



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# **Kratki tematski pregled Nepodmirene obveze u proračunu EU-a: detaljnija analiza**

travanj 2019.

# Sadržaj

|   | Odlomak     |
|---|-------------|
| <b>Sažetak</b>  | I. – VII.   |
| <b>Uvod</b>   | 01. – 21.   |
| Što su nepodmirene obveze?  | 04. – 08.   |
| Osnova za preuzete obveze   | 09. – 11.   |
| Računovodstveno evidentiranje nepodmirenih obveza   | 12. – 15.   |
| Razvoj nepodmirenih obveza  | 16. – 21.   |
| <b>Što utječe na nepodmirene obveze?</b>  | 22. – 78.   |
| Razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u sklopu VFO-a | 24. – 29.   |
| Spora provedba VFO-a  | 30. – 33.   |
| Poseban slučaj ESI fondova  | 34. – 69.   |
| <b>Nepodmirene obveze u ostalim proračunskim područjima</b>   | 70. – 75.   |
| Vanjsko djelovanje  | 70. – 72.   |
| Ostali programi   | 73. – 75.   |
| „Potencijalno neuobičajene nepodmirene obveze”  | 76. – 78.   |
| <b>Usporedba među državama članicama</b>  | 79. – 85.   |
| <b>Zaključak i daljnji koraci</b>   | 86. – 106.  |
| Povijest se ponavlja  | 87. – 93.   |
| Rizici za buduće proračune  | 94. – 101.  |
| Kako se RAL može smanjiti?  | 102. – 106. |

## **Prilozi**

**Prilog I. — Nepodmirene obveze po glavnim programima u razdoblju 2014. – 2017. (u milijunima eura)**

**Prilog II. — Ukupne stope plaćanja i nepodmirene obveze po državama članicama na kraju 2017. za VFO za razdoblje 2014. – 2020.**

## **Revizorski tim**

## Sažetak

**I** Nepodmirene obveze, tj. preuzete obveze koje nisu plaćene, redovito su predmet pozornosti mnogih dionika u proračunu EU-a. Razlog su tomu ukupan iznos tih obveza i neprestani porast njihove vrijednosti.

**II** Europski revizorski sud (Sud) u okviru godišnje revizije računovodstvene dokumentacije EU-a prati kretanje iznosa nepodmirenih obveza. Ovaj pregled usmjeren je na razinu nepodmirenih obveza na kraju 2017., posljednje godine za koju je Sud dovršio godišnju reviziju. Svrha pregleda nije pružiti jamstvo o tom iznosu, nego analizirati glavne čimbenike koji su na njega utjecali. Sud temelji svoje izvješće na pregledu relevantnih dokumenata, analizi podataka dostupnih u sustavima Komisije i drugim izvješćima, raspravama s osobljem Komisije te ispitivanju ograničenog broja nepodmirenih obveza.

**III** Nakon više godina gotovo neprekidnog rasta nepodmirene obveze dosegnule su do kraja 2017. vrijednost od 267 milijardi eura. Na nepodmirene obveze uvelike utječe razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u spoju s preklapanjem višegodišnjih financijskih okvira i sporom provedbom programa koji se financiraju sredstvima EU-a. Dio njihova porasta može se isto tako pripisati povećanju proračuna EU-a, uključujući potrebu za prilagođavanjem pristupanju novih država članica.

**IV** Pravila kojima je uređena potrošnja u različitim proračunskim područjima znatno su utjecala na povećanje nepodmirenih obveza. Najveći dio, u iznosu od 189,9 milijardi eura na kraju 2017., otpada na europske strukturne i investicijske (ESI) fondove, uglavnom zbog:

- preklapanja između razdoblja u kojima se programi ESI fondova mogu provoditi
- kasnog donošenja zakonodavnog okvira za programe ESI fondova
- produljenja razdoblja automatskog opoziva odobrenih sredstava s dvije na tri godine
- kašnjenja koja su uzrokovali novi postupci i uvjeti za potrošnju sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020.

**V** Sud posebno ističe znatne rizike koje visoka razina nepodmirenih obveza može stvoriti za proračun EU-a. Ona može dovesti do nemogućnosti pravodobnog

podmirenja zahtjeva za plaćanje zbog nedostatnih iznosa u godišnjim proračunima te povećava financijsku izloženost proračuna EU-a.

#### **VI** Razina nepodmirenih obveza može se smanjiti:

- promjenom razina njihovih proračunskih komponenti: preuzetih obveza, plaćanja i opoziva sredstava
- otklanjanjem čimbenika njihova povećanja te
- jamčenjem financijske discipline i jednostavnijih pravila za proračunsku potrošnju.

#### **VII** Sud posebno ističe moguća rješenja koja je razmatrao u okviru svojih ranijih aktivnosti. Na primjer:

- pravodobno donošenje VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i povezanih višegodišnjih programa
- pojednostavnjenje pravila za proračunsku potrošnju
- pouzdano predviđanje potreba za plaćanjem te
- jamčenje odgovarajuće ravnoteže između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje.

## Uvod

**01** Kumulativna vrijednost nepodmirenih obveza, poznatih i pod pokratom „RAL”<sup>1</sup>, bila je predmetom rasprava mnogih dionika u proračunu EU-a. Sud već niz godina u svojim godišnjim izvješćima izražava zabrinutost zbog tendencije njihova porasta<sup>2</sup> i preporučuje Komisiji da djeluje u cilju smanjenja njihove razine. Sud ovim pregledom nastoji pružiti uvid u to kako se iznos nepodmirenih obveza kretao do kraja 2017. i koji su glavni čimbenici te tendencije. Sud posebno ističe glavne rizike povezane s visokim nepodmirenim obvezama i zaključuje pregled uzimajući u obzir neke od svojih prethodnih preporuka.

**02** Ovaj kratki tematski pregled nije revizijsko izvješće, nego pregled koja se ponajprije temelji na javno dostupnim informacijama. Sud ga je izradio na temelju pitanja koja su mu upućena 4. listopada 2018. tijekom predstavljanja njegova godišnjeg izvješća za financijsku godinu 2017. pred Odborom Europskog parlamenta za proračunski nadzor. Pregled se temelji na aktivnostima koje je Sud obavio za potrebe godišnjih izvješća i niza tematskih izvješća. Sud je ujedno ispitao relevantne dokumente Komisije i drugih tijela te održao sastanke sa službama Komisije zaduženima za glavna rashodovna područja koja doprinose nepodmirenim obvezama<sup>3</sup>.

**03** U okviru izrade godišnjih izvješća Sud ispituje uzorak preuzetih obveza sastavljen od obveza preuzetih tijekom financijske godine za koju se provodi revizija i nepodmirenih obveza iz prethodnih godina. Sud je krenuo od rezultata ispitivanja preuzetih obveza koje je proveo u kontekstu izrade godišnjeg izvješća za 2017. i dopunio ih dodatnim uzorkom od 30 nepodmirenih obveza radi stjecanja boljeg uvida u to zašto su one i dalje nepodmirene.

---

<sup>1</sup> Prema francuskom *reste à liquider*.

<sup>2</sup> Na primjer, vidi odlomak 2.48. izvješća za 2017. godinu; odlomak 2.14. izvješća za 2016. godinu; odlomak 2.40. izvješća za 2015. godinu, odlomke 1.37. i 1.38. godišnjeg izvješća za 2011. godinu; odlomke od 3.8. do 3.11. godišnjeg izvješća za 2007. godinu te odlomke od 2.16. do 2.20. godišnjeg izvješća za 2003. godinu.

<sup>3</sup> Sud je posjetio glavne uprave odgovorne za upravljanje proračunom EU-a (GU BUDG), regionalnu i urbanu kohezijsku politiku (GU REGIO), ruralni razvoj (GU AGRI), susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) te istraživanje i inovacije (GU RTD).

## Što su nepodmirene obveze?

**04** Da bi Komisija mogla preuzimati pravne obveze pružanja financijskih sredstava („pravne obveze”), mora raspolagati godišnjim proračunom koji su odobrili Europski parlament i Vijeće. Godišnji proračun uključuje odobrena sredstva za preuzimanje obveza, odnosno raspoloživa sredstva za preuzimanje obveza u danoj godini koja, međutim, neće nužno biti plaćena u toj istoj godini, te odobrena sredstva za plaćanje, odnosno stvarne iznose raspoložive za plaćanja u toj godini.

**05** Nepodmirene obveze sastoje se od svih obveza preuzetih u tekućoj godini i prethodnim godinama koje još nisu plaćene ili stornirane („opozvane”). Većina njih čini buduću financijsku obvezu na teret proračuna EU-a.

**06** Između početka programa<sup>4</sup>, odnosno trenutka u kojem se sredstva obično rezerviraju u cijelosti ili u godišnjim obrocima, i samoga dana provedbe plaćanja neizbježno prođe određena količina vremena. Ovisno o vrsti projekta, prije nego što se može započeti s njegovom provedbom, postupci mogu uključivati poziv na iskaz interesa, ocjenu zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a, odluke o dodjeli financijskih sredstava EU-a, kao i pozive na podnošenje ponuda i sklapanje ugovora. Nakon dovršetka tih koraka i početka provedbe projekta, nastali rashodi moraju se prijaviti, provjeriti i potvrditi prije nego što se Komisiji pošalje zahtjev za plaćanje. Trajanje tih postupaka ovisi o projektu te u slučaju složenih infrastrukturnih projekata može trajati i duže od nekoliko godina.

**07** Slijedom navedenoga, s obzirom na to da se obveze preuzimaju svake godine, one mogu ostati nepodmirene nekoliko godina dok traje provedba projekata. Tijekom tog vremena one čine nepodmirene obveze, čija se vrijednost povećava s preuzimanjem novih obveza, a smanjuje s izvršenjem plaćanja ili opozivom sredstava.

**08** Za dio nepodmirenih obveza na koncu ne dođe do provedbe plaćanja. U nekim slučajevima dođe do storniranja (opoziva) sredstava iz različitih razloga utvrđenih propisima. Tim se opozivima smanjuju nepodmirene obveze. Primjeri uključuju rezervirana sredstva iz proračuna EU-a za koja su prekoračeni rokovi za provedbu plaćanja ili višak sredstava koji nastane ako su ukupna plaćanja manja od ugovorenog

---

<sup>4</sup> U slučaju naslova 1.b VFO-a, operativni programi detaljni su planovi u kojima države članice iznose kako će se potrošiti sredstva iz proračuna EU-a. Programi se provode u sklopu projekata koje su odabrale i koje prate države članice.

iznosa. Vrijednost opozvanih sredstava razmjerno je niska te su ona u posljednjih 11 godina (2007. – 2017.) u ukupnim preuzetim obvezama imala udio od 2,1 %.

## Osnova za preuzete obveze

**09** Uobičajena osnova za preuzete obveze ovisi o proračunskom području. U **tablici 1.** navedeni su primjeri osnove za preuzete obveze u sklopu svakog naslova višegodišnjeg financijskog okvira EU-a (VFO).

**Tablica 1. – Osnova za preuzete obveze**

| Naslov VFO-a  | Osnova za preuzete obveze   |
|---|---|
| Naslov 1.a<br>„Konkurentnost za rast i zapošljavanje”           | Ugovori s istraživačima i istraživačkim organizacijama te sporazumi o financiranju infrastrukturnih projekata, organizacija koje provode svemirske programe i nacionalnih agencija koje upravljaju programima ERASMUS.                            |
| Naslov 1.b<br>„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” | Godišnji obroci utvrđeni u financijskom planu operativnih programa za planirane rashode u području kohezije.  |
| Naslov 2.<br>„Održivi rast: prirodni resursi”                   | Godišnji obroci utvrđeni u financijskom planu operativnih programa za planirane rashode u području ruralnog razvoja. Sporazumi o ribarstvu koji se temelje na protokolima koje je Vijeće sklopilo s trećim zemljama za jamčenje prava na ribolov. |
| Naslov 3.<br>„Sigurnost i građanstvo”                           | Ugovori i sporazumi s državama članicama ili trećim stranama za promicanje zdravlja, kulture, politike azila, jednakosti i pravde.  |
| Naslov 4.<br>„Globalna Europa”                                  | Sporazumi o financiranju sklopljeni s razvojnim partnerima za određeno razdoblje.   |
| Naslov 5.<br>„Administracija”                                   | Ugovori o nabavi robe i usluga.   |

Izvor: Sud.

**10** Određene obveze, na primjer one za infrastrukturne projekte, mogu ostati nepodmirene nekoliko godina. Tijekom 2017. godine ukupne nepodmirene obveze u visini od 267,3 milijarde eura u prosjeku su odgovarale razini od 2,7 godina preuzetih

obveza koje traju dulje od jedne godine<sup>5</sup>. To se razlikovalo u različitim naslovima VFO-a zbog različite prirode preuzetih obveza i projekata u sklopu svakog naslova (*tablica 2.*).

### Tablica 2. – Nepodmirene obveze izražene u godinama preuzetih obveza koje traju dulje od jedne godine

| Naslov VFO-a  | Nepodmirene obveze izražene u godinama preuzetih obveza |
|---|---|
| 1. „Pametna i uključiva rast“                         |   |
| 1. a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“          | 1,7 godina  |
| 1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“ | 3,0 godina  |
| 2. „Održivi rast: prirodni resursi“                   | 2,3 godine  |
| 3. „Sigurnost i građanstvo“                           | 1,2 godine  |
| 4. „Globalna Europa“                                  | 2,7 godina  |
| 5. „Administracija“                                   | nije primjenjivo  |
| Svi naslovi VFO-a                                     | 2,7 godina  |

Izvor: izvješće Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju za 2017. godinu.

**11** U sklopu većine naslova kombiniraju se obveze preuzete i plaćene u istoj godini s obvezama koje se prenose u nadolazeće godine. Dio naslova 2. koji se odnosi na Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i naslov 5. „Administracija“ sastoj se gotovo u cijelosti od obveza plaćenih u istoj godini i stoga ne utječu na nepodmirene obveze. U *prilogu I.* dostupno je više informacija o glavnim programima.

### Računovodstveno evidentiranje nepodmirenih obveza

**12** Nepodmirene obveze prikazuju se u „konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a“, u izvješćima o izvršenju proračuna i u financijskim izvještajima. U izvješćima o izvršenju proračuna prikazan je ukupni iznos nepodmirenih obveza, dok je

<sup>5</sup> Izračunano kao iznos nepodmirenih obveza na kraju 2017. godine podijeljen s iznosom diferenciranih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u proračunu za 2017. Diferencirana odobrena sredstva za preuzimanje obveza čine iznose koji se ne plaćaju iste godine nego u budućnosti.

u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji na kraju 2017.<sup>6</sup> ukupna vrijednost nepodmirenih obveza od 267,3 milijarde eura podijeljena između pasive (45,9 milijardi eura) i izvanbilančnih stavki (221,4 milijarde eura).

**13** Dio nepodmirenih obveza koji je u bilanci prikazan kao pasiva predstavlja iznos koji je uključen u izdatke i iskazuje se:

- o ili kao iznos dospjelih obveza, za primljene zahtjeve za povrat troškova i račune koji još nisu plaćeni
- o ili kao obračunani trošak, koji odgovara iznosima za koje još nisu zaprimljeni zahtjevi za plaćanje, ali koji mogu biti povezani s napretkom programa ili projekta.

**14** Dio nepodmirenih obveza koji je prikazan kao izvanbilančna stavka<sup>7</sup> predstavlja preuzete obveze koje se (još) ne mogu povezati s iznosom rashoda. Riječ je o nepredviđenim obvezama koje će se ili platiti ili opozvati u nadolazećim godinama.

**15** Nacrtom sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a predviđeno je da Ujedinjena Kraljevina ima obvezu prema Uniji za svoj udio u proračunskim obvezama iz proračuna EU-a<sup>8</sup> koje nisu podmirene do 31. prosinca 2020.<sup>9</sup> Sve veći iznos nepodmirenih obveza stoga znači veći iznos poravnjanja. Međutim, time se ne povećava ukupni doprinos Ujedinjene Kraljevine jer sve veći iznos nepodmirenih obveza također znači da se izdvajaju manji doprinosi za isti iznos u razdoblju prije 31. prosinca 2020.

## Razvoj nepodmirenih obveza

**16** Nepodmirene obveze bilježe postupan rast kao što je prikazano na [slici 1.](#), uz osjetno ubrzanje u posljednjih nekoliko godina. Porasle su sa 138,7 milijardi eura na kraju 2007. na 267,3 milijarde eura na kraju 2017. godine, što je povećanje od 93 %. U budućnosti se očekuje nastavak tog porasta ([odlomak 91.](#)).

---

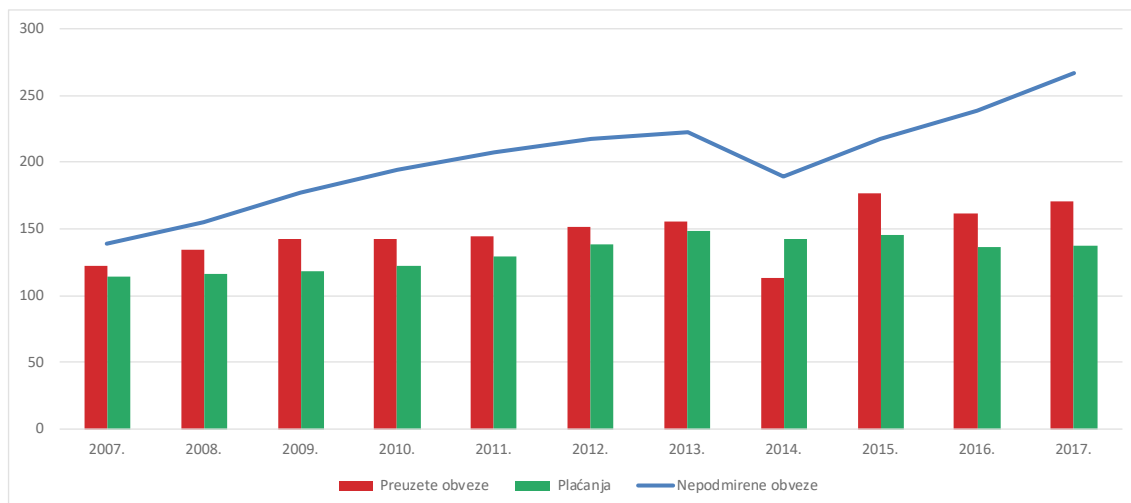
<sup>6</sup> COM(2018) 521 – Konsolidirani godišnji financijski izvještaji Europske unije za 2017.

<sup>7</sup> U bilješci 5.1. „Nepodmirene proračunske obveze koje još nisu rashodovane” za konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2017.

<sup>8</sup> I proračuna decentraliziranih agencija Unije.

<sup>9</sup> Te za svoj udio u obvezama preuzetim 2021. u pogledu prijenosa odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz proračuna za 2020.

**Slika 1. – Kretanje iznosa nepodmirenih obveza (u milijardama eura)**



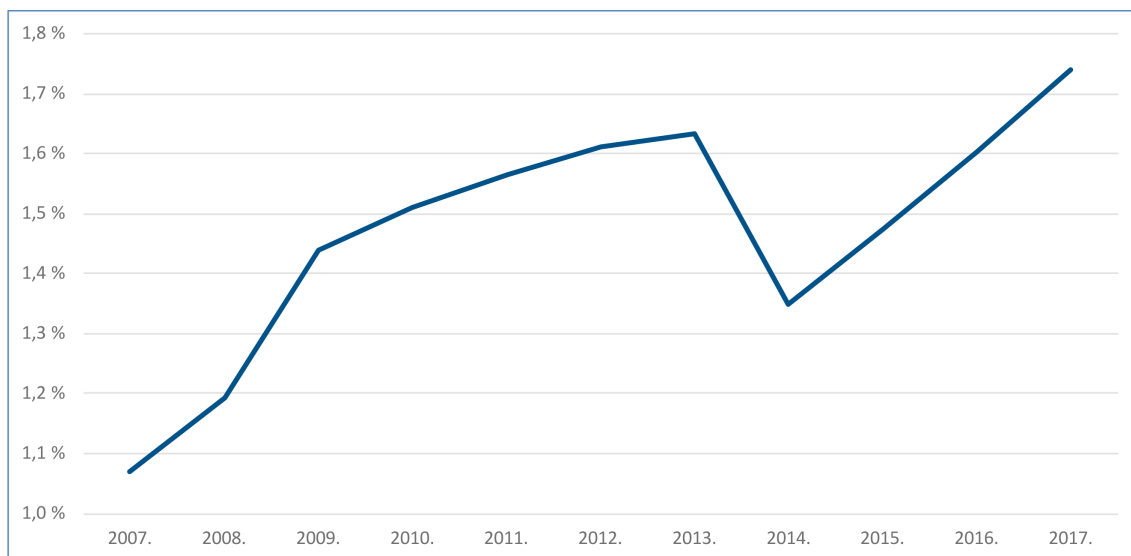
Izvor: Sud, na temelju izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju.

**17** 2017. godina četvrta je godina VFO-a za razdoblje 2014. –2020. Nepodmirene obveze iz 2017. odgovarale su iznosu od 25 % ukupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u VFO-u. U četvrtoj godini VFO-a za razdoblje 2007. – 2013., odnosno 2010. godine, nepodmirene obveze činile su tek 20 % ukupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza. Nepodmirene obveze izražene u godinama preuzetih obveza koje traju dulje od jedne godine također su se povećale s 2,4 godine 2010. na 2,7 godina 2017.

**18** Nepodmirene obveze nominalna su vrijednost. Kretanje njihova iznosa neizbježno uključuje element inflacije tijekom godina, što utječe na povezane preuzete obveze i plaćanja zbog kojih nastaju. Kada se uspoređuju duga razdoblja, učinak inflacije može biti znan<sup>10</sup>. Kako bi se u obzir uzeo učinak inflacije, na *slici 2.* prikazano je kretanje iznosa nepodmirenih obveza izraženo u postotku bruto nacionalnog dohotka (BND) u EU-u. Kada se uspoređuje četvrta godina dvaju promatranih VFO-a, nepodmirene obveze povećale su se s 1,5 % BND-a 2010. na 1,7 % BND-a 2017. godine.

<sup>10</sup> U skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe o VFO-u Komisija svake godine prilagođava VFO kako bi se uzeo u obzir utjecaj inflacije, i to primjenom fiksnog deflatora od 2 % godišnje.

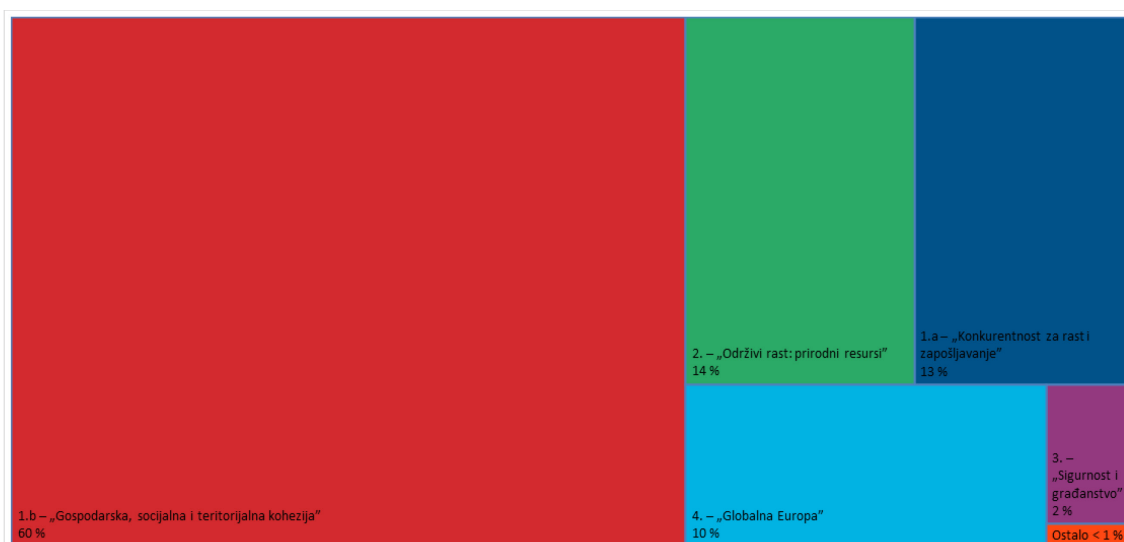
## Slika 2. – Kretanje iznosa nepodmirenih obveza izraženo u postotku BND-a u EU-u



*Izvor:* Sud, na temelju izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju te podataka iz godišnje makroekonomske baze podataka Komisije (AMECO).

**19** Naslov 1.b najviše doprinosi nepodmirenim obvezama koje su na kraju 2017. iznosile 267,3 milijarde eura, a slijedi ga dio naslova 2. koji se provodi u okviru preuzetih obveza koje traju dulje od jedne godine, kao što je prikazano na [slici 3.](#)

## Slika 3. – Nepodmirene obveze iz 2017. prema naslovima VFO-a

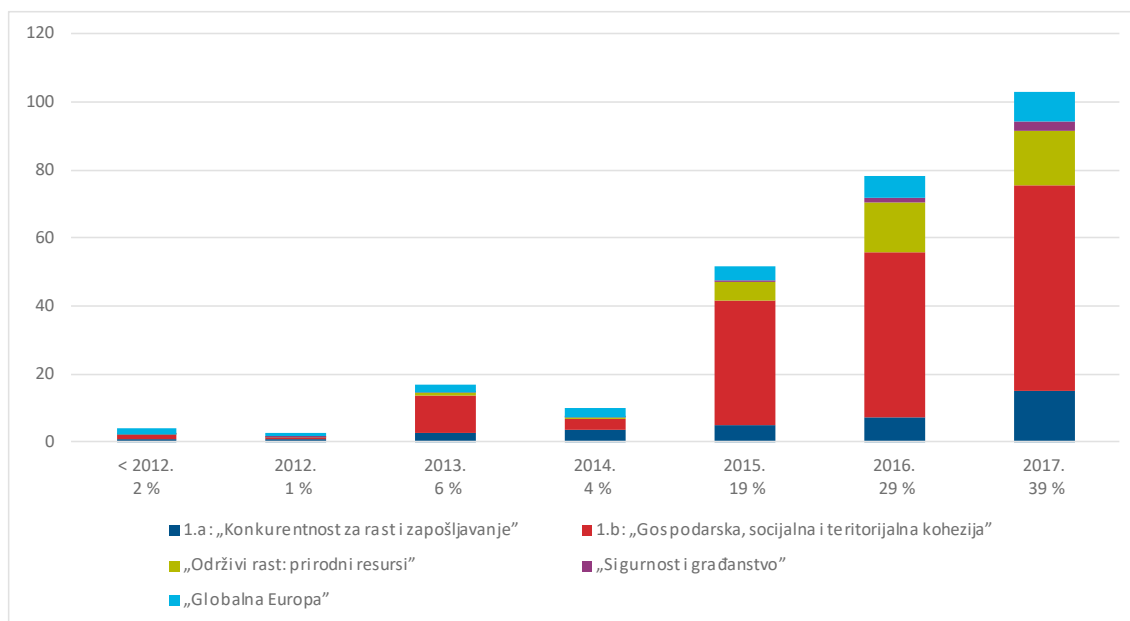


*Izvor:* Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2017.

**20** Većinu nepodmirenih obveza na kraju određene godine čine obveze preuzete u prethodne tri godine. To je uvelike u skladu s obrascem potrošnje u okviru europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova, u vezi s kojima su države članice izložene riziku od gubitka sredstava ako u roku od tri godine ne podnesu zahtjev za nadoknadu

troškova (*odlomci 44. – 46.*). To je vidljivo iz nepodmirenih obveza iz 2017. prikazanih na *slici 4.* prema godini nastanka jer je 87 % ukupnog iznosa nastalo tijekom prethodnih triju godina.

#### Slika 4. – Nepodmirene obveze iz 2017. prikazane prema godini nastanka obveze (u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2017.

**21** Proširenje EU-a pristupanjem 13 novih država članica<sup>11</sup> 2004., 2007. i 2013. automatski je dovelo do povećanja proračuna EU-a, a slijedom toga i do povećanja nepodmirenih obveza. VFO za razdoblje 2007. – 2013. prvo je razdoblje koje je uključivalo 27 država članica (28 kada je Hrvatska pristupila 2013. godine). Odobrena sredstva za preuzimanje obveza porasla su sa 752 milijarde eura za VFO za razdoblje 2000. – 2006. na 976 milijardi eura za VFO za razdoblje 2007. – 2013. te na 1087 milijardi eura za VFO za razdoblje 2014. – 2020. To je dovelo do povećanja nepodmirenih obveza. Nepodmirene obveze povezane s ESI fondovima koje se mogu pripisati novim državama članicama iznosile su 53,4 milijarde eura 2010. i 93,7 milijardi eura 2017. godine.

<sup>11</sup> Češka Republika, Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka pristupile su EU-u 2004., Bugarska i Rumunjska 2007. te Hrvatska 2013. godine.

## Što utječe na nepodmirene obveze?

**22** U sljedećim odjeljcima opisuje se učinak različitih čimbenika na nepodmirene obveze. Iako se njihov pojedinačni učinak ne može precizno utvrditi, Sud, ako je to moguće, navodi podatke koji bi mogli objasniti kako svaki od njih doprinosi nepodmirenim obvezama. Sud se osobito usredotočio na tekući VFO (2014. – 2020.), tijekom kojeg je nastala većina obveza obuhvaćenih trenutačnim nepodmirenim obvezama, te na prethodni (2007. – 2013.) jer omogućuje ispitivanje jednog gotovo završenog VFO-a.

**23** Neki od čimbenika koji utječu na nepodmirene obveze imaju učinak na proračun u cjelini (npr. razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje, iznos sredstava predviđenih VFO-a), dok su drugi jače izraženi u određenim rashodovnim područjima (npr. pravila o automatskom opozivu sredstava). S obzirom na to da više od dvije trećine nepodmirenih obveza nastaje u okviru ESI fondova, Sud je detaljnije ispitao njihov razvoj i rashodovne obrasce. Sud se u svojoj analizi također osvrnuo na naslove 1.a, 3. i 4. VFO-a. U okviru dijela naslova 2. koji se odnosi na Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i cijelog naslova 5. „Administracija”<sup>12</sup> upotrebljavaju se odobrena sredstva koja su plaćena u istoj godini u kojoj su rezervirana te ti elementi gotovo uopće ne utječu na nepodmirene obveze pa oni stoga nisu uključeni u analizu Suda.

### Razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u sklopu VFO-a

**24** Proračun EU-a donosi se tako da obveze predviđene proračunom bilo kojeg VFO-a neće odgovarati predviđenim proračunskim plaćanjima. Razlika između tih dvaju elemenata odražava preuzete obveze koje nisu plaćene tijekom VFO-a, ali koje će se morati ili platiti s pomoću odobrenih sredstava za plaćanje iz budućih VFO-a ili opozvati.

**25** Razlika je, u različitoj mjeri, očigledna u posljednjim VFO-ima. Međutim, VFO-om za razdoblje 2014. – 2020. uvedena je najveća razlika između ukupnih gornjih granica

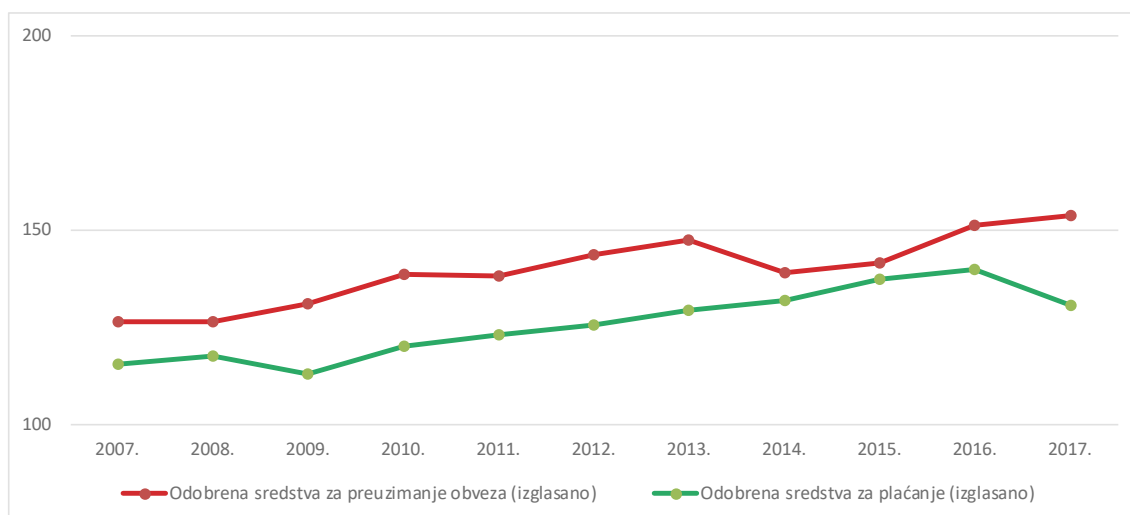
---

<sup>12</sup> Nepodmirene obveze za naslov 5. „Administracija” na kraju 2017. godine iznosile su 867 milijuna eura, od čega je 508 milijuna eura bilo povezano s institucijama EU-a bez Komisije.

za odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje<sup>13</sup> u iznosu od 51,5 milijardi eura u cijenama iz 2011. (razlika u VFO-u za razdoblje 2007. – 2013. iznosila je 50 milijardi eura u cijenama iz 2011.). „Komisija je onodobno izjavila da je ta razlika jednostavno u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja i pravnim zahtjevima.”<sup>14</sup>

**26** Na *slici 5.* prikazana je godišnja razlika između izglasanih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u proračunima EU-a za svaku godinu u razdoblju od 2007. do 2017., koja ukupno iznosi 153,4 milijarde eura, što povećava nepodmirene obveze.

### Slika 5. – Godišnja razlika između izglasanih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje (u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju informacija iz izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju.

**27** Prema navodima Komisije, taj čimbenik nastavit će utjecati na buduća povećanja nepodmirenih obveza: „očekuje se da će nepodmirene obveze nastaviti rasti zbog

<sup>13</sup> VFO-om se utvrđuju najviši godišnji iznosi („gornje granice”) koje EU može potrošiti tijekom predmetnog razdoblja, izraženi u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza i odobrenim sredstvima za plaćanje. Razlika („margina”) između godišnjih gornjih granica i odobrenih sredstava predviđenih proračunom može se upotrebljavati za nepredviđene potrebe i hitne slučajeve.

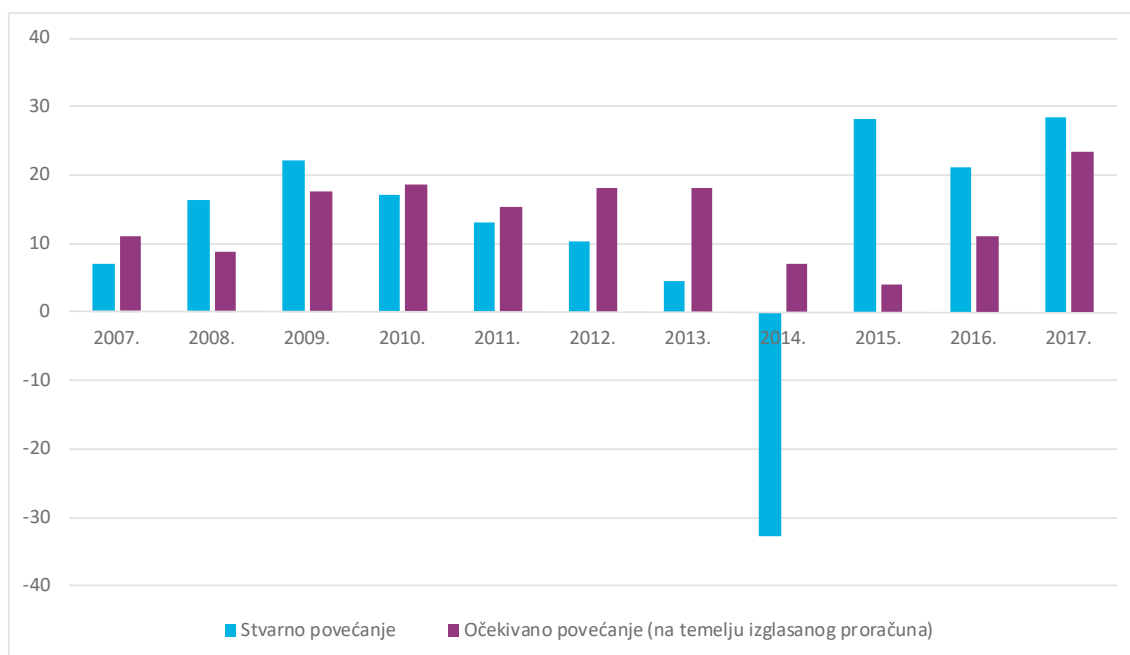
<sup>14</sup> Radni dokument službi Komisije priložen Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. – Proračun EU-a usmjeren na rezultate”, SWD(2016) 299 final.

razlike između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje”<sup>15</sup>.

**28** Na *slici 6.* prikazana je usporedba godišnjeg povećanja nepodmirenih obveza i povećanja koje se moglo očekivati na temelju razine odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje uključenih u izglasani proračun. Povećanje niže od očekivanog tijekom 2012. i 2013. godine može se objasniti odobravanjem dodatnih sredstava za plaćanje tijekom tih godina kako bi se riješio problem nedovoljnih odobrenih sredstava za plaćanje, dok je smanjenje 2014. godine posljedica reprogramiranja preuzetih obveza (*odlomak 61.*).

**29** Stvarno povećanje 2015., 2016. i 2017. godine bilo je znatno veće od očekivanoga, čak i uzimajući u obzir reprogramiranje iz 2014. Razlog tomu uglavnom su kašnjenja u provedbi programa, većinom u okviru naslova 1.b, što je dovelo do nižih potreba za plaćanjem nego što je predviđeno u proračunu.

### Slika 6. – Stvarno povećanje nepodmirenih obveza u odnosu na očekivano (u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju informacija iz izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju.

<sup>15</sup> Vidi stranicu 37. izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju za 2017.

## Spora provedba VFO-a

**30** U razdoblju od 2007. do 2010. godine potrošnja proračunskih sredstava bila je znatno sporija nego što je bilo predviđeno prilikom dogovaranja gornjih granica VFO-a. Naime, bilo je kašnjenja u pokretanju novih kohezijskih programa. Budući da su države članice bile usredotočenije na to da u roku dovrše programe VFO-a za razdoblje 2000. – 2006., razina odobrenih sredstava za plaćanje u godišnjim proračunima ostala je znatno ispod pripadajućih gornjih granica<sup>16</sup>. Međutim, istodobno su se preuzete obveze svake godine iskoristile gotovo u cijelosti. To je dovelo do ubrzanog povećanja nepodmirenih obveza, sa 131,7 milijardi eura na početku razdoblja VFO-a (krajem 2006.) na 194,4 milijarde eura na kraju 2010.

**31** U razdoblju od 2011. do 2013. godine ubrao se tempo provedbe programa. Međutim, u to su vrijeme učinci financijske krize iz 2007. godine doveli do teške recesije i povećanja razina javnog deficita i duga. Slijedom toga, iznos odobrenih sredstava za plaćanje nije bio dovoljan te je došlo do kašnjenja s podmirivanjem zahtjeva za plaćanje u vrijednosti od nekoliko milijardi eura. To je dovelo do povećanja nepodmirenih obveza na 217,8 milijardi eura do kraja 2012. Sud je skrenuo pozornost na tu pojavu u svojim godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu<sup>17</sup>.

### Okvir 1.

#### „Neuobičajeno” velik zaostatak u plaćanju

Iznos nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine (zaostatak) Komisija klasificira kao „uobičajen” i „neuobičajen”. Uobičajeni zaostatak čine zahtjevi koji su zaprimljeni prekrasno da bi se obradili prije kraja godine, dok se neuobičajeni zaostatak odnosi na zahtjeve koji se ne mogu platiti zbog nedostatka odobrenih sredstava za plaćanje u proračunu.

Na kraju 2011. Komisija je od država članica zaprimila velik broj zahtjeva za plaćanje, uglavnom u okviru ESI fondova. Zbog nedovoljnog iznosa odobrenih sredstava za plaćanje u proračunu za 2011. godinu nije bilo moguće podmiriti zahtjeve u vrijednosti od ukupno 11 milijardi eura. Oni su podmireni u prvim mjesecima 2012. godine. Slična situacija ponovila se u sljedećim godinama, te je zaostatak 2014. dosegnuo vrhunac u iznosu od 24,7 milijardi eura. Tijekom 2015. godine u

<sup>16</sup> Vidi stranicu 96. dokumenta Javne financije Europske unije – 5. izdanje.

<sup>17</sup> Odlomci 1.34. i 1.38. izvješća za 2011. godinu; odlomci 1.51. – 1.55. izvješća za 2012. godinu.

„Zajedničkoj izjavi o planu plaćanja”<sup>18</sup> Europski parlament, Vijeće i Komisija dogovorili su da će do kraja 2016. godine postupno podmirivati „neuobičajeni” zaostatak nepodmirenih zahtjeva za plaćanje. Do kraja 2016. godine, zahvaljujući poduzetim mjerama, u spoju s učincima kašnjenja s početkom provedbe programa ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020., neuobičajeni je zaostatak podmiren.

**32** VFO za razdoblje 2014. – 2020. donesen je 2. prosinca 2013. Slijedom toga, većina operativnih programa ESI fondova nije odobrena 2014. godine, zbog čega je u nadolazeće godine bilo potrebno prenijeti 33 milijarde eura<sup>19</sup> odobrenih sredstava za preuzimanje obveza. Zbog tog smanjenja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iznos nepodmirenih obveza privremeno se do kraja 2014. smanjio na 189,6 milijardi eura.

**33** Znatan zaostatak u plaćanju iz 2013. i 2014. godine, kao i kasno donošenje pravnog okvira, doveli su do kašnjenja u početku provedbe drugih programa potrošnje u okviru naslova 1.a i 4.<sup>20</sup> te do jednogodišnjeg kašnjenja u provedbi programa ruralnog razvoja u okviru naslova 2. Ta kašnjenja, u spoju s drugim čimbenicima analiziranim u nastavku, ubrzala su povećanje nepodmirenih obveza tijekom posljednjih nekoliko godina.

## Poseban slučaj ESI fondova

**34** ESI fondovi najviše doprinose nepodmirenim obvezama. Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. ESI fondove čine Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski socijalni fond (ESF), uključujući Inicijativu za zapošljavanje mladih (u okviru naslova 1.b), kao i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) (u okviru naslova 2.). Na kraju

<sup>18</sup> Zajednička izjava o planu plaćanja za razdoblje 2015. – 2016., ishod međuinstitucijskog sastanka o plaćanjima od 26. svibnja 2015.

<sup>19</sup> U skladu s člankom 19. Uredbe o VFO-u, zbog kasnog donošenja programa pod zajedničkim upravljanjem u okviru naslova 1.b, 2. i 3., odobrena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 21,1 milijarde eura prenesena su iz 2014. godine uglavnom u 2015. godinu, ali i u 2016. i 2017. godinu. Tim reprogramiranjem nije se promijenila ukupna gornja granica za preuzete obveze izražena u tekućim cijenama, ali je ono odraz kašnjenja u provedbi tih programa. Dodatni iznos od 12 milijardi eura odobrenih sredstava za preuzimanje obveza prenesen je iz 2014. u 2015. godinu.

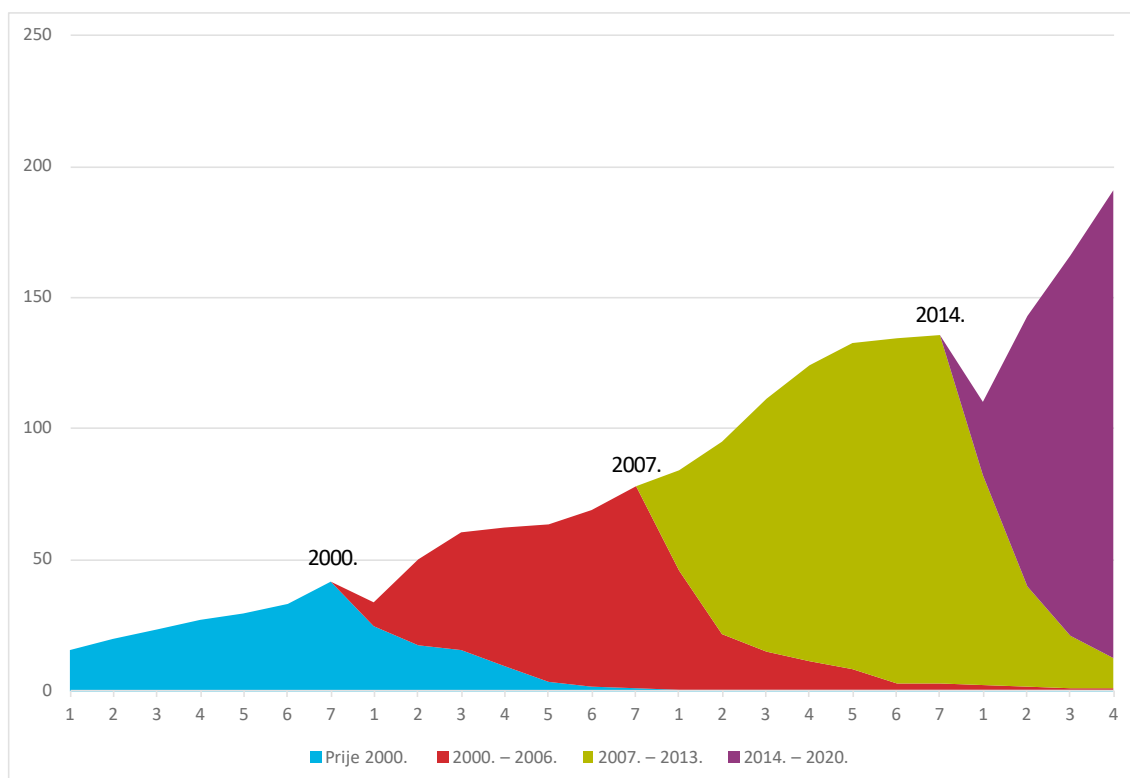
<sup>20</sup> Vidi dokument Komisije „Elementi plana plaćanja s ciljem vraćanja proračuna EU-a u održive okvire”, 2015.

2017. godine nepodmirene obveze iz ESI fondova iznosile su 189,9 milijardi eura (2016.: 165,2 milijarde eura), odnosno 71 % ukupnih nepodmirenih obveza. To se djelomično može pripisati velikom udjelu tih fondova u ukupnom proračunu, a djelomično posebnim pravilima za upravljanje tim fondovima.

### Preklapanje VFO-a u trajanju od oko sedam godina

**35** Na *slici 7.* prikazano je u kojoj se mjeri preuzete obveze i plaćanja iz različitih VFO-a preklapaju. U prvim godinama određenog VFO-a mnoga plaćanja povezana su s preuzetim obvezama iz prethodnih VFO-a. Zbog tog je preklapanja spriječeno smanjenje ukupnih nepodmirenih obveza jer bi do trenutka u kojem bi se obveze preuzete u okviru jednog VFO-a počele plaćati već započelo preuzimanje obveza u okviru sljedećeg VFO-a. Svakim produljenjem razdoblja koje je odobreno za opravdanje rashoda u trenutku konačnog zaključenja produljeno je i razdoblje preklapanja, a time su povećane i nepodmirene obveze.

### Slika 7. – Kretanje iznosa nepodmirenih obveza iz ESI fondova u uzastopnim VFO-ima (u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju informacija iz izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove”.

**36** Kao što je Sud prethodno istaknuo<sup>21</sup>, na temelju proračunskih pravila EU-a državama članicama omogućeno je dodatno vrijeme nakon završetka posljednjih triju VFO-a kako bi mogle potrošiti financijska sredstva koja su im dodijeljena. U razdobljima 2000. – 2006. i 2007. – 2013. dopušteno im je da nastave s potrošnjom sredstava dvije godine nakon završetka VFO-a. Stoga je razdoblje prihvatljivosti za razdoblje 2007. – 2013. nastavljeno do 31. prosinca 2015. (umjesto do kraja 2013.). Nadalje, države članice mogle su podnositi dokumente o konačnom zaključenju do ožujka 2017. za područje kohezije i do 30. lipnja 2016. za područje ruralnog razvoja.

**37** Kad je riječ razdoblju 2014. – 2020., u prvim godinama tog VFO-a provedba velike većine programa nije bila započela jer su nepotrošena sredstva iz prethodnih razdoblja još bila dostupna pa su se države članice usredotočile na zaključenje odgovarajućih programa. Preklapanje razdoblja prihvatljivosti očito je destimuliralo brzo pokretanje novih programa<sup>22</sup>.

**38** Na temelju pravila za VFO za razdoblje 2014. – 2020. rashodi će biti prihvatljivi ne dvije nego tri godine nakon završetka VFO-a. Aktivnosti država članica u vezi s godišnjim prihvaćanjem računovodstvene dokumentacije (**odlomak 52.**) za programe iz razdoblja 2014. – 2020. preklapat će se s provedbom novih programa od 1. siječnja 2021. Produljeno razdoblje prihvatljivosti završava krajem lipnja 2024. za područje ruralnog razvoja i 15. veljače 2025. za područje kohezije (**tablica 3.**).

**Tablica 3. – Kohezija – razdoblja prihvatljivosti i rokovi**

| VFO           | Kraj VFO-a    | Razdoblje prihvatljivosti   | Rok za podnošenje dokumenata o zaključenju |
|---------------|---------------|-----------------------------|--|
| 2000. – 2006. | 31. 12. 2006. | 1. 1. 2000. – 31. 12. 2008. | 31. 3. 2010.                               |
| 2007. – 2013. | 31. 12. 2013. | 1. 1. 2007. – 31. 12. 2015. | 31. 3. 2017.                               |
| 2014. – 2020. | 31. 12. 2020. | 1. 1. 2014. – 31. 12. 2023. | 15. 2. 2025.                               |

Izvor: Sud, na temelju pravnih akata.

<sup>21</sup> Vidi odlomak 58. tematskog izvješća Suda br. 36/2016.: „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.“.

<sup>22</sup> Vidi odlomak 64. tematskog izvješća Suda br. 36/2016.

**39** Komisija smatra da će se „postupak zaključenja za programsko razdoblje 2014. – 2020. pojednostavniti zbog godišnjeg prihvaćanja računa i daljnjeg ispitivanja aspekata zakonitosti i pravilnosti. Točnije, u posljednjoj će se godini provoditi samo zaključenje bloka rashoda ovjerenih za posljednju računovodstvenu godinu”<sup>23</sup>.

#### **Kasno donošenje zakonodavnog okvira**

**40** Komisija je podnijela prijedlog za VFO za razdoblje 2014. – 2020. u lipnju 2011. Vijeće i Europski parlament usvojili su VFO u prosincu 2013. Uredbu o zajedničkim odredbama<sup>24</sup> i uredbu za svaki pojedini fond za pet ESI fondova Vijeće je donijelo 17. prosinca 2013. Taj proces trajao je pet mjeseci dulje nego za razdoblje 2007. – 2013., za koje su propisi doneseni u srpnju 2006.<sup>25</sup> Sekundarno zakonodavstvo za VFO za razdoblje 2014. – 2020. (provedbeni i delegirani akti) nije doneseno u potpunosti do siječnja 2016.

**41** Kašnjenja su potaknula Vijeće da odobrena sredstava za preuzimanje obveza koja se nisu mogla iskoristiti 2014. godine prenese u kasnije godine<sup>26</sup>. Ta su sredstva iznosila 20,7 milijardi eura (36 % ukupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za ESI fondove za tu godinu) (**odlomak 61.**).

#### **Automatsko preuzimanje obveza i automatski opoziv sredstava**

**42** U skladu s pravilima za ESI fondove<sup>27</sup> Komisija „automatski preuzima obvezu” za svaku godinu svakog operativnog programa tijekom sedmogodišnjeg VFO-a. Rezervirani iznos temelji se na planu financiranja predmetnog programa, u kojem je iznesen detaljni godišnji prikaz programskog proračuna. Jedini je uvjet za preuzimanje

---

<sup>23</sup> Tematsko izvješće br. 36/2016, odgovor Komisije na odlomak 68.

<sup>24</sup> Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. (Uredba o zajedničkim odredbama).

<sup>25</sup> Vidi odlomak 35. tematskog izvješća Suda br. 02/2017.: „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerenija na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti”.

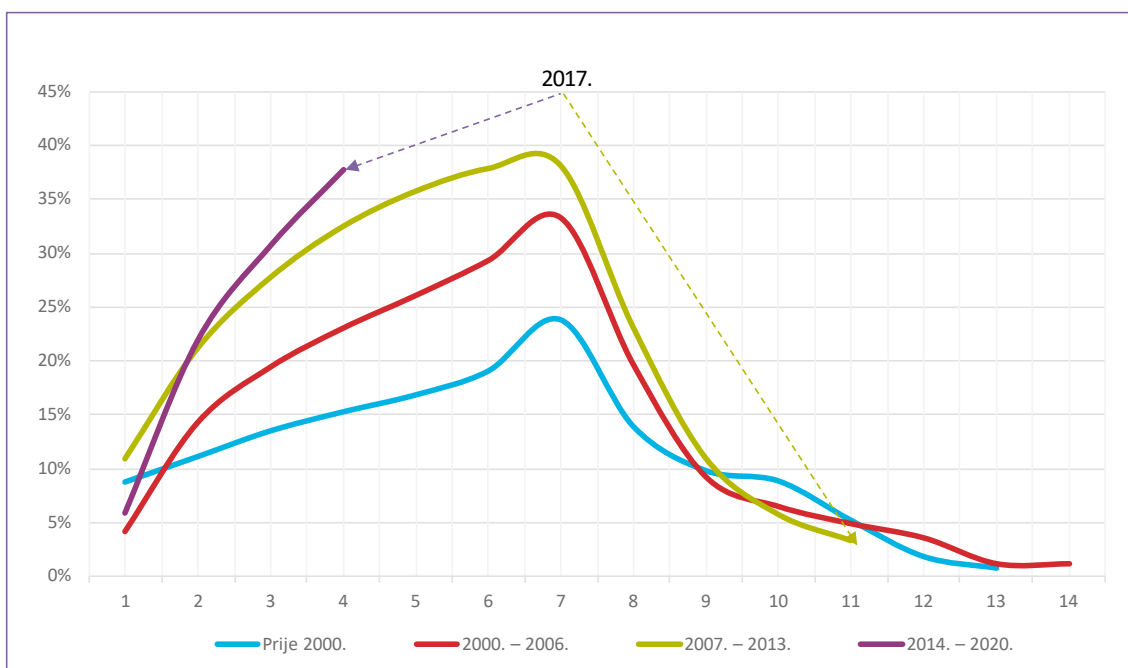
<sup>26</sup> Člankom 19. Uredbe o VFO-u predviđeno je da se u slučaju donošenja novih pravila ili programa pod podijeljenim upravljanjem za ESI fondove nakon 1. siječnja 2014., VFO treba izmijeniti kako bi se odobrena sredstva neiskorištena 2014. koja su veća od odgovarajućih gornjih granica rashoda prenijela na sljedeće godine.

<sup>27</sup> Članak 76. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

obveze taj da Komisija mora odobriti program. Stoga u trenutku u kojem se obveza preuzme ne postoji veza sa stvarnim napretkom provedbe programa. Države članice imaju tri godine da iskoriste rezervirana sredstva i prijave troškove Komisiji za njihovu nadoknadu (pravilo „n + 3”). Nakon tog razdoblja sva neiskorištena sredstva trebala bi se saldirati sustavom „automatskog opoziva sredstava” (**odlomak 45.**).

**43** Na početku svake godine vrijednost nepodmirenih obveza stoga se automatski povećava, trenutačno za oko 50 milijardi eura (tijekom VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. povećanje je iznosilo 30 milijardi eura godišnje)<sup>28</sup>. Obveze preuzete u jednoj godini pridodaju se nepodmirenim obvezama iz prethodnih godina i, ako su odgovarajuća plaćanja u toj godini niža, nepodmirene obveze povećavaju se u svakoj godini VFO-a, kao što je prikazano na **slici 8.** Iznos nepodmirenih obveza za određeni VFO počne se smanjivati tek po isteku posljednje godine VFO-a, nakon koje nije moguće preuzimati nove obveze.

### Slika 8. – Kretanje iznosa nepodmirenih obveza iz ESI fondova u svakoj godini VFO-a do kraja 2017.



**Napomena:** nepodmirene obveze izražene su u postotku ukupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za ESI fondove u sklopu pripadajućeg VFO-a.

**Izvor:** Sud, na temelju podataka iz izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove”.

<sup>28</sup> Izraženo u cijenama odgovarajućeg VFO-a.

**44** Nepodmirene obveze mogu se smanjiti na dva načina: izvršenjem plaćanja ili opozivom sredstava. Opoziv sredstava za naslove 1.b i 2. provodi se ili nakon primjene pravila „n + 3” ili u trenutku zaključenja predmetnog razdoblja.

**45** Pravilima za ESI fondove predviđen je automatski opoziv sredstava koja se ne iskoriste do propisanih rokova. Pravilom o automatskom opozivu sredstava<sup>29</sup> promiče se financijska disciplina i pravodobna provedba programa stvaranjem veze između rezerviranih i isplaćenih iznosa. Ako sredstva rezervirana u godini „n” nisu opravdana zahtjevima za plaćanje unutar predviđenog broja godina, ona više nisu dostupna za uporabu te se opozivaju. Time bi se također trebalo doprinijeti zauzdavanju povećanja nepodmirenih obveza.

**46** To je pravilo prvi put uvedeno za VFO za razdoblje 2000. – 2006., za koje je bilo dopušteno razdoblje od dvije godine od trenutka preuzimanja obveze („n + 2”)<sup>30</sup> prije storniranja nepodmirenog iznosa. Tijekom VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. to je razdoblje produljeno na tri godine za neke države članice i neke fondove<sup>31</sup>. U VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. pravilo „n + 3” počelo se primjenjivati na sve države članice i ESI fondove. Produljenje roka za jednu godinu izravno je dovelo do povećanja nepodmirenih obveza.

**47** Na *slici 9.* prikazano je kretanje iznosa nepodmirenih obveza izraženog u obliku višekratnika godina preuzetih obveza (iznos nepodmirenih obveza podijeljen s iznosom odobrenih sredstava za preuzimanje obveza koje traju dulje od jedne godine). U načelu, prema pravilu „n + 3” nepodmirene obveze ne bi trebale prijeći razinu od trostrukog iznosa godišnjih preuzetih obveza. Tijekom 2017. godine ta je granica dosegnuta u okviru naslova 1.b.

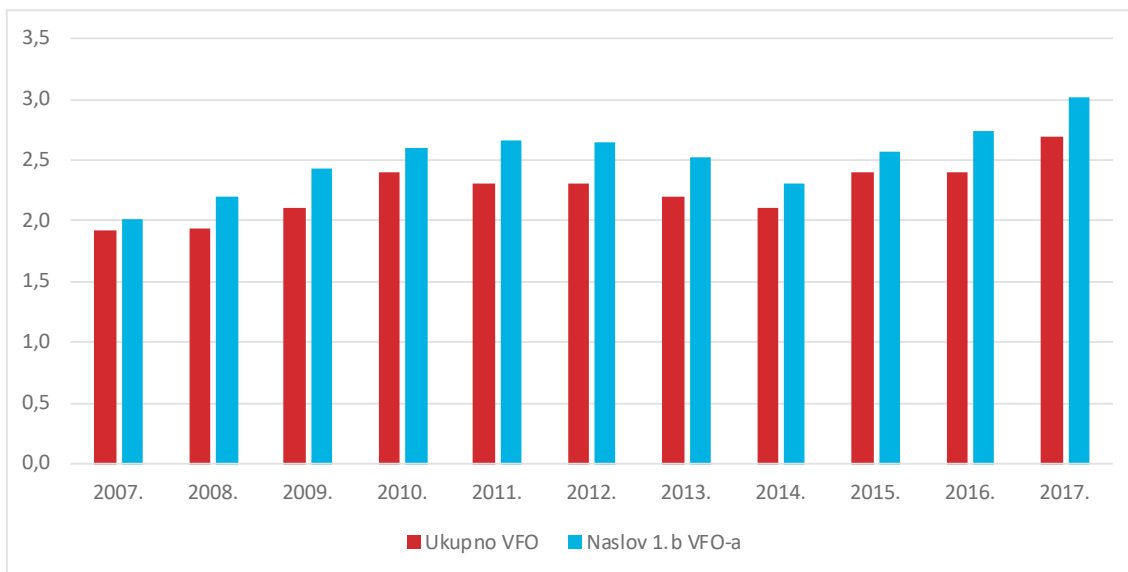
---

<sup>29</sup> Vidi članak 136. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama.

<sup>30</sup> Članak 31. stavak 2. Uredbe Vijeća br. 1260/99 od 21. lipnja 1999.

<sup>31</sup> Članak 93. Uredbe Vijeća br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006.

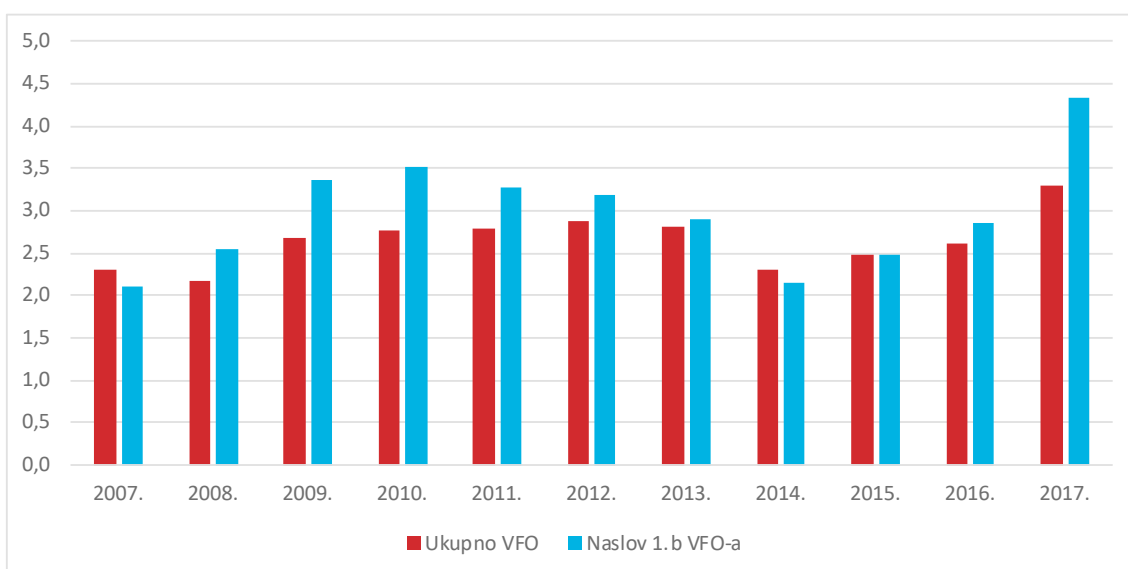
**Slika 9. – Nepodmirene obveze izražene u godinama preuzetih obveza**



*Izvor:* Sud, na temelju informacija iz vlastitih godišnjih izvješća i izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju.

**48** Na *slici 10.* prikazano je kretanje iznosa nepodmirenih obveza u obliku višekratnika godina plaćanja (iznos nepodmirenih obveza podijeljen s iznosom odobrenih sredstava za plaćanje). Iz nje bi trebala biti vidljiva procjena broja godina potrebnih za podmirenje nepodmirenih obveza određene godine, uz pretpostavku da će se ista razina plaćanja zadržati i u nadolazećim godinama. Međutim, Sud ističe da razine plaćanja mogu znatno fluktuirati.

**Slika 10. – Nepodmirene obveze izražene u godinama plaćanja**



*Izvor:* Sud, na temelju informacija iz vlastitih godišnjih izvješća, izvješća Komisije o proračunskom i financijskom upravljanju i skladišta podataka Komisije.

**49** Financijski je učinak pravila o automatskom opozivu sredstava ograničen jer su iznosi opozvanih sredstava dosad bili mali. Za VFO za razdoblje 2000. – 2006. ukupna vrijednost sredstava opozvanih primjenom pravila „n + 2” iznosila je 1,3 milijarde eura (0,6 % preuzetih obveza za to razdoblje)<sup>32</sup>. Na kraju 2017. godine, za VFO za razdoblje 2007. – 2013. ukupna vrijednost sredstava opozvanih primjenom pravila „n + 2” / „n + 3” iznosila je 1,6 milijardi eura (0,5 % obveza za to razdoblje)<sup>33</sup>. Do kraja 2017. nije bilo automatskog opoziva sredstava u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020<sup>34</sup>.

**50** Za VFO za razdoblje 2021. – 2027. Komisija je Europskom parlamentu i Vijeću predložila povratak na pravilo „n + 2”. Ta mjera pomak je u pravom smjeru i mogla bi doprinijeti, iako ne samostalno, smanjenju ukupnih nepodmirenih obveza, što također ovisi o drugim čimbenicima. Kada se za VFO za razdoblje 2000. – 2006. uvodilo pravilo „n + 2”, Komisija je smatrala da ono „treba dovesti do stabilne razine nepodmirenih obveza u sljedećih nekoliko godina”<sup>35</sup>. Unatoč pravilu „n + 2”, nepodmirene obveze nastavile su rasti.

#### **Nove obveze za VFO za razdoblje 2014. – 2020.**

**51** U pravila za VFO za razdoblje 2014. – 2020. uveden je niz novih elemenata, primjerice okvir uspješnosti i pravilo o *ex ante* uvjetima. Za uvođenje tih elemenata uz istodobno jačanje sustava upravljanja i kontrole bilo je potrebno vremena i resursa.

**52** Postupak određivanja relevantnih tijela<sup>36</sup> za VFO za razdoblje 2014. – 2020. odgovornost je država članica te je njegov cilj zajamčiti da su nacionalna tijela uspostavila odgovarajuće sustave potrebne za upravljanje financijskim sredstvima EU-a i kontrolu nad njima. Taj postupak određivanja relevantnih tijela pokazao se

---

<sup>32</sup> Analiza izvršenja proračuna za strukturne i kohezijske fondove za 2013.

<sup>33</sup> Nakon analize dokumentacije o zaključenju razdoblja Komisija je opozvala dodatnih 2,8 milijardi eura.

<sup>34</sup> 2017. godina bila je prva godina u kojoj se primjenjivao rizik od automatskog opoziva sredstava u skladu s pravilom „n + 3”. Na temelju izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.”, nakon ispitivanja zaprimljenih zahtjeva za plaćanje najveći iznos izložen riziku od opoziva iznosio je oko 50 milijuna eura i bio je povezan s ograničenim brojem programa.

<sup>35</sup> Vidi odgovore na godišnje izvješće Suda za 2003. (odlomak 2.48.) i 2004. godinu (odlomak 2.24.).

<sup>36</sup> Članci 123. i 124. Uredbe o zajedničkim odredbama.

dugotrajnim. S obzirom na to da se taj postupak mora završiti prije nego što se omogući podnošenje zahtjeva za plaćanje, došlo je do kašnjenja u isplati odgovarajućih sredstava, a time i u smanjenju nepodmirenih obveza. Ta obveza nije prouzročila jednaka kašnjenja za EPFRR<sup>37</sup>.

### **Godišnje prihvaćanje računovodstvene dokumentacije**

**53** Postupak prihvaćanja računovodstvene dokumentacije uveden je za VFO za razdoblje 2014. – 2020. te Komisija u okviru tog postupka jednom godišnje prihvaća (ili odbacuje) računovodstvenu dokumentaciju za svaki operativni program. U okviru prethodnih VFO-a završna provjera zakonitosti i pravilnosti prijavljenih rashoda provodila se tek pri zaključenju programa.

**54** Za EFRR, ESF, KF i EFPR nadoknada međuplaćanja ograničena je na 90 % ukupnog nadoknadivog iznosa. Preostalih 10 % kratko je vrijeme dio nepodmirenih obveza te se isplaćuje nakon godišnjeg ispitivanja i prihvaćanja računovodstvene dokumentacije.

**55** Iako se tim postupkom može poboljšati sustav kontrole i smanjiti razina pogrešaka, on bi u određenim slučajevima mogao dovesti do dodatnih kašnjenja s obzirom na to da tijela država članica mogu odlučiti odgoditi podnošenje prijave rashoda sve dok ne budu sigurna u njezinu zakonitost i pravilnost.

### **Pričuva za uspješnost**

**56** Jedna od novosti koje su uvedene za VFO za razdoblje 2014. – 2020. uspostava je okvira uspješnosti. Njime se postavio zahtjev da države članice izdvoje dio financijskih sredstava EU-a koja su im dodijeljena u „pričuvu za uspješnost” za većinu programa ESI fondova. Pričuva za uspješnost čini 6 %<sup>38</sup> sredstava dodijeljenih EFRR-u, ESF-u i KF-u u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta” (otprilike 20 milijardi eura), kao i EPFRR-u te mjerama financiranim pod podijeljenim upravljanjem u skladu s Uredbom o EFPR-u. Ta su sredstva iz pričuve uključena u programe te se za njih automatski preuzimaju obveze na godišnjoj razini, čime se povećavaju nepodmirene obveze, ali se mogu upotrebljavati samo ovisno o ishodu pregleda uspješnosti koji Komisija provodi 2019. godine. Ta sredstva ne podliježu postupku automatskog opoziva te se stoga

<sup>37</sup> Člankom 65. stavkom 2. Uredbe br. 1305/2013 o ruralnom razvoju propisano je da države članice za svaki program ruralnog razvoja trebaju odrediti upravljačko tijelo, akreditiranu agenciju za plaćanja i tijelo za ovjeravanje. Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. zadržavanje postojećih akreditiranih agencija za plaćanja omogućilo je izvršenje međuplaćanja za ruralni razvoj čim se donese povezani program.

<sup>38</sup> Vidi odlomak 101. tematskog izvješća Suda br. 15/2017.

mogu upotrijebiti ili će ostati dio nepodmirenih obveza do konačnog datuma prihvatljivosti za VFO. Ukupni iznos izdvojen za pričuvu za uspješnost do kraja 2017. iznosio je otprilike 14 milijardi eura te je taj iznos na kraju 2017. priključen nepodmirenim obvezama.

### Učinak pretfinanciranja

**57** Pravilima VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. propisano je da Komisija nakon donošenja operativnog programa ESI fondova treba isplatiti iznos početnog pretfinanciranja<sup>39</sup>. Neiskorišteno početno pretfinanciranje u cijelosti se saldira pri zaključenju programa.

**58** Od 2016. do 2023. godine Komisija također, u skladu s pravilima, za EFRR, ESF, KF i EFPR mora isplatiti dodatno godišnje pretfinanciranje u iznosu od 2 % do 3 % dodijeljenih sredstava<sup>40</sup>.

**59** Pretfinanciranjem se smanjuje iznos nepodmirenih obveza i u stvarnosti „štiti“ taj iznos od automatskog opoziva. Stoga, što je veći iznos isplaćenog pretfinanciranja, to je manji iznos koji se može opozvati primjenom pravila „n + 3“. Ukupno isplaćeno pretfinanciranje (početno i godišnje) od 2014. do 2017. iznosilo je 34 milijarde eura.

**60** Komisija ispituje prihvaćenu godišnju računovodstvenu dokumentaciju operativnog programa kako bi utvrdila koliki dio godišnjeg pretfinanciranja nije obuhvaćen zahtjevima za međuplaćanje tijekom odgovarajućeg računovodstvenog razdoblja. Za predmetne iznose provodi postupak povrata sredstava, koja postaju raspoloživa kao namjenski prihodi, čime se stvaraju nova odobrena sredstva za preuzimanje obveza i za plaćanje za iste ciljeve potrošnje. Nova odobrena sredstva za preuzimanje obveza mogu se upotrebljavati do zaključenja programa<sup>41</sup>, dok se nova odobrena sredstva za plaćanje mogu upotrebljavati samo do kraja godine koja slijedi.

---

<sup>39</sup> U skladu s člankom 134. stavkom 1. Uredbe o zajedničkim odredbama, taj se iznos kreće između 1 % ili 1,5 % ukupnog rezerviranog iznosa te se isplaćuje u godišnjim obrocima između 2014. i 2016. godine

<sup>40</sup> Članak 134. stavak 2. Uredbe o zajedničkim odredbama.

<sup>41</sup> Članak 12. stavak 4. točka (b) Financijske uredbe – Uredba (EU, Euratom) 2018/1046.: „Odobrena sredstva za preuzimanje obveza [...] raspoloživa na dan 31. prosinca, koja proizlaze iz vraćanja plaćanja pretfinanciranja, mogu se prenositi do zaključenja programa i koristiti prema potrebi pod uvjetom da ostala odobrena sredstva za preuzimanje obveza više nisu raspoloživa”.

Rezervirani iznosi doprinijet će povećanju nepodmirenih obveza te oni ne podliježu automatskom opozivu. Tijekom 2017., prve godine u kojoj je provedeno godišnje prihvaćanje računovodstvene dokumentacije, povrat pretfinanciranja iznosio je 6,5 milijardi eura. 100 % tog iznosa bilo je rezervirano, dok je 84 % bilo isplaćeno. Ti bi se iznosi mogli povećati u nadolazećim godinama. Sud napominje da je Komisija predložila smanjenje pretfinanciranja od 2021. do 2023. godine<sup>42</sup>

### Prilagodbe VFO-a

**61** U skladu s člankom 19. Uredbe o VFO-u, odobrena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 20,7 milijardi eura, koja 2014. nisu iskorištena zbog kašnjenja s donošenjem programa, uglavnom su prenesena u 2015. (i 2016. u slučaju EPFRR-a). Time su se znatno povećale preuzete obveze za 2015. te u jednakoj mjeri smanjile preuzete obveze za 2014. godinu (*tablica 4.*). Iako je ukupna razina preuzetih obveza za VFO ostala ista, rok za eventualni opoziv predmetnih sredstava pomaknut je s 2017. na 2018. godinu.

**Tablica 4. – Prijenos neiskorištenih odobrenih sredstava iz 2014. godine (u milijunima eura)**

|                 | 2014.    | 2015.  | 2016. | 2017. |
|-----------------|----------|--------|-------|-------|
| Naslov 1b VFO-a | - 11 216 | 11 173 |       | 43    |
| Naslov 2. VFO-a | - 9446   | 5093   | 4353  |       |

Izvor: Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2015/623 od 21. travnja 2015.

**62** Komisija je 2017., u skladu s člankom 7. Uredbe o VFO-u<sup>43</sup>, preispitala sredstva dodijeljena državama članicama u okviru cilja kohezijske politike „Ulaganje u rast i radna mjesta”. Na temelju tog preispitivanja gornja granica za odobrena sredstva za preuzimanje obveza za razdoblje 2017. – 2020. povećana je za 4,6 milijardi eura, dok je gornja granica za odobrena sredstva za plaćanje povećana za 1,4 milijarde eura (u tekućim cijenama). Nakon produljenja razdoblja provedbe Inicijative za zapošljavanje mladih do 2020. godine, za naslov 1.b izdvojena su dodatna sredstva u visini od 1,2 milijarde eura (u tekućim cijenama). Time se od 2017. nadalje dodatno povećala

<sup>42</sup> Komisija je predložila smanjenje godišnjeg pretfinanciranja za posljednje tri godine (2021. – 2023.) s 3 % na 1 %. Vidi COM(2018) 614 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu prilagodbe godišnjeg pretfinanciranja za razdoblje 2021. – 2023.

<sup>43</sup> Uredba Vijeća br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013.

razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje.

### Prognoze plaćanja

**63** Pravilima<sup>44</sup> se od država članica zahtijeva da Komisiji do 31. siječnja i 31. srpnja svake godine dostave prognozu iznosa za koji namjeravaju podnijeti zahtjeve za plaćanje u tekućoj financijskoj godini i u narednima. Nakon prilagodbe podataka vlastitim modelima<sup>45</sup> Komisija se koristi tim prognozama kako bi utvrdila razinu potrebnih odobrenih sredstava za plaćanje i predložila odgovarajuću izmjenu proračuna.

**64** Komisija je 2017. na prognozu država članica iz srpnja primijenila ispravak od 25 % i predložila da se razina odobrenih sredstava za plaćanje za ESI fondove smanji za 5,9 milijardi eura. Iznos zahtjeva za plaćanje koji su stvarno podneseni do kraja godine bio je znatno niži od procjene Komisije (za 0,3 milijarde eura).

**65** Iako se točnost prognoza država članica povećava (s 52 % 2016. na 80 % 2017. godine<sup>46</sup>), između očekivanih iznosa i iznosa za koje su stvarno podneseni zahtjevi i dalje postoji velika razlika. Stoga se nepodmirene obveze nisu smanjile u očekivanoj mjeri.

### Financijski instrumenti pod podijeljenim upravljanjem

**66** Proračunska sredstva EU-a također se mogu trošiti primjenom novih alata kao što su financijski instrumenti. Iznosima koji se iz proračuna isplaćuju u te instrumente smanjuju se nepodmirene obveze, no oni se ne isplaćuju odmah dalje krajnjem korisniku. Zbog toga nastaju nepodmirene obveze na razini instrumenata, koji su izvan proračuna EU-a i ne podliježu pravilu o automatskom opozivu sredstava<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Članak 112. stavak 3. Uredbe o zajedničkim odredbama (EU) za KF i strukturne fondove.

<sup>45</sup> Komisija uzima u obzir niz drugih elemenata, kao što su promjene u pogledu odabira projekata na terenu, primijećene tendencije u provedbi i ciljne vrijednosti rizika od automatskog opoziva sredstava.

<sup>46</sup> Izračunava se kao omjer broj zahtjeva koje država članica očekuje podnijeti u odnosu na broj stvarno podnesenih zahtjeva. Na temelju izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.”

<sup>47</sup> Vidi odlomke 54. – 57. tematskog izvješća Suda br. 2/2012.

**67** Do kraja 2017. godine sredstva rezervirana iz ESI fondova za financijske instrumente iznosila su 14,2 milijarde eura, dok su isplaćena sredstva iznosila 4,4 milijarde eura. Od toga je 1,5 milijardi eura isplaćeno krajnjim primateljima<sup>48</sup>. U tematskom izvješću Suda br. 19/2016 navedeno je da su velikom broju financijskih instrumenata dodijeljeni preveliki iznosi financijskih sredstava u odnosu na tržišne potrebe. Sud je utvrdio da je tome doprinijela i želja država članica da zaobiđu pravilo „n + 2”<sup>49</sup>.

### Ruralni razvoj

**68** Na EPFRR se primjenjuju nešto drukčija financijska pravila nego na ostale ESI fondove. Primjenjuju se odredbe o početnom pretfinanciranju, pravilu „n + 3” za opozive sredstava i pričuvu za uspješnost od 6 %, ali ne postoje velike razlike u odnosu na prethodno razdoblje. Države članice programom predviđaju otprilike polovicu dodijeljenih sredstava za takozvane „godišnje mjere”, u okviru kojih se plaćanja izvršavaju u roku od godine dana od preuzimanja obveza. Ostatak je namijenjen „mjerama ulaganja” nalik onima koje se financiraju iz ESI fondova u okviru naslova 1.b.

**69** U okviru EPFRR-a nije došlo do istih kašnjenja kao u okviru drugih ESI fondova u pogledu određivanja relevantnih programskih tijela jer se taj proces nije promijenio u odnosu na prethodni VFO. Stoga je kašnjenje početka provedbe programa bilo kraće te se uglavnom moglo pripisati kasnom donošenju zakonodavnog okvira. To je ipak dovelo do reprogramiranja odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za 2014. godinu (**odlomak 61.**).

## Nepodmirene obveze u ostalim proračunskim područjima

### Vanjsko djelovanje

**70** U području vanjskog djelovanja (naslov 4. „Globalna Europa”) postupak preuzimanja obveza ima drukčiji ciklus nego u okviru ESI fondova. U okviru tog naslova

---

<sup>48</sup> Financijski instrumenti u okviru ESI fondova – Sažetci podataka o ostvarenom napretku u financiranju i provedbi financijskih instrumenata za programsko razdoblje 2014. – 2020.: stanje na dan 31. prosinca 2017.

<sup>49</sup> Vidi odlomak 150. tematskog izvješća Suda br. 19/2016.

nepodmirene obveze odgovaraju razini od 2,7 godina preuzetih obveza<sup>50</sup>, što pokazuje koliko je dugotrajan proces od trenutka preuzimanja obveze do izvršenja plaćanja. Obveze se uglavnom preuzimaju u dva koraka. Prvo se preuzima ukupna obveza, a potom i pojedinačne obveze<sup>51</sup>. Primjerice, programi za koje je ukupna obveza preuzeta u godini „n” formaliziraju se sa zemljom izvan EU-a tijekom godine „n + 1” te se ugovori koji čine osnovu za pojedinačne obveze potom sklapaju do godine „n + 4”. Nakon što se ispune sve ugovorne obveze i provedu sva odgovarajuća plaćanja i povrati sredstava, projekti i programi se zaključuju, a sva neiskorištena sredstva opozivaju.

**71** Na početku VFO-a velik dio nepodmirenih obveza u okviru naslova 4. sastoji se od ukupnih obveza. Kako se one postupno izvršavaju u obliku pojedinačnih obveza, njihov se udio u nepodmirenim obvezama smanjuje. Na kraju 2017. godine udio nepodmirenih obveza proizašao iz ukupnih obveza u okviru naslova 4. iznosio je 8,3 milijarde eura<sup>52</sup> (32 % nepodmirenih obveza u okviru naslova 4., dok je ostatak proizašao iz pojedinačnih obveza).

**72** Godišnja izvješća o radu GU-a NEAR i GU-a DEVCO (glavnih uprava Komisije koje izvršavaju najviše rashoda u okviru naslova 4.) sadržavaju ključne pokazatelje uspješnosti za iznos nepodmirenih obveza. Godišnja ciljna vrijednost ključnog pokazatelja uspješnosti br. 4 „Razdoblje apsorpcije nepodmirenih obveza”<sup>53</sup> postavljena je na „manje od četiri godine”. Stvarna vrijednost za 2017. bila je 4,24<sup>54</sup> godine za GU NEAR (u odnosu na 4,15 2016.) i 3,7 godina za GU DEVCO (u odnosu na 3,88 2016.).

---

<sup>50</sup> Ovaj je pokazatelj još i viši za pojedine programe u okviru ovog naslova. Za Instrument pretpristupne pomoći dosegno je razinu od 3,3, a za Europski instrument za susjedstvo 3,1.

<sup>51</sup> Preuzeta je obveza „pojedinačna” ako su poznati primatelj i iznos rashoda. Obveza je „ukupna” ako barem jedan od tih elemenata nije poznat.

<sup>52</sup> Na kraju 2017. ukupne nepodmirene obveze proizašle iz ukupnih obveza u okviru svih naslova VFO-a iznosio je 17 milijardi eura (6,4 % ukupnog iznosa).

<sup>53</sup> Računa se dijeljenjem iznosa nepodmirenih obveza na kraju godine s vrijednošću plaćanja izvršenih tijekom te godine.

<sup>54</sup> GU NEAR dao je sljedeće objašnjenje za to što je pokazatelj bio iznad ciljne vrijednosti: „dvanaest delegacija nije ispunilo referentnu vrijednost za ovaj ključni pokazatelj uspješnosti. To je posljedica kombinacije rezerviranja visokih financijskih iznosa tijekom godine i niske razine plaćanja tijekom izvještajne godine.”

## Ostali programi

**73** Obrazac potrošnje u okviru naslova 1.a („Konkurentnost za rast i zapošljavanje”) sličan je obrascu potrošnje u okviru naslova 4. u smislu da nakon ukupnih obveza (npr. koje se preuzimaju na temelju poziva na podnošenje prijedloga) slijede pojedinačne obveze (prilikom sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava). Naslov 1.a sastoji se od niza različitih programa s različitim značajkama koje utječu na nepodmirene obveze, kao što su trajanje programa i način njegove provedbe (uglavnom izravno i neizravno upravljanje).

**74** Na primjer, za Obzor 2020., koji u skladu s dodijeljenim proračunskim sredstvima<sup>55</sup> najviše doprinosi nepodmirenim obvezama u okviru tog naslova, nakon sklapanja ugovora slijedi isplata pretfinanciranja (obično 10 – 30 %). Ugovor prosječno traje otprilike dvije ili tri godine te se u okviru njega izvršavaju međuplaćanja i završno plaćanje pri zaključenju.

**75** Većina sredstava dodijeljenih u okviru naslova 3. („Sigurnost i građanstvo”) upotrebljava se pod podijeljenim upravljanjem s državama članicama u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) i Fonda za unutarnju sigurnost. Na njih se primjenjuju slična pravila kao i na ESI fondove. Države članice podnose višegodišnje planove te nakon što se planovi odobre, sredstva se rezerviraju na godišnjoj osnovi u skladu s planom financiranja. Primjenjuje se pravilo o automatskom opozivu sredstava „n + 2”. Kasno donošenje zakonodavnog okvira za FAMI<sup>56</sup> značilo je da su države članice imale malo vremena za izradu i podnošenje višegodišnjih planova. Zbog toga je pak odgođeno izvršenje preuzetih obveza. Posljednjih se godina brzina izvršenja povećala te je na kraju 2017. 90 % nepodmirenih obveza u okviru tog područja nastalo 2016. i 2017. godine.

## „Potencijalno neuobičajene nepodmirene obveze”

**76** Utvrđivanje „potencijalno neuobičajenih nepodmirenih obveza” godišnja je analiza koju provodi Komisija. Glavna je svrha tog postupka utvrditi sve neopravdane nepodmirene obveze, odnosno preuzete obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji za koje se smatra da potencijalno nisu pravno i/ili činjenično opravdane

<sup>55</sup> Ta sredstva čine više od 60 % odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u okviru naslova 1.a VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

<sup>56</sup> INFO(2017)60 – „Aktivno praćenje i predviđanje izvršenja proračuna – ljetna informativna obavijest”.

da bi se dalje plaćale. Analiza uključuje preuzete obveze koje se u računovodstvenoj dokumentaciji nalaze najmanje pet godina i preuzete obveze za koje u posljednje dvije godine nisu izvršena nikakva plaćanja. U načelu bi sve takve „neuobičajene” preuzete obveze trebale biti opozvane. Službe Komisije koje upravljaju predmetnim preuzetim obvezama provode analizu na pojedinačnoj osnovi.

**77** Komisija predstavlja rezultate tog postupka u dokumentu „Nacrt proračuna – radni dokument, Dio V. – Izvršenje proračuna i namjenski prihodi”.

**78** U razdoblju od 2010. do 2017. iznos koji je utvrđen kao potencijalno neuobičajene nepodmirene obveze u prosjeku je iznosio otprilike 2,1 % nepodmirenih obveza godišnje. Tek mali dio tog iznosa (npr. 0,15 % nepodmirenih obveza na kraju 2017.) doista je bio neuobičajen te je u kasnijoj fazi opozvan.

**Tablica 5 – Rezultati utvrđivanja potencijalno neuobičajenih nepodmirenih obveza (PAR, u milijardama eura)**

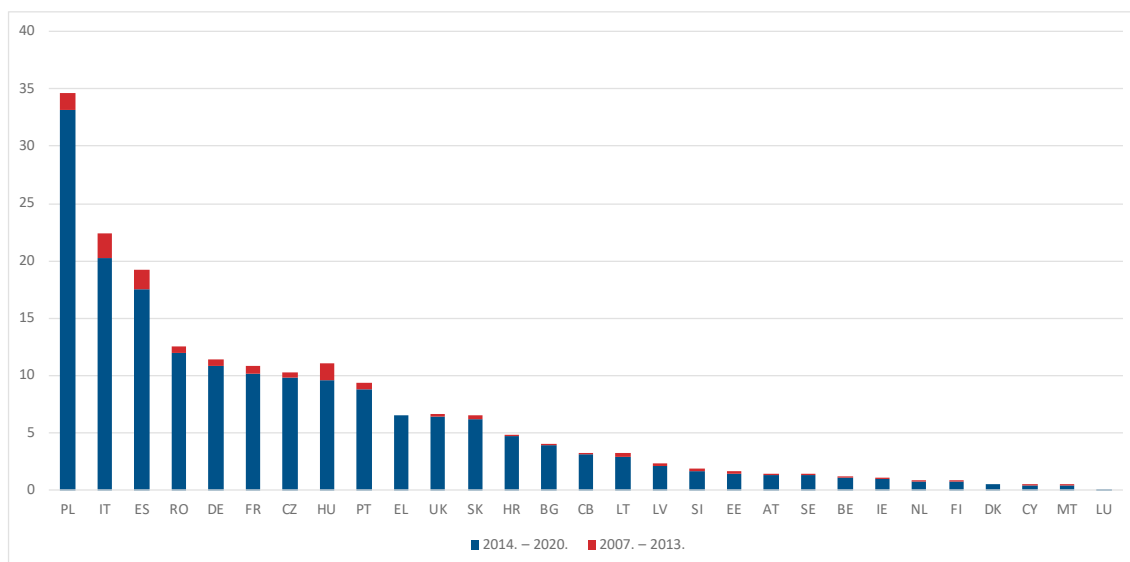
| Godina     | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ukupni RAL | 194,4 | 207,4 | 217,8 | 222,4 | 189,6 | 217,7 | 238,8 | 267,3 |
| Ukupni PAR | 1,9   | 2,4   | 9,4   | 5,2   | 4,1   | 2,8   | 3,0   | 8,5   |
| % PAR/RAL  | 1,0 % | 1,1 % | 4,3 % | 2,4 % | 2,2 % | 1,3 % | 1,2 % | 3,2 % |

Izvor: Sud, na temelju radnih dokumenata nacrta proračuna.

## Usporedba među državama članicama

**79** Budući da se nepodmirene obveze u okviru ESI fondova izvršavaju pod podijeljenim upravljanjem, moguće ih je analizirati i na razini država članica. Od ukupnih nepodmirenih obveza u okviru ESI fondova na kraju 2017. (189,9 milijardi eura), 178,2 milijarde eura (94 %) činile su preuzete obveze iz razdoblja 2014. – 2020., a 11,7 milijardi eura (6 %) činile su preuzete obveze iz razdoblja 2007. – 2013. Detaljan prikaz po državama članicama nalazi se na [slici 11](#).

### Slika 11. – Nepodmirene obveze u okviru ESI fondova po državama članicama i razdobljima nastanka obveze (u milijardama eura)



*Napomena:* oznaka CB odnosi se na prekogranične programe.

*Izvor:* Sud, na temelju informacija iz izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove”.

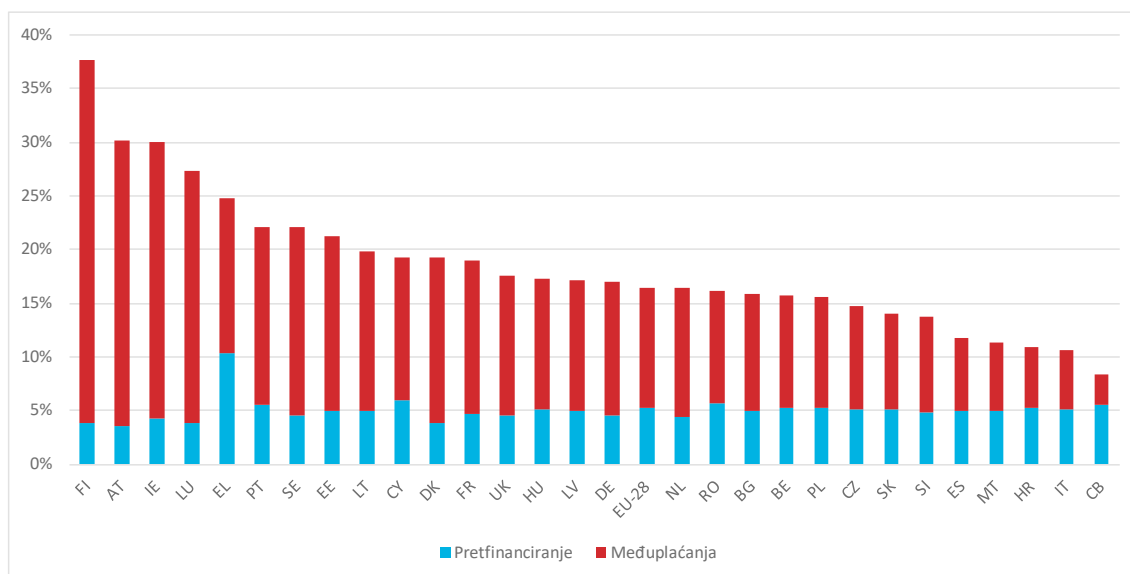
**80** Trima državama članicama s najvišim nepodmirenim obvezama iz 2017. također je dodijeljeno najviše odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u VFO-u. Riječ je o Poljskoj (34,6 milijardi eura), Italiji (22,3 milijarde eura) i Španjolskoj (19,2 milijarde nepodmirenih obveza), čiji je udio u nepodmirenim obvezama iz 2017. za ESI fondove na kraju te godine iznosio 40 %.

**81** U relativnom smislu, države članice s najvišim udjelom nepodmirenih obveza u ukupnim sredstvima koja su tim državama dodijeljena za VFO za razdoblje 2014. – 2020. bile su Cipar (48 %), Italija (46 %) i Malta (44 %). Države članice s najnižim

udjelom nepodmirenih obveza u ukupnim dodijeljenim sredstvima bile su Finska (19 %), Austrija (26 %) i Irska (27 %) <sup>57</sup>.

**82** Do kraja 2017. (četvrte godine VFO-a) bilo je izvršeno 16,4 % proračuna ESI fondova za to razdoblje (5,3 % u obliku pretfinanciranja i 11,1 % u obliku međuplaćanja). U četvrtoj godini razdoblja 2007. – 2013. stopa izvršenja bila je viša i iznosila je 22,1 % (8,7 % u obliku pretfinanciranja i 13,4 % u obliku međuplaćanja). Na *slici 12.* prikazana je ukupna stopa izvršenja do kraja 2017. u svakoj državi članici. Podrobnije informacije nalaze se u *prilogu II.*

### Slika 12. – Ukupna stopa izvršenja na kraju 2017. za razdoblje 2014. – 2020. po državama članicama (u usporedbi s dodijeljenim sredstvima)



*Napomena:* oznaka CB odnosi se na prekogranične programe.

*Izvor:* izvješće Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.“

**83** Kad bi države članice provodile programe približno usporedivom brzinom, njihov udio u nepodmirenim obvezama bio bi razmjern njihovom udjelu u ukupnim odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza. Međutim, razlike nastaju jer države članice iskorištavaju sredstva različitom brzinom. Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. države članice s najvišim stopama iskorištenosti sredstava do kraja 2017. bile su Finska, Austrija i Irska (sve iznad 25 %), dok su one s najnižim stopama bile Italija, Hrvatska, Malta i Španjolska (sve ispod 12 %) <sup>58</sup>. Na razloge niske iskorištenosti sredstava Sud je

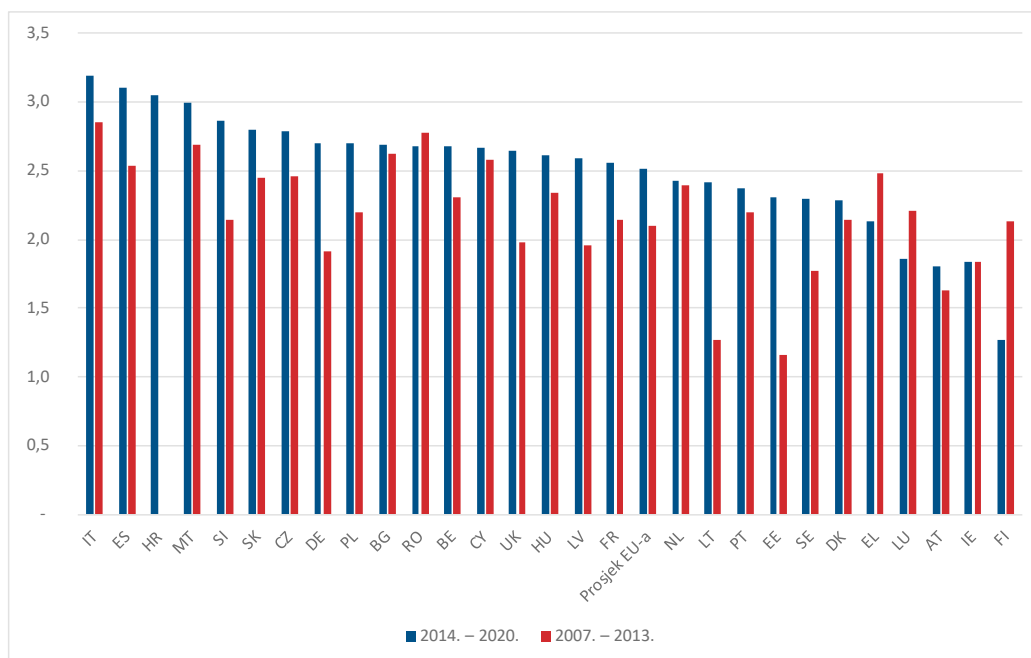
<sup>57</sup> Izvješće Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.“

<sup>58</sup> Izvješće Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.“

upozorio u godišnjem izvješću za 2017.<sup>59</sup> i u nedavnom tematskom izvješću<sup>60</sup>. Glavni su razlozi bili kasno zaključenje prethodnog VFO-a, kasno donošenje pravnih akata te poteškoće u prilagodbi ključnim izmjenama koje su uvedene u VFO za razdoblje 2014. – 2020., kao i poteškoće u njihovoj provedbi. Sud je također istaknuo da bi se države članice mogle suočiti s izazovima pri utvrđivanju dovoljnog broja kvalitetnih projekata u kratkom vremenskom roku<sup>61</sup>.

**84** Na *slici 13.* prikazane su različite stope izvršenja u pogledu godina preuzetih obveza koje traju dulje od jedne godine, a koje su izražene u nepodmirenim obvezama. Nepodmirene obveze za 2017. za većinu su država članica bile na razini od između dvije i tri godine preuzetih obveza, kao što se može i očekivati na temelju pravila „n + 3”.

### Slika 13. – Nepodmirene obveze / prosječne godišnje preuzete obveze



Izvor: Sud, na temelju informacija iz izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.”

**85** Ukupna opozvana sredstva za razdoblje 2007. – 2013. iznosila su 4,4 milijarde eura, pri čemu su 1,6 milijardi eura činila automatski opozvana sredstva, a 2,8 milijardi

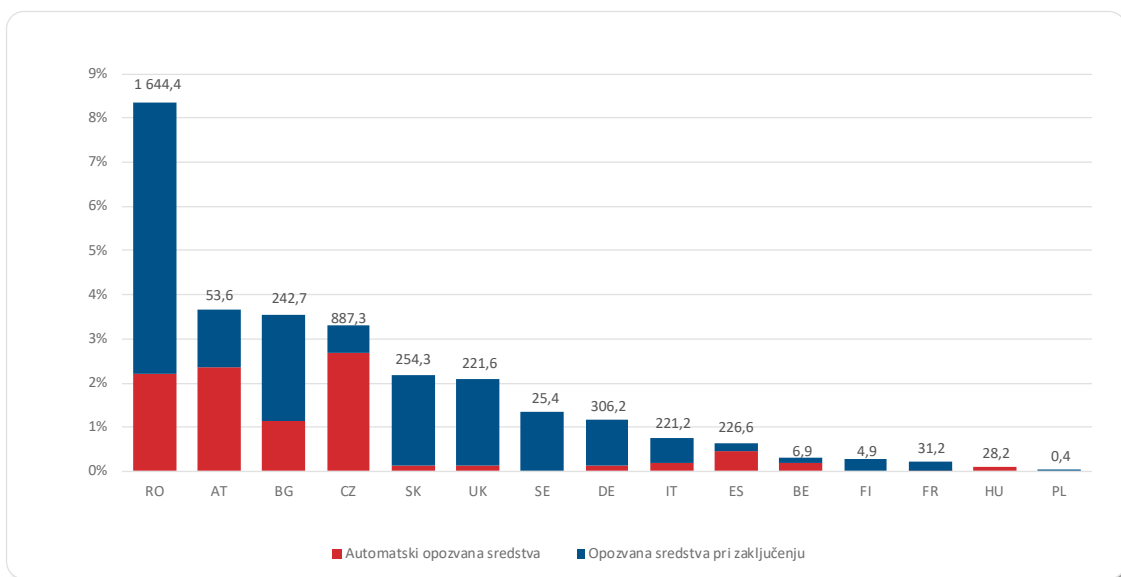
<sup>59</sup> Godišnje izvješće Suda za 2017. – poglavlje 2.

<sup>60</sup> Tematsko izvješće br. 17/2018: „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”

<sup>61</sup> Vidi odlomak 2.17. godišnjeg izvješća Suda za 2017.

eura sredstva opozvana pri zaključenju razdoblja. Ta opozvana sredstva smanjuju razinu nepodmirenih obveza, ali se više ne mogu upotrijebiti te stoga čine gubitak za države članice kojima su bila namijenjena i za proračun EU-a<sup>62</sup>. Komisija je u prijedlogu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. predložila uspostavu „pričuve Unije”. Ona bi se financirala sredstvima koja su rezervirana, ali na koncu nisu potrošena, kao i sredstvima koja su ostala raspoloživa jer nisu dosegla gornju granicu za preuzete obveze iz prethodne financijske godine<sup>63</sup>. Na *slici 14.* nalazi se detaljan prikaz raspodjele tog iznosa od 4,4 milijarde eura među 15 relevantnih država članica, u kojem najveći udio ima Rumunjska.

### Slika 14. – Ukupna opozvana sredstva za VFO za razdoblje 2007. – 2013. izražena u postotku ukupnih dodijeljenih sredstava i u apsolutnim iznosima



*Napomena:* iznosi su izraženi u milijunima eura.

*Izvor:* Sud, na temelju podataka iz izvješća Komisije.

<sup>62</sup> Za razliku od neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanje, koja se evidentiraju kao višak proračuna EU-a i na temelju kojih se umanjuju doprinosi država članica u proračun EU-a za sljedeću godinu.

<sup>63</sup> COM(2018)321 – Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani – višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.

## Zaključak i daljnji koraci

**86** Mnogi čimbenici nepodmirenih obveza koje je Sud u ovom dokumentu ispitao slični su onima koje je Komisija iznijela u svojoj analizi<sup>64</sup> nepodmirenih obveza u VFO-u za razdoblje 2000. – 2006. provedenoj 2002. godine. Ti čimbenici uključuju preklapanje dvaju VFO-a, učinak pravila o automatskom opozivu sredstava i kašnjenje s početkom provedbe programa. Novi čimbenici, kao što su obveze u sklopu ESI fondova u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020., doprinijele su doseganju trenutačne rekordne razine nepodmirenih obveza. Na temelju procjena Suda<sup>65</sup>, kao i prognoza Komisije, u budućnosti se očekuje nastavak tog porasta.

### Povijest se ponavlja

**87** Postupak reprogramiranja sličan onome iz 2014. već je bio proveden 2000. te je doveo do prijenosa preuzetih obveza iz 2000. u 2001. godinu. Kao što je prethodno navedeno (**odlomak 30.**), početak VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. također su obilježila kašnjenja.

**88** Nepodmirene obveze za programsko razdoblje 2000. – 2006. bile su 2004. godine na razini višoj za 3,7 milijardi eura od onoga što je Komisija predvidjela 2002. godine. Nepodmirene proračunske obveze za programsko razdoblje 1994. – 1999. iznosile su 3,3 milijarde eura, dok je Komisija na temelju analize iz 2002. očekivala da će biti u potpunosti podmirene<sup>66</sup>. To pokazuje da su prognozirane razine nepodmirenih obveza prestanto bile manje od stvarnih razina.

**89** Kad je u svibnju 2006. dogovoren VFO za razdoblje 2007. – 2013., pretpostavljalo se da će nepodmirene obveze do kraja 2013. iznositi 180 milijardi eura<sup>67</sup>. Stvarni se iznos popeo na 222 milijarde eura.

---

<sup>64</sup> COM(2002)528 – Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Promjene u pogledu izvršenja proračuna strukturnih fondova, osobito nepodmirenih obveza (RAL).

<sup>65</sup> Vidi odlomak 2.7. godišnjeg izvješća Suda za 2017.

<sup>66</sup> Vidi odlomak 2.20. godišnjeg izvješća Suda za 2004.

<sup>67</sup> Radni dokument o nepodmirenim obvezama (RAL) i problemima s plaćanjima – Odbor Europskog parlamenta za proračune.

**90** Prognoza plaćanja za programsko razdoblje 2014. – 2020. temeljila se na povijesnim podacima iz prethodnih dvaju razdoblja VFO-a (razdoblje 2000. – 2006. i prve godine razdoblja 2007. – 2013.). Komisija je pretpostavila da se kašnjenja iz 2007. i 2008. neće ponoviti i da će provedba novih programa početi ranije<sup>68</sup>. Ta se pretpostavka pokazala pogrešnom te su kašnjenja zapravo bila i dulja nego u prethodnom razdoblju.

**91** Kad je 2013. godine donesen tekući VFO, za kraj 2020. predviđale su se nepodmirene obveze u iznosu od više od 260 milijardi eura<sup>69</sup>. Predviđa se da će stvarna brojka biti znatno viša, uglavnom zbog sporijeg početka primjene ESI fondova od očekivanoga. Komisija je 2018. predvidjela<sup>70</sup> da će nepodmirene obveze na kraju 2020. iznositi 295 milijardi eura, a na kraju 2023. 314 milijardi eura<sup>71</sup>.

**92** Komisija je naglasila da se točno prognoziranje kretanja iznosa plaćanja za VFO za razdoblje 2014. – 2020. pokazalo iznimno zahtjevnim, posebno u pogledu ESI fondova. „Promjena u brzini provedbe od (±) 1 % dovodi do promjene u potrebama za plaćanjem od (±) 4 milijarde eura”<sup>72</sup>.

**93** Iako je predviđanje nepodmirenih obveza ili budućih potreba za odobrenim sredstvima za plaćanje složen postupak, ono je ključan dio pripreme budućih proračuna i izbjegavanja nakupljanja neuobičajenog zaostatka u plaćanju. S obzirom na to da je Sud u više navrata preporučivao Komisiji da izradi dugoročne prognoze plaćanja<sup>73</sup>, on pozdravlja činjenicu da Financijska uredba iz 2018. godine sadržava

---

<sup>68</sup> Radni dokument službi Komisije priložen Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014. – 2020. – Proračun EU-a usmjeren na rezultate”, SWD(2016) 299 final.

<sup>69</sup> Nacrt proračuna za 2019. – Izvještaj o projekcijama koji je izradila Komisija.

<sup>70</sup> COM(2018) 687, 10. listopada 2018. – Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2019. – 2023.)”.

<sup>71</sup> Pod pretpostavkom da će se prijedlozi za sljedeći VFO donijeti u skladu s prijedlogom Komisije.

<sup>72</sup> Srednjoročna prognoza plaćanja Komisije – 16. listopada 2017.

<sup>73</sup> Vidi Mišljenje Suda br. 1/2017 (odlomci 110. – 112.), godišnje izvješće Suda za 2017. (odlomak 2.49.), godišnje izvješće Suda za 2015. (odlomak 2.10.) i godišnje izvješće Suda za 2014. (odlomak 2.22.).

obvezu da Komisija šalje Europskom parlamentu i Vijeću godišnju dugoročnu prognozu budućih priljeva i odljeva koja se odnosi na sljedećih pet godina<sup>74</sup>.

## Rizici za buduće proračune

**94** Komisija smatra da je „povećanje razine nepodmirenih obveza za ESI fondove u trećoj godini programskog razdoblja dio [...] uobičajenog ciklusa provedbe i [da je] bilo je zabilježeno i prije. Postojan godišnji profil odobrenih sredstava za preuzete obveze u razdoblju 2014. – 2020., uvođenje pravila „n + 3” i spora provedba doveli su do znatnog povećanja nepodmirenih obveza”<sup>75</sup>. Međutim, Sud smatra da bi trenutačne visoke razine nepodmirenih obveza mogle dovesti do rizika za proračun EU-a koji su navedeni u nastavku.

### **Nedovoljan iznos odobrenih sredstava za plaćanje u posljednjim godinama VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.**

**95** Sud je u svojim godišnjim izvješćima već istaknuo da visoka razina nepodmirenih obveza povećava rizik od neuobičajeno velikog zaostatka u plaćanjima, kao što je to bio slučaj u razdoblju 2013. – 2015., jer bi u završnim godinama VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. trebalo doći do znatnog povećanja broja zahtjeva za plaćanje<sup>76</sup>.

**96** Rizik se može smanjiti „ukupnom razlikom do gornje granice za plaćanje”, odnosno posebnim instrumentom koji omogućuje prijenos neiskorištenih razlika sredstava do gornje granice u naredne godine<sup>77</sup>.

**97** Prema navodima Komisije<sup>78</sup>, na kraju 2017. nije bilo neuobičajenog zaostatka u plaćanju. Međutim, zaostatak na kraju 2017., koji se uglavnom sastojao od zahtjeva za plaćanje u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. koji su zaprimljeni prekasno da bi se platili te godine, iznosio je 2,3 milijarde eura. Kako provedba programa bude napredovala, taj će se zaostatak u narednim godinama vjerojatno povećavati.

---

<sup>74</sup> Članak 247. stavak 1. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

<sup>75</sup> Odgovor na odlomak 2.14. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>76</sup> Vidi godišnje izvješće Suda za 2017., odlomak 2.47.

<sup>77</sup> Vidi godišnje izvješće Suda za 2017., odlomke 2.9. – 2.12.

<sup>78</sup> Komisijino aktivno praćenje i predviđanje izvršenja proračuna – informativna obavijest za 2017., 16. ožujka 2018.

## Nedovoljan iznos odobrenih sredstava za plaćanje u sljedećem VFO-u

**98** Kao i u prethodnim razdobljima, kašnjenja u provedbi programa u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. značila su da su potrebna odobrena sredstva za plaćanje za te programe u prvim četirima godinama bila vrlo niska. Međutim, za razliku od prethodnih VFO-a, godišnja odobrena sredstva za plaćanje iskoristila su se gotovo u potpunosti 2014. i 2015. godine kako bi se platile nepodmirene obveze iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.<sup>79</sup> To znači da su kašnjenja u provedbi imala i pozitivan učinak u proračunskom smislu i pridonijela smanjenju pritiska na plaćanja. Međutim, da nije bilo kašnjenja, potrebe za plaćanjima bile bi puno veće u prvim godinama tekućeg VFO-a. Postoji rizik da situacija nedovoljnog iznosa odobrenih sredstava za plaćanje, kao što je to bio slučaj u razdoblju 2011. – 2015., nastane i za sljedeći VFO<sup>80</sup> (**odlomak 38.**).

**99** Komisija je upozorila na taj problem u svojoj dugoročnoj prognozi<sup>81</sup>. Navela je da su dogovorene gornje granice za plaćanje za razdoblje 2019. – 2020. i one koje su predložene za razdoblje 2021. – 2023. u skladu s očekivanim potrebama za programe iz razdoblja 2014. – 2020., kao i s neometanim postupnim uvođenjem programa za razdoblje 2021. – 2027. Moguća daljnja kašnjenja u provedbi ESI fondova mogu izvršiti pritisak na gornje granice za plaćanje u razdoblju 2021. – 2023. i utjecati na njihovu mogućnost pokrića novih programa potrošnje.

**100** Komisija i proračunska tijela trebaju otkloniti taj rizik u skladu s Odlukom Vijeća o vlastitim sredstvima<sup>82</sup>, kojom se zahtijeva zadržavanje uredne ravnoteže između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje. U godišnjim izvješćima Suda za 2016. i 2017. iznesene su preporuke u vezi s tim problemom. U godišnjem izvješću za 2016. Sud je preporučio Komisiji da u svojoj prognozi odobrenih sredstava za plaćanje za sljedeći VFO uzme u obzir rast nepodmirenih obveza kako bi pomogla zajamčiti urednu ravnotežu između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje<sup>83</sup>. U godišnjem izvješću za 2017. Sud je preporučio Komisiji da u kontekstu rasprave o VFO-u za

<sup>79</sup> Tijekom 2014. pričuva za nepredviđene izdatke za plaćanja zapravo je upotrijebljena kao hitna mjera kako bi se dobila odobrena sredstva za plaćanje i pokrile potrebe za tu godinu.

<sup>80</sup> Vidi godišnje izvješće Suda za 2016., odlomke 2.36. i 2.37.

<sup>81</sup> COM(2018) 687 – Dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2019. – 2023.).

<sup>82</sup> Odluka Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014.

<sup>83</sup> Vidi odlomak 2.48. godišnjeg izvješća Suda za 2016., 1. preporuka

razdoblje nakon 2020. pozove Europski parlament i Vijeće da predvide mehanizme za bolje upravljanje rizicima od zaostataka u plaćanju s obzirom na visoku razinu nepodmirenih obveza u tekućem VFO-u i u prethodnima<sup>84</sup>.

### **Povećana izloženost proračuna EU-a**

**101** Osim nepodmirenih obveza, postoji i niz važnih dugoročnih obveza, jamstava i pravnih obveza EU-a<sup>85</sup>. Te obveze uključuju mirovine osoblja, jamstva za zajmove i financijske instrumente. Visoka razina nepodmirenih obveza povećava iznose koje EU duguje, a stoga i financijsku izloženost proračuna EU-a.

### **Kako se RAL može smanjiti?**

**102** Kako bi se spriječio nedostatak odobrenih sredstava za plaćanje krajem tekućeg VFO-a i neuobičajeno veliko prebacivanje nepodmirenih obveza iz jedne godine u drugu, Europski parlament, Vijeće i Komisija suglasni su<sup>86</sup>:

- o da će pažljivo pratiti razinu nepodmirenih obveza
- o da će se pravila o opozivu sredstava strogo primjenjivati, posebno pravila o automatskom opozivu
- o da će analizirati i raspraviti o procjenama Komisije u pogledu potrebne razine plaćanja kako bi se zajamčilo da EU može ispuniti svoje financijske obveze u razdoblju 2014. – 2020.

**103** Razina nepodmirenih obveza po definiciji se može smanjiti na tri načina:

- o povećanjem razine odobrenih sredstava za plaćanje kad ona nije dostatna
- o opozivom sredstava ili

---

<sup>84</sup> Vidi odlomak 2.62. godišnjeg izvješća Suda za 2017., 3. preporuka

<sup>85</sup> Vidi godišnje izvješće Suda za 2016., odlomke 2.15. – 2.20.

<sup>86</sup> Financijska uredba koja se primjenjuje na opći proračun Unije – srpanj 2018., Prilog – Međuinstitucijska suradnja tijekom proračunskog postupka.

- o smanjenjem razine odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u budućim proračunima kako bi preostalo dovoljno odobrenih sredstava za plaćanje nepodmirenih obveza<sup>87</sup>.

**104** Odluku o povećanju odobrenih sredstava za plaćanje i smanjenju odobrenih sredstava za preuzimanje obveza donose proračunska tijela. Opozivi sredstava strogo su uređeni financijskim pravilima, koje Komisija mora poštovati prilikom njihove primjene. Iako je vrijednost opozvanih sredstava u proteklim godinama bila niska, ona i dalje čine neiskorištena proračunska sredstva koja više ne mogu pridonijeti ciljevima politike.

**105** Očekuje se da će se razina nepodmirenih obveza iz razdoblja 2014. – 2020. smanjivati od 2020. do 2025., kada će preostali iznos u načelu biti neznatan. Glavni će izazov biti zajamčiti da se u novom razdoblju ne počnu nakupljati još veće nepodmirene obveze. Neke od mjera koje je Komisija uvela za tekući VFO (kao što je godišnje poravnanje računa) ili predložila za sljedeći VFO (promjena pravila o opozivu s „n + 3” na „n + 2”, niže pretfinanciranje, zadržavanje sličnih mehanizama upravljanja i kontrole (kao što je produljenje funkcije već određenih tijela u državama članicama), veća fleksibilnost u prijenosu sredstava u okviru programa i među njima)<sup>88</sup> mogle bi djelomično odgovoriti na taj izazov.

**106** Izbjegavanju nakupljanja nepodmirenih obveza u okviru sljedećeg VFO-a doprinijele bi i sljedeće mjere:

- o pravodobno donošenje VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i povezanih višegodišnjih programa
- o pojednostavnjenje pravila za proračunsku potrošnju<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Vidi odlomak 2.36. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

<sup>88</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize, COM(2018)375.

<sup>89</sup> Vidi informativne dokumente Suda: „Pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.” – svibanj 2018., „Doprinos pojednostavnjenju programa EU-a za istraživanja koji će naslijediti program Obzor 2020.” – ožujak 2018., „Budućnost zajedničke poljoprivredne politike” – ožujak 2018.

- o pouzdano predviđanje potreba za plaćanjem te
- o jamčenje odgovarajuće ravnoteže između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje.

# Prilozi

## Prilog I. — Nepodmirene obveze po glavnim programima u razdoblju 2014. – 2017. (u milijunima eura)

| Podnaslov VFO-a | Naziv podnaslova VFO-a  | Ukupne nepodmirene obveze na kraju godine |                |                |                | Izglasana odobrena sredstva za preuzimanje obveza 2017. | Nepodmirene obveze iz 2017. izražene u godinama |
|-----------------|---|---|----------------|----------------|----------------|---|---|
|                 |   | 2014.                                     | 2015.          | 2016.          | 2017.          |   |   |
| a               | b   | c   | d              | e              | f              | g   | h = f / g                                       |
| 1.2.11          | Regionalna konvergencija (slabije razvijene regije)                     | 61 866                                    | 69 135         | 71 813         | 82 421         | 26 122  | 3,2   |
| 2.0.20          | Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)                  | 16 550                                    | 24 643         | 29 641         | 32 742         | 14 366  | 2,3   |
| 1.2.13          | Konkurentnost (razvijeniije regije)                                     | 16 292                                    | 19 157         | 22 235         | 25 870         | 8 251   | 3,1   |
| 1.2.15          | Kohezijski fond   | 24 499                                    | 22 223         | 23 497         | 24 398         | 9 056   | 2,7   |
| 1.1.31          | Obzor 2020.   | 19 947                                    | 20 434         | 19 945         | 19 928         | 10 346  | 1,9   |
| 1.2.12          | Tranzicijske regije   | 2 771                                     | 8 873          | 12 382         | 16 151         | 5 627   | 2,9   |
| 4.0.3           | Instrument za razvojnu suradnju (DCI)                                   | 8 605                                     | 8 613          | 8 286          | 8 646          | 3 168   | 2,7   |
| 4.0.2           | Europski instrument za susjedstvo (ENI)                                 | 6 693                                     | 7 371          | 7 345          | 7 663          | 2 440   | 3,1   |
| 4.0.1           | Instrument pretpristupne pomoći (IPA II)                                | 5 948                                     | 5 898          | 6 402          | 6 901          | 2 115   | 3,3   |
| 1.2.6           | Doprinos Instrumentu za povezivanje Europe (CEF)                        | -   | 1 806          | 3 402          | 4 704          | 1 593   | 3,0   |
| 1.1.82          | Promet  | 4 175                                     | 3 510          | 3 892          | 3 673          | 1 723   | 2,1   |
| 1.2.2           | Europska teritorijalna suradnja   | 2 102                                     | 1 880          | 2 217          | 3 514          | 1 940   | 1,8   |
| 2.0.31          | Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)                           | 1 549                                     | 2 170          | 2 595          | 3 218          | 912   | 3,5   |
| 1.1.10          | Europski fond za strateška ulaganja (EFSU)                              | -   | 1 357          | 2 460          | 2 654          | 2 661   | 1,0   |
| 3.0.1           | Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI)                            | 689                                       | 980            | 1 734          | 2 447          | 1 620   | 1,5   |
| 1.2.5           | Inicijativa za zapošljavanje mladih (posebna dodatna dodjela sredstava) | 1 540                                     | 2 142          | 2 215          | 2 248          | -   |   |
| 1.1.12          | Međunarodni termonuklearni eksperimentalni reaktor (ITER)               | 2 378                                     | 2 373          | 2 128          | 1 727          | 323   | 5,3   |
| 1.1.81          | Energija  | 485                                       | 803            | 1 140          | 1 678          | 700   | 2,4   |
| 2.0.4           | Okoliš i klimatska politika (LIFE)                                      | 1 176                                     | 1 270          | 1 404          | 1 564          | 494   | 3,2   |
| 3.0.2           | Fond za unutarnju sigurnost   | 738                                       | 982            | 1 191          | 1 421          | 739   | 1,9   |
| 1.1.11          | Europski sustavi za satelitsku navigaciju (EGNOS i Galileo)             | 582                                       | 919            | 1 267          | 1 300          | 897   | 1,4   |
| 1.2.4           | Europska pomoć za najpotrebitije (FEAD)                                 | 91  | 584            | 841            | 1 101          | 546   | 2,0   |
|                 | <b>Ukupno za glavne višegodišnje programe</b>                           | <b>178 675</b>                            | <b>207 122</b> | <b>228 033</b> | <b>255 971</b> | <b>95 639</b>   | <b>2,7</b>                                      |
|                 | Ostali programi   | 10 509                                    | 10 042         | 10 332         | 10 817         | 8 378   |   |
|                 | <b>Ukupno</b>   | <b>189 183</b>                            | <b>217 164</b> | <b>238 365</b> | <b>266 788</b> | <b>104 017</b>  |   |

1. napomena: programi su poredani prema iznosu nepodmirenih obveza za 2017.

2. napomena: iznos ukupnih nepodmirenih obveza ne uključuje nepodmirene obveze za druge institucije.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz skladišta podataka Komisije.

**Prilog II. — Ukupne stope plaćanja i nepodmirene obveze po državama članicama na kraju 2017. za VFO za razdoblje 2014. – 2020.**

| Država članica | Sredstva dodijeljena iz VFO-a (u milijardama eura) | Pretfinanciranje do kraja 2017. | Međuplaćanja do kraja 2017. | Ukupna stopa plaćanja | Nepodmirene obveze za razdoblje 2014. – 2020. na kraju 2017. (u milijardama eura) |
|----------------|--|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---|
| a              | b  | c                               | d                           | e = c + d             | f   |
| FI             | 3,77   | 3,8%                            | 33,9%                       | 37,7%                 | 0,7   |
| AT             | 4,92   | 3,5%                            | 26,7%                       | 30,2%                 | 1,3   |
| IE             | 3,50   | 4,3%                            | 25,8%                       | 30,1%                 | 0,9   |
| LU             | 0,14   | 3,8%                            | 23,6%                       | 27,4%                 | 0,0   |
| EL             | 21,37  | 10,4%                           | 14,4%                       | 24,8%                 | 6,5   |
| PT             | 26,09  | 5,6%                            | 16,5%                       | 22,1%                 | 8,8   |
| SE             | 3,72   | 4,6%                            | 17,5%                       | 22,1%                 | 1,3   |
| EE             | 4,42   | 4,9%                            | 16,3%                       | 21,2%                 | 1,4   |
| LT             | 8,45   | 4,9%                            | 15,0%                       | 19,9%                 | 2,9   |
| CY             | 0,95   | 6,0%                            | 13,3%                       | 19,3%                 | 0,4   |
| DK             | 1,55   | 3,9%                            | 15,4%                       | 19,3%                 | 0,5   |
| FR             | 27,84  | 4,7%                            | 14,3%                       | 19,0%                 | 10,1  |
| UK             | 16,88  | 4,5%                            | 13,1%                       | 17,6%                 | 6,4   |
| HU             | 25,11  | 5,1%                            | 12,2%                       | 17,3%                 | 9,5   |
| LV             | 5,69   | 5,0%                            | 12,2%                       | 17,2%                 | 2,1   |
| DE             | 27,93  | 4,5%                            | 12,5%                       | 17,0%                 | 10,8  |
| NL             | 1,89   | 4,4%                            | 12,0%                       | 16,4%                 | 0,7   |
| RO             | 31,18  | 5,7%                            | 10,4%                       | 16,1%                 | 11,9  |
| BG             | 9,99   | 5,0%                            | 10,9%                       | 15,9%                 | 3,9   |
| BE             | 2,87   | 5,3%                            | 10,4%                       | 15,7%                 | 1,1   |
| PL             | 86,65  | 5,2%                            | 10,4%                       | 15,6%                 | 33,2  |
| CZ             | 23,89  | 5,1%                            | 9,6%                        | 14,7%                 | 9,8   |
| SK             | 15,49  | 5,1%                            | 9,0%                        | 14,1%                 | 6,2   |
| SI             | 3,95   | 4,8%                            | 8,9%                        | 13,7%                 | 1,7   |
| ES             | 42,56  | 5,0%                            | 6,8%                        | 11,8%                 | 17,5  |
| MT             | 0,83   | 5,0%                            | 6,3%                        | 11,3%                 | 0,4   |
| HR             | 10,93  | 5,2%                            | 5,7%                        | 10,9%                 | 4,7   |
| IT             | 44,70  | 5,1%                            | 5,5%                        | 10,6%                 | 20,3  |
| CB             | 9,26   | 5,6%                            | 2,7%                        | 8,3%                  | 3,1   |
| <b>Ukupno</b>  | <b>466,54</b>                                      | <b>5,3%</b>                     | <b>11,1%</b>                | <b>16,4%</b>          | <b>178,2</b>  |

1. napomena: oznaka CB odnosi se na prekogranične programe.

Izvor: Sud, na temelju izvješća Komisije „Analiza izvršenja proračuna za ESI fondove 2017.“

## Revizorski tim

Ovaj kratki tematski pregled pod naslovom „Nepodmirene obveze u proračunu EU-a: detaljniji uvid” usvojilo je V. revizijsko vijeće, koje je specijalizirano za rashodovna područja financija i administracije EU-a i kojim predsjeda član Suda Lazaros S. Lazarou. Radni zadatak predvodila je članica Suda Annemie Turtelboom, a potporu su joj pružali voditelj njezina ureda Dennis Wenerus, glavna rukovoditeljica Margit Spindelegger, voditelj radnog zadatka Paul Sime te Michael Tatianos i Mircea-Cristian Martinescu. Jezičnu podršku pružao je Thomas Everett, a tajničku podršku pružale su Manuela Magliocca i Valérie Tempez-Erasmi.

Nakon više godina gotovo neprekidnog rasta nepodmirene obveze u proračunu EU-a dosegnule su do kraja 2017. novu najvišu razinu od 267 milijardi eura. Većina njih čini buduću obvezu isplate sredstava na teret proračuna EU-a. U ovom pregledu Europski revizorski sud (Sud) pruža uvid u kretanje iznosa tih obveza tijekom vremena i u glavne čimbenike te uzlazne tendencije. Takvi čimbenici uključuju veća odobrena sredstva za preuzimanje obveza od odobrenih sredstava za plaćanje, preklapanje zaključenja jednog VFO-a s početkom novog i sporu provedbu programa koji se financiraju sredstvima EU-a u državama članicama. Sud je utvrdio rizike koje veliki iznos nepodmirenih obveza stvara za proračun EU-a, kao što je nemogućnost ispunjavanja budućih potreba za plaćanjima, te iznosi moguća rješenja.

**EUROPSKI REVIZORSKI SUD**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)

Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



© Europska unija, 2019.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.