transparentno dostaviti relevantne dokumente povezane s RRF-om
	Članak 26. Uredbe o RRF-u	Održavanje rasprava o pitanjima povezanim s RRF-om u obliku dijaloga o oporavku i otpornosti, na zahtjev Parlamenta
Objave ocjena	Članci 19. i 20. Uredbe o RRF-u	Objava provedbene odluke Vijeća o odobrenju Komisijine ocjene planova za oporavak i otpornost i njihovih izmjena
	Članak 24. stavak 4.	Komisijina objava ocjene dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti uključenih u svaki zahtjev za plaćanje koji su podnijele države članice
Zahtjevi za izvješćivanje	Članak 16. Uredbe o RRF-u	Komisijino izvješće o preispitivanju primjene RRF-a
	Članak 25.a Uredbe o RRF-u kako je izmijenjen Uredbom (EU) 2023/435	Izvješćivanje o 100 krajnjih primatelja koji primaju najveći iznos financijskih sredstava za provedbu mjera u okviru RRF-a
	Članak 27. Uredbe o RRF-u	Izvješćivanje koje dvaput godišnje provode države članice i koje se odnosi na njihov napredak u provedbi planova za oporavak i otpornost
	Članak 29. stavci 2. i 3. Uredbe o RRF-u; članak 1. Delegirane uredbe 2021/2105 o dopuni Uredbe o RRF-u	Izvješćivanje o rashodima koji se financiraju iz RRF-a
	Članak 29. stavak 5. Uredbe o RRF-u; članak 2. Delegirane uredbe 2021/2106 o dopuni Uredbe o RRF-u	Izvješćivanje o 14 zajedničkih pokazatelja utvrđenih za RRF
	Članak 30. Uredbe o RRF-u	Izvješćivanje o tablici pokazatelja za oporavak i otpornost
	Članak 31. Uredbe o RRF-u	Godišnje izvješćivanje Komisije o primjeni RRF-a
	Članak 32. Uredbe o RRF-u.	Komisijino izvješće o evaluaciji primjene RRF-a
	Članak 34. Uredbe o RRF-u.	Informiranje, komunikacija i promidžba financiranja iz RRF-a

Prilog V. — Nedostatci i nedosljednosti koji su utvrđeni u pogledu objavljenih popisa 100 najvećih krajnjih primatelja

Vrsta	Pojedinosti
Nedostatci	Španjolska i Rumunjska – na popisima navode iznose koji su dodijeljeni svakom primatelju umjesto primljenih iznosa, kako je jasno propisano Uredbom o RRF-u. Rumunjska je istaknula činjenicu da im takvo postupanje omogućuje da ranije uključe određene velike krajnje primatelje u postupak provedbe nakon potpisivanja ugovora. Osim toga, Španjolska trenutačno objavljuje samo podatke o primateljima za mjere s dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima koje su uključene u zahtjeve za plaćanje poslane Komisiji te navodi samo iznose dodijeljene po komponentama plana za oporavak i otpornost, a ne po pojedinim mjerama. Međutim, španjolska tijela navela su da rade na proširenju objave popisa 100 najvećih krajnjih primatelja na cijeli plan za oporavak i otpornost, neovisno o uključivanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zahtjeve za plaćanje.
	Francuska – u nekim slučajevima u objavljeni popis uključuje posrednička tijela za predmetne mjere umjesto stvarnih krajnjih primatelja, i to zbog administrativnih poteškoća u utvrđivanju krajnjih primatelja za neke mjere. Francuska je na javno dostupnom popisu 100 najvećih krajnjih primatelja navela da su pet subjekata na popisu posrednička tijela, a ne krajnji primatelji. Razlog tomu su poteškoće u dobivanju relevantnih podataka. Na tih pet subjekata otpada iznos od 3,6 milijardi eura od ukupno 8,3 milijarde eura za cijeli popis objavljen krajem 2024. Francuska tijela navela su i da aktivno rade na poboljšanju sadržaja popisa.
Nedosljednosti	Objavljeni iznosi – većina analiziranih država članica (Austrija, Estonija, Njemačka, Latvija, Malta, Nizozemska, Rumunjska) objavila je samo iznos financijskih sredstava EU-a iz RRF-a za svakog primatelja, dok su Bugarska, Francuska i Španjolska objavile ukupni iznos javnog financiranja koji uključuje nacionalno sufinanciranje. To je vjerojatno posljedica promjene smjernica Komisije, na temelju kojih se 2023. tražila objava samo financijskih sredstava iz RRF-a, dok se u skladu s ažuriranom verzijom iz 2024. traži objava svih financijskih sredstava.
	Raščlamba po pojedinim mjerama – Austrija, Bugarska, Estonija, Latvija, Malta, Nizozemska, Rumunjska i Španjolska za svakog krajnjeg primatelja dostavljaju popis mjera i odgovarajući iznos za svaku pojedinu mjeru, dok Francuska i Njemačka dostavljaju samo popis mjera i ukupni primljeni iznos, bez raščlambe na razini svih pojedinih mjera. Sud napominje da u skladu s Uredbom o RRF-u takva raščlamba nije obvezna.

Izvor: Sud.

Prilog VI. — Analiza korisnika CEF-a



Izvor: Sud, na temelju podataka iz sustava financijske transparentnosti iz listopada 2025.

Prilog VII. — Informacije koje je objavila Komisija u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama (2021. – 2027.)

	Publikacija	Datum/učestalost	Pravna osnova
Komisijine ocjene (javne)	—		
Izvješćivanje	Dijalog s partnerima iz Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. : zapisnici sa sastanaka i prezentacije	Najmanje jedanput godišnje	Članak 8. stavak 5. Uredbe o zajedničkim odredbama Odluka C(2021) 5014
	Preispitivanje u sredini programskog razdoblja : izvješće o ishodima preispitivanja u sredini programskog razdoblja koje se odnosi na države članice	Jedanput, do kraja 2026.	Članak 18. stavak 6. Uredbe o zajedničkim odredbama
	Godišnja izvješća o radu GU EMPL, GU REGIO, GU HOME , što uključuje ishod pregleda računa, procjenu uspješnosti programa i ocjenu rezultata kontrole	Na godišnjoj razini	Članak 99 i članak 41. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama
	Evaluacija u sredini programskog razdoblja	Do kraja 2024.	Članak 45. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama
	Retrospektivna evaluacija	Do 31. prosinca 2031.	Članak 45. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama

Publikacija		Datum/učestalost	Pravna osnova
Druge publikacije	Deveto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji i interaktivni zemljovid	Devet izvješća	Inicijativa Komisije
	Izvješće o ishodu programiranja kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027.	Jedanput, 28. travnja 2023.	Inicijative Komisije
	Informativni članci i uvidi o učinku kohezijske politike i događanjima povezanim s kohezijskom politikom	Ovisno o događanju	Inicijativa Komisije
	Izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra, uključujući učinak kohezije na preporuke za pojedine zemlje	Na godišnjoj razini	Europski semestar i članak 19. stavak 15. Uredbe o zajedničkim odredbama

Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

CEF	Instrument za povezivanje Europe
GU ECFIN	Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove
RRF	Mehanizam za oporavak i otpornost
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije

Pojmovnik

Ciljna vrijednost	Kvantitativna mjera napretka države članice prema dovršetku određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.
Financijska uredba	Glavni skup pravila kojima se uređuju struktura i upotreba proračuna EU-a te povezani procesi kao što su unutarnja kontrola, izvješćivanje, revizija i razrješnica.
Izravno upravljanje	Upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.
Ključna etapa	Kvalitativna mjera napretka određene države članice prema dovršetku određene reforme ili ulaganja u njezinu planu za oporavak i otpornost.
Krajnji primatelj	Fizička ili pravna osoba koja prima financijska sredstva iz RRF-a za provedbu određene mjere uključene u plan države članice za oporavak i otpornost.
Mehanizam za oporavak i otpornost	Mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.
Mjera	U kontekstu RRF-a, reforma ili ulaganje.
Plan za oporavak i otpornost	Dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koje određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.
Podijeljeno upravljanje	Način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća državama članicama, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.
Rezultati	Neposredne posljedice određenog projekta ili programa po njegovu dovršetku, kao što su veća zapošljivost polaznika tečaja ili poboljšani pristup nekom području zbog novoizgrađene ceste.
Ulaganje	Rashod za aktivnost, projekt ili djelovanje obuhvaćeno područjem primjene Uredbe o RRF-u za koje se očekuje da će donijeti korisne rezultate za društvo, gospodarstvo ili okoliš.
Uspješnost	Mjerilo koje pokazuje u kojem su stupnju određenom mjerom, projektom ili programom financiranim sredstvima EU-a ispunjeni postavljeni ciljevi i u kojoj je mjeri ostvarena odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-14>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/SR-2026-14>

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 IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Petri Sarvamaa i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodila članica Suda Ivana Maletić, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Ana Jurak, rukovoditelj Juan Ignacio Gonzalez Bastero, voditelj radnog zadatka Viorel Cirje te revizori Aikaterini Vraila, Dana Christina Mohamed, Tiago Ribeiro, Sorana Rotta i Lorenzo Meirone.



Slijeva nadesno: Ana Jurak, Aikaterini Vraila, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Ivana Maletić, Dana Christina Mohamed, Sorana Rotta, Lorenzo Meirone i Tiago Ribeiro.

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.

Naslovnica je izrađena s pomoću programa Adobe Firefly; © Europska unija, 2025.; izvor: Sud.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patent, 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 978-92-849-7365-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/8615902	QJ-01-26-019-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7366-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/2926261	QJ-01-26-019-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 14/2026](#) „Sljedivost i transparentnost financijskih sredstava iz RRF-a – I dalje postoje nedostatci”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF), čija je vrijednost 577 milijardi eura, uspostavljen je u veljači 2021. kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. U okviru ove revizije Sud je ispitao jesu li Komisija i države članice zajamčile dovoljnu razinu sljedivosti i transparentnosti financijskih sredstava iz RRF-a. Utvrdio je da većina država članica može slijediti tok financijskih sredstava iz RRF-a, ali da se određeni podatci ne prikupljaju uvijek sustavno, što dovodi do kašnjenja i ponekad nepotpunih informacija. Države članice ne upotrebljavaju sustavno podatke o stvarnim troškovima kako bi ažurirale procjene, a Komisija takve podatke ne zahtijeva za potrebe upravljanja RRF-om. Kad je riječ o transparentnosti, objavljene informacije o primateljima, stvarnim troškovima i postignutim rezultatima nisu dovoljne. Sud preporučuje da se u okviru budućih instrumenata svi relevantni podatci o upotrebi financijskih sredstava EU-a prikupljaju, upotrebljavaju i objavljuju na sustavan način.

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