

2020.

Izvješće o uspješnosti
proračuna EU-a –
stanje na kraju 2020.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-7084-7

ISSN 2600-1373

doi:10.2865/314

QJ-AK-21-001-HR-N

U skladu s člankom 287. stavcima 1., 2. i 4. UFEU-a i člankom 258. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 te člankom 43. Uredbe Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323

**Revizorski sud Europske unije usvojio je
na sastancima održanima 21. listopada i 11. studenoga 2021.**

Izvešće o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.

Ovo izvješće, s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Revizorski sud, dostavljeno je tijelima koja su nadležna za davanje razrješenice i ostalim institucijama.

Članovi Revizorskog suda su:

Klaus-Heiner Lehne (predsjednik), Ladislav Balko, Lazaros S. Lazarou, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Alex Brenninkmeijer, Nikolaos Milionis, Bettina Jakobsen, Samo Jereb, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Rimantas Šadžius, Leo Brincat, Juhan Parts, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Tony Murphy, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger i Marek Opioła.

Sadržaj

	Stranica
Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.	5.
Odgovori institucija na „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.”	251.

**Izvješće
Europskog revizorskog suda
o uspješnosti proračuna EU-a –
stanje na kraju 2020.**

Sadržaj

	Stranica
Uvod	7.
Poglavlje 1. Okvir uspješnosti	9.
Poglavlje 2. Konkurentnost za rast i zapošljavanje	44.
Poglavlje 3. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	79.
Poglavlje 4. Prirodni resursi	117.
Poglavlje 5. Sigurnost i građanstvo	141.
Poglavlje 6. Globalna Europa	172.
Poglavlje 7. Praćenje provedbe preporuka	205.
Dodatak	237.
Odgovori institucija	251.

Uvod

0.1. Ovo je izvješće jedan od dvaju dijelova godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2020. U njegovu je središtu stanje u pogledu *uspješnosti programa* potrošnje sredstava iz proračuna EU-a na kraju 2020. U drugom je dijelu riječ o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti povezanih *transakcija*.

0.2. Sud je podijelio svoje godišnje izvješće na ta dva dijela u sklopu dvogodišnjeg pilot-projekta koji je započeo s godišnjim izvješćem za financijsku godinu 2019. Glavni je razlog za taj projekt bila želja da se u godišnjim izvješćima Suda veći naglasak stavi na rezultate ostvarene s pomoću proračuna EU-a. Povrh toga, razdvajanje godišnjeg izvješća omogućilo je Sudu da uzme u obzir i *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti*, glavno Komisijino izvješće na visokoj razini o uspješnosti proračuna EU-a. S obzirom na to da je zakonski rok za donošenje tog izvješća postavljen na kraj lipnja godine $n + 1$, Sud ga u prošlosti nije mogao uzeti u obzir u svojem godišnjem izvješću, koje se obično objavljuje početkom listopada.

0.3. Ovo je izvješće podijeljeno na sedam poglavlja:

- o U poglavlju 1. Sud ispituje jesu li i kako su Komisija i suzakonodavci iskoristili iskustva stečena u prethodnim razdobljima *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* (npr. na temelju evaluacija, *procjena učinka* i revizija) kako bi poboljšali izradu i uspješnost programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027. To se ispitivanje temelji na uzorku zakonodavnih prijedloga Komisije za pet od 48 programa potrošnje izrađenih za razdoblje 2021. – 2027. na koje otpada oko 60 % ukupnog proračuna za to razdoblje.
- o U poglavljima 2. – 6. Sud redom analizira *rezultate* koji su ostvareni provedbom programa EU-a u okviru naslova 1.a, 1.b, 2., 3. i 4. VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o uspješnosti dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi potrošnje EU-a u stvarnosti bili uspješni. Od 58 programa potrošnje izrađenih za razdoblje 2014. – 2020. Sud je odabrao njih pet, kojima je obuhvaćena otprilike petina svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u odnosu na *preuzete obveze* u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Ta se procjena nadovezuje na analizu koju je Sud iznio u *izvješću o uspješnosti za 2019.* i kojom je obuhvatio devet drugih programa, u okviru kojih su do kraja 2019. izvršene otprilike tri četvrtine ukupnih plaćanja. Sud je svoju procjenu utemeljio na Komisijinim informacijama o uspješnosti (uključujući godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i

njegovoj uspješnosti, pokazatelje uspješnosti i evaluacije) i, u relevantnim slučajevima, na nedavnim nalazima vlastitih revizija i pregleda. Sud je provjerio jesu li Komisijine informacije o uspješnosti vjerodostojne i jesu li u skladu s njegovim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti.

- U poglavlju 7. iznose se rezultati praćenja provedbe revizijskih preporuka koje je Sud iznio u tematskim izvješćima objavljenima 2017. godine.

0.4. U pripremi ovog izvješća Sud je uzeo u obzir *učinak* Brexita i pandemije bolesti COVID-19 na uspješnost programa potrošnje sredstava EU-a. Međutim, većina podataka prikupljenih praćenjem na kojima se temelji ovo izvješće potječe iz 2019. ili ranijih godina, tj. iz razdoblja prije izlaska Ujedinjene Kraljevine iz jedinstvenog tržišta i carinske unije EU-a te širenja bolesti COVID-19 u Europi.

0.5. Sud objašnjava pristup i metodologiju koje je primijenio pri izradi ovog izvješća u ***Dodatku***.

0.6. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći uporabu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun ili računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio pojmovnik¹ s definicijama i objašnjenjima većine karakterističnih pojmova. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su kurzivom na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

0.7. Sud zahvaljuje Komisiji na izvrsnoj suradnji u pripremi ovog izvješća. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije na opažanja Suda.

¹ <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

Poglavlje 1.

Okvir uspješnosti

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	1.1. – 1.4.
Opseg i pristup	1.5. – 1.8.
Pristup „bolje regulative” pomaže Komisiji da utvrdi stečena iskustva	1.9. – 1.23.
Komisija je uglavnom poštovala načelo prethodne evaluacije, uz određena ograničenja povezana u prvom redu s ciklusom VFO-a	1.10. – 1.12.
Evaluacije i procjene učinka javno su dostupne, ali ponekad ih je teško pronaći	1.13. – 1.15.
U evaluacijama se iznose stečena iskustva, ali daljnje mjere nisu jasno utvrđene	1.16. – 1.18.
U procjenama učinka iznose se različite opcije, ali s ograničenim kvantitativnim analizama	1.19.
Odbor za nadzor regulative doprinosi poboljšanju kvalitete evaluacija i procjena učinka	1.20. – 1.23.
Komisija je izrađivala zakonodavne prijedloge imajući na umu stečena iskustva	1.24. – 1.27.
Izmjene nacrtu zakonodavstva o VFO-u djelomično su utemeljene na Komisijinim procjenama učinka, ali ni Parlament ni Vijeće nisu izradili dodatne procjene	1.28. – 1.32.
Zaključci i preporuke	1.33. – 1.40.
Prilozi	
Prilog 1.1 – Praćenje provedbe preporuka iz poglavlja 3. godišnjeg izvješća za 2017.	

Uvod

1.1. EU radi na ostvarenju ciljeva svojih politika kombinacijom *programa* potrošnje, koji se financiraju ili sufinanciraju iz proračuna EU-a, i nefinancijskih instrumenata politike (uglavnom propisa).

1.2. EU provodi svoje programe potrošnje u sedmogodišnjim ciklusima odnosno u razdobljima *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)*. U posljednjih nekoliko godina provedene su intenzivne pripreme za [VFO za razdoblje 2021. – 2027.](#) VFO se temelji na opsežnom zakonodavnom paketu koji je predložila Komisija i koji su donijeli Parlament i Vijeće, u skladu s postupcima utvrđenima u [Ugovoru o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#). Tim su paketom obuhvaćene:

- o [uredba o VFO-u](#), kojom je utvrđena ukupna veličina proračuna EU-a, kao i njegova osnovna struktura (podijeljena u kategorije rashoda ili „naslove”, od kojih svaki ima svoja vlastita godišnja ograničenja potrošnje ili „gornje granice”) te pravila o fleksibilnosti u pogledu prijenosa novca među naslovima i godinama. Uredbu o VFO-u jednoglasno donosi Vijeće u okviru posebnog zakonodavnog postupka uz suglasnost Parlamenta¹.
- o sektorske uredbe u sklopu VFO-a, kojima su utvrđeni pravna osnova za programe potrošnje i njihova osnovna pravila. Te se uredbe općenito donose u redovnom zakonodavnom postupku², u kojem Parlament i Vijeće imaju ravnopravan status suzakonodavaca.

¹ Članak 312. UFEU-a.

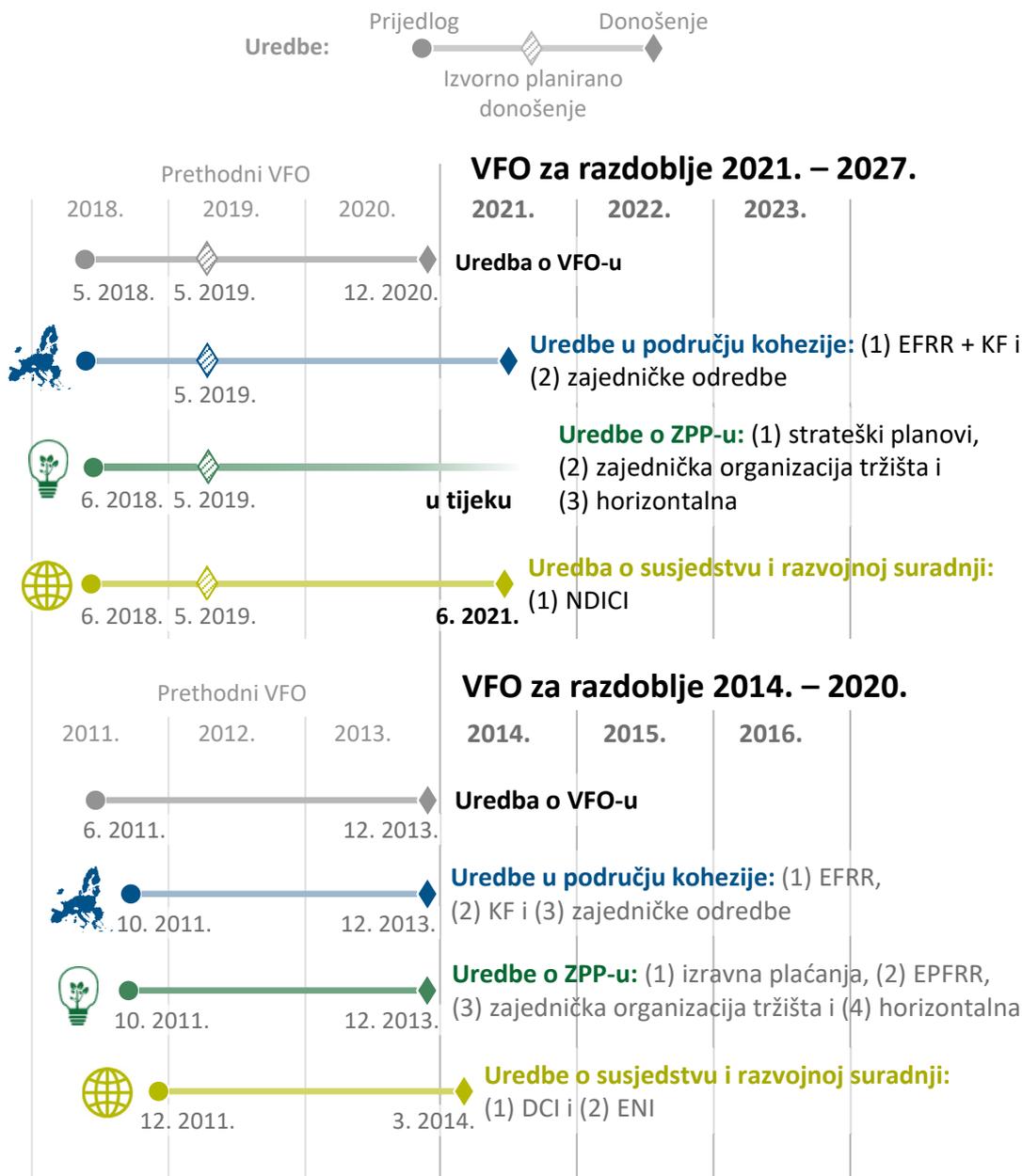
² Članak 294. UFEU-a.

1.3. Važan čimbenik koji utječe na *uspješnost* programa potrošnje u sklopu VFO-a njihovo je pravodobno pokretanje i provedba. Pri predstavljanju zakonodavnih prijedloga za VFO za razdoblje 2021. – 2027. Komisija je istaknula da joj je cilj da se ti prijedlozi usvoje prije tada predstojećih izbora za Europski parlament u svibnju 2019.³ Sud je u pregledu⁴ Komisijina prijedloga procijenio da je taj cilj pretjerano ambiciozan (jer se temeljio na pretpostavci da bi se zakonodavni postupak mogao dovršiti u godini dana, dok su za prethodno razdoblje VFO-a bile potrebne dvije i pol godine), ali je naglasio koliko je važan da bi se s provedbom novih programa potrošnje započelo bez odgode. Kao što je prikazano na [slici 1.1.](#), zakonodavni postupak koji je prethodio VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. zapravo je trajao više od tri godine. Kad je riječ o donošenju zakonodavstva o ZPP-u, taj je proces u trenutku zaključenja revizijskih aktivnosti Suda za ovo poglavlje još bio u tijeku te je u prosincu 2020. donesena [prijelazna uredba](#) kojom se do kraja 2022. zajamčio kontinuitet ZPP-a prema pravilima za razdoblje 2014. – 2020. Kašnjenje se djelomično može dovesti u vezu s pandemijom bolesti COVID-19, zbog koje su se od početka 2020. znatno promijenili prioriteti EU-a i izrada programa njegova djelovanja, što je dovelo do hitne izmjene prijedloga VFO-a i izrade paketa mjera za NGEU.

³ COM(2018) 321 final, str. 28.

⁴ Pregled br. 6/2018: informativni dokument Suda pod nazivom „The Commission’s proposal for the 2021. – 2027. Multiannual Financial Framework” (Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.), srpanj 2018., odlomak 17.

Slika 1.1. – Donošenje sektorskog zakonodavstva za VFO za razdoblje 2021. – 2027. trajalo je gotovo godinu dana dulje nego za prethodno razdoblje



Izvor: Sud, na temelju platforme [EUR-Lex](#).

1.4. EU je razradio načela kojima se jamči visoka kvaliteta njegovih zakona (uključujući među ostalim zakonodavstvo o VFO-u). Parlament, Vijeće i Komisija sklopili su 2016. [međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva](#), a 2017. Komisija je objavila [smjernice za bolju regulativu](#) (ažurirane [smjernice za bolju regulativu iz 2015.](#)) popraćene skupom detaljnih bilješki s uputama, savjetima i primjerima najbolje prakse, koje čine [paket instrumenata za bolju regulativu](#). I u sporazumu i u smjernicama istaknuto je da kvaliteta zakonodavstva (koje u slučaju zakonodavstva o VFO-u utječe na izradu i buduću uspješnost programa potrošnje) ovisi o nekoliko ključnih elemenata, među kojima su i sljedeći:

- **evaluacije** tj. neovisne procjene *djelotvornosti, učinkovitosti, koherentnosti, relevantnosti* i dodane vrijednosti EU-a određene politike ili (u slučaju VFO-a) određenog programa potrošnje. Mogu se provoditi *ex post*, tj. nakon dovršetka provedbe predmetne politike ili programa, ili tijekom razdoblja provedbe.
- **procjene učinka** u kojima se analiziraju vjerojatni učinci određene inicijative u okviru relevantne politike ili (u slučaju VFO-a) predloženog programa potrošnje. Temelje se na iskustvima stečenima iz prethodne provedbe, koja su navedena u relevantnim evaluacijama. Također se mogu pozivati na prijašnje revizorske zaključke i preporuke.

Opseg i pristup

1.5. Glavno revizijsko pitanje za ovo poglavlje glasi: jesu li i kako su Komisija, Parlament i Vijeće iskoristili iskustva stečena u prethodnim razdobljima VFO-a kako bi poboljšali izradu i uspješnost programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027.? Sud se usredotočio na ona stečena iskustva koja su relevantna za uspješnost programa. Kako bi dobio odgovor na to pitanje, Sud je analizirao sljedeće:

- postoji li postupak kojim se Komisiji omogućuje da u svoje zakonodavne prijedloge uključi stečena iskustva (odlomci [1.9.](#) – [1.23.](#));
- uzimaju li se u zakonodavnim prijedlozima Komisije u obzir iskustva stečena u evaluacijama, revizijama i procjenama učinka (odlomci [1.24.](#) – [1.27.](#));
- mogu li se znatne izmjene koje utječu na uspješnost tih predloženih programa potrošnje povezati s procjenama učinka (uključujući one koje su obavili Parlament i Vijeće) ili drugim izvorima stečenih iskustava (odlomci [1.28.](#) – [1.32.](#)).

1.6. Od 48 programa potrošnje izrađenih za razdoblje 2021. – 2027. Sud se usredotočio na njih pet na koje otpada 60 % ukupnog proračuna VFO-a:

- dva programa u okviru naslova 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti“: (1) *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)* i (2) *Kohezijski fond*;
- dva programa u okviru naslova 3. VFO-a „Prirodni resursi i okoliš“, koji čine dva stupa *zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)*: (3) *Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)* i (4) *Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)*; i
- jedan program u okviru naslova 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet“: (5) *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)*.

1.7. Kao što je vidljivo iz [tablice 1.1.](#), Sud je ispitao šest zakonodavnih postupaka povezanih s tim programima, kao i jedan koji se odnosio na cijeli VFO (uključujući 17 povezanih evaluacija i tri procjene učinka).

Tablica 1.1. – Sud je ispitao šest zakonodavnih postupaka povezanih s pet programa i jedan postupak koji se odnosio na cijeli VFO

Zakonodavni postupak	Propis	Relevantni programi
2018/0197/COD	Uredba o EFRR-u i KF-u	EFRR i KF
2018/0196/COD	Uredba o zajedničkim odredbama	
2018/0216/COD	Uredba o strateškim planovima u okviru ZPP-a*	EFJP i EPFRR (ZPP)
2018/0218/COD	Zajednička organizacija tržišta*	
2018/0217/COD	Horizontalna uredba o ZPP-u*	
2018/0243/COD	Uredba o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju	NDICI
2018/0132/APP	Uredba o VFO-u	Svi

* Zakonodavni prijedlog – u trenutku zaključenja relevantnih revizijskih aktivnosti Suda uredba još nije bila donesena.

Izvor: Sud.

1.8. Navedene zakonodavne prijedloge Komisija je iznijela u svibnju i lipnju 2018. U trenutku zaključenja relevantnih revizijskih aktivnosti Suda u rujnu 2021. suzakonodavci još nisu bili donijeli zakonodavstvo o ZPP-u. Stoga za dva programa u okviru ZPP-a Sud nije mogao analizirati izmjene zakonodavnih prijedloga Komisije. Detaljan opis pristupa i metodologije Suda nalazi se u **Dodatku**.

Pristup „bolje regulative” pomaže Komisiji da utvrdi stečena iskustva

1.9. Komisijin pristup *bolje regulative* doprinosi procesu utvrđivanja stečenih iskustava i njihove primjene radi povećanja uspješnosti. Sud je provjerio je li Komisija poštovala određene ključne zahtjeve iz tog pristupa koji, prema mišljenju Suda, doprinose tome da oblikovanje politika EU-a postane utemeljenije na dokazima i transparentnije:

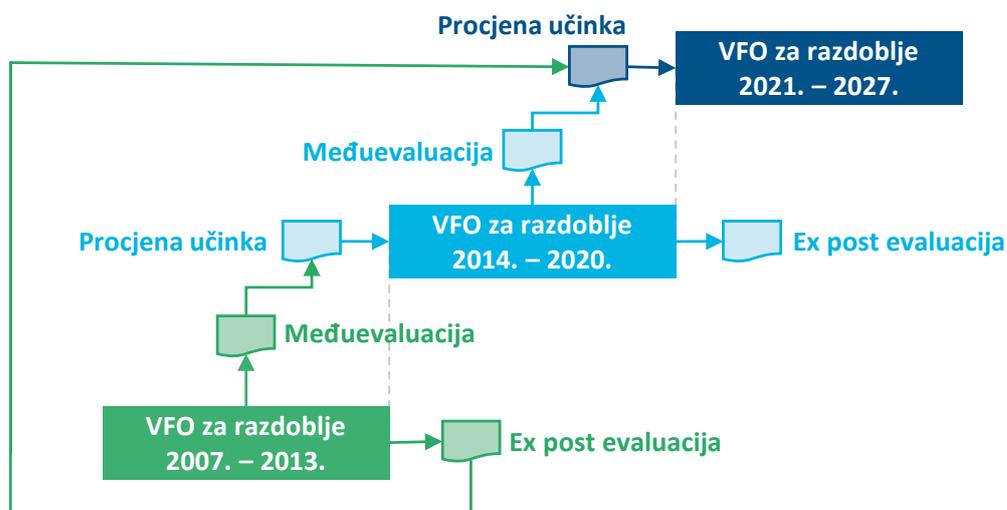
- Iskustva stečena zahvaljujući evaluacijama prethodnih mjera EU-a trebala bi biti dostupna i od samog početka uključena u procjenu učinka (načelo „**prethodne evaluacije**”). Relevantni dokazi iz evaluacija trebali bi biti dostupni kako bi mogli poslužiti u pripremi novih inicijativa.
- Evaluacije i procjene učinka trebale bi biti **javno dostupne**.
- U zaključcima evaluacije trebalo bi jasno **navesti stečena iskustva**, a relevantne glavne uprave trebale bi utvrditi odgovarajuće **daljnje mjere**.
- U **procjenama učinka** moraju se **usporediti različite opcije koje postoje u okviru relevantnih politika** na temelju njihovih *učinaka* na gospodarstvo, društvo i okoliš. Sve relevantne učinke trebalo bi procijeniti ne samo **kvalitativno** nego i **kvantitativno**, ako je to moguće.
- Prije nego što Komisija može predstaviti zakonodavni prijedlog, obično je potrebno da **Odbor za nadzor regulative**, koji je Komisija uspostavila 2016. radi **procjene kvalitete svih procjena učinka i glavnih evaluacija**, izrazi pozitivno mišljenje o popratnoj procjeni učinka.

Komisija je uglavnom poštovala načelo prethodne evaluacije, uz određena ograničenja povezana u prvom redu s ciklusom VFO-a

1.10. Kad je riječ o programima potrošnje EU-a, za postizanje njihovih *ostvarenja* i ishoda, kao i za njihovu evaluaciju potrebno je određeno vrijeme, zbog čega je teško u cijelosti primjenjivati načelo „prethodne evaluacije”. Primjerice, *ex post* evaluacija određenog programa ne može biti dostupna na vrijeme da je se uzme u obzir u procjeni učinka za sljedeće razdoblje VFO-a. U najboljem se slučaju može postići to da kao osnova za procjene učinka za sljedeće razdoblje VFO-a posluže međuevaluacije za

tekuće razdoblje VFO-a (koje, ako su dostupne⁵, mogu pružiti tek preliminarnu procjenu uspješnosti programa) i *ex post* evaluacije za prethodni VFO. Takvo se stanje dodatno pogoršava zbog pravila „n+ 3”, prema kojem je za određene programe dopušteno izvršavati plaćanja i do tri godine nakon nastanka pripadajuće proračunske preuzete obveze (vidjeti sliku 1.2.).

Slika 1.2. – U procjenama učinka povezanim s VFO-om u najboljem se slučaju upotrebljavaju međuevaluacije iz prethodnog razdoblja i *ex post* evaluacije iz razdoblja koje mu je prethodilo



Izvor: Sud.

1.11. Kad je riječ o zakonodavnim postupcima iz uzorka Suda, Odbor za nadzor regulative zaključio je⁶ da se Komisija općenito pridržavala načela „prethodne evaluacije”. Jedina iznimka bio je paket zakonodavnih prijedloga za ZPP. U tom se slučaju Komisija mogla osloniti na određene novije evaluacije ZPP-a, no nije na vrijeme raspolagala sveobuhvatnim skupom evaluacija (*ex post* evaluacijom VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. ili međuevaluacijom VFO za razdoblje 2014. – 2020.) koje bi obuhvaćale sve važne aspekte ZPP-a i koje bi mogla uzeti u obzir pri procjeni učinka. Uzimajući u obzir ograničenja opisana u odlomku 1.10., procjena u pogledu načela prethodne evaluacije koju je iznio Sud potvrđuje procjenu koju je iznio Odbor za nadzor regulative.

⁵ Vidjeti i odlomak 2.31. godišnjeg izvješća Suda za 2020.

⁶ „RSB 2018 annual report”, Annex: Impact assessments and evaluations.

1.12. Komisija nije obavila procjenu učinka svojeg prijedloga [uredbe o zajedničkim odredbama](#), koja sadržava važna horizontalna pravila koja se primjenjuju na EFRR, KF i šest drugih programa. Sud je u svojem [mišljenju](#)⁷ o navedenom prijedlogu iznio primjedbu da to odstupa od Komisijina postupka iz 2011. godine u pogledu razdoblja 2014. – 2020. Budući da nije provedena procjena učinka, nije bilo dovoljno dokaza da je Komisija u svojem prijedlogu donijela optimalne odluke u pogledu određenih ključnih parametara i rješenja koji utječu na provedbu predmetnih programa.

Evaluacije i procjene učinka javno su dostupne, ali ponekad ih je teško pronaći

1.13. [Smjernicama za bolju regulativu iz 2015.](#) uvedene su promjene u način provedbe evaluacija. Komisija je za taj zadatak prethodno angažirala vanjske stručnjake. Na temelju novih smjernica Komisija ih je počela pripremati interno, u obliku radnih dokumenata službi (SWD) relevantnih glavnih uprava. Evaluacijske studije vanjskih stručnjaka i dalje služe kao jedan od ključnih izvora informacija. *Rezultati* evaluacija i povezanih studija objavljuju se kroz različite kanale. Vanjske evaluacijske studije dostupne su u knjižari [EU Bookshop](#), a radni dokumenti službi s evaluacijama i procjenama učinka dostupni su u bazi [EUR-Lex](#), u službenom [registru dokumenata Komisije](#) i na portalu [Iznesite svoje mišljenje](#). Relevantni dokumenti često se mogu pronaći i na internetskim stranicama relevantnih glavnih uprava⁸.

1.14. Objavljivanje evaluacija i procjena učinka ključna je prilika za kontakt s dionicima i širom javnosti. Obznanjivanje nalaza evaluacije preduvjet je za aktivnu raspravu. Radi najveće moguće transparentnosti i lakšeg pristupa u smjernicama Komisije navedeno je da se radni dokumenti službi Komisije sa završnim evaluacijama moraju objavljivati na središnjoj razini zajedno s povezanom vanjskom studijom i mišljenjem Odbora za nadzor regulative (u relevantnim slučajevima)⁹.

1.15. Međutim, ne postoji jedinstveno mjesto pristupa svim objavljenim, tekućim i planiranim evaluacijama i procjenama učinka. Pronalaženje relevantnih informacija zahtjevan je zadatak. Komisijinom [komunikacijom o boljoj regulativi](#) iz travnja 2021.

⁷ [Mišljenje br. 6/2018](#) o uredbi o zajedničkim odredbama, odlomci 5., 81. i 113.

⁸ „Evaluation in the European Commission; Rolling Check-List and State of Play”, PE 611.020, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, studeni 2017.

⁹ Smjernice za bolju regulativu, „Chapter VI – Guidelines on evaluation (including fitness checks)”, Europska komisija.

predviđeno je povezivanje različitih registara i portala s materijalima te pozivanje Europskog parlamenta i Vijeća na uspostavu zajedničkog registra materijala, „zajedničkog zakonodavnog portala”. To će svima koji su zainteresirani za donošenje politika EU-a omogućiti da lako pronađu sve materijale na kojima se temelji određena inicijativa¹⁰.

U evaluacijama se iznose stečena iskustva, ali daljnje mjere nisu jasno utvrđene

1.16. U skladu sa [smjernicama za bolju regulativu](#) u zaključcima evaluacije moraju se iznijeti stečena iskustva, čime se doprinosi budućem razvoju politika. Općenito govoreći, u evaluacijama koje je Sud ispitao jasno su iznesena stečena iskustva i prikazana su u posebnom odjeljku, zbog čega ih je bilo lako pronaći.

1.17. U [smjernicama za bolju regulativu](#) navodi se i da bi trebalo procijeniti rezultate evaluacije te ih, u relevantnim slučajevima, dopuniti daljnjim mjerama. U smjernicama je iznesen zahtjev da se daljnje mjere koje proizlaze iz rezultata evaluacije unesu u godišnje planove upravljanja koje objavljuju relevantne glavne uprave Komisije. Također je navedeno da je utvrđivanje i objavljivanje planiranih daljnjih mjera dio prihvaćanja odgovornosti i kontrole odgovornosti za djelovanje EU-a te jamčenja transparentnosti.

1.18. Sud je analizirao planove upravljanja Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO), Glavne uprave za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) te Glavne uprave za međunarodna partnerstva (GU INTPA) za razdoblje 2018. – 2021. Sud je utvrdio da u njima nisu jasno utvrđene daljnje mjere povezane s rezultatima evaluacija programa potrošnje sredstava EU-a. Osim toga, Sud je u okviru 17 evaluacija koje je ispitao pronašao dva primjera planova za poduzimanje daljnjih mjera, no riječ je o zasebnim internim dokumentima Komisije koji stoga nisu javno dostupni. Sud je ispitao i Komisijine interne upute za izradu tih planova upravljanja za navedeno razdoblje te je utvrdio da su upute za planove upravljanja za 2018. i 2019. sadržavale zahtjev da se u planove unesu daljnje mjere u vezi s evaluacijama, ali i da to više nije bio slučaj u uputama za 2020. i 2021.

¹⁰ Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo, Europska komisija.

U procjenama učinka iznose se različite opcije, ali s ograničenim kvantitativnim analizama

1.19. U *smjernicama za bolju regulativu* navedeno je da bi se u procjenama učinka trebale uspoređivati različite opcije koje postoje u okviru relevantnih politika na temelju njihova učinka na gospodarstvo, društvo i okoliš, i to s pomoću kvantificiranih troškova i koristi kad god je to moguće. U procjenama učinka koje je Sud ispitao iznesene su različite opcije, ali u nekim slučajevima nije bilo sveobuhvatnih alternativnih scenarija kojima bi se razmotrili svi važni aspekti programa. Kad je riječ o aspektima koji jesu bili obuhvaćeni, različite su opcije bile usporedive, uglavnom na temelju kvalitativnih informacija, jer kvantitativne informacije, kao što su analize troškova i koristi ili isplativosti, uglavnom su bile ograničena opsega (vidjeti *tablicu 1.2.*). Relevantna kvantitativna analiza mogla bi pomoći čitateljima da bolje prosude relativne prednosti opcije preporučene u procjeni učinka.

Tablica 1.2. – U procjenama učinka iznose se različite opcije koje su usporedive u kvalitativnom smislu, ali u njima postoji tek ograničena kvantitativna analiza

EFRR i Kohezijski fond	EFJP i EPFRR	NDICI
Iznošenje nekoliko različitih opcija		
U procjeni učinka iznesene su polazna vrijednost i tri opcije za apsorpciju planiranog smanjenja potrošnje od 10 %: (1) ravnomjerno smanjenje u svim područjima, (2) zemljopisna koncentracija (bez smanjenja za slabije razvijene zemlje) i (3) tematska koncentracija (prednost se daje inovacijama, MSP-ovima i okolišu).	U procjeni učinka iznesene su polazna vrijednost i tri opcije. Te se opcije međusobno ne isključuju, ali podrazumijevaju niz različitih prioriteta kojima bi različite države članice mogle dati prednost.	Opcije iznesene u procjeni učinka zapravo su varijante u okviru jedne opcije jer je cijela usporedna analiza ograničena na pitanje koji će se vanjski instrumenti i <i>proračunska jamstva</i> objediniti u instrument NDICI.

EFRR i Kohezijski fond	EFJP i EPFRR	NDICI
Usporedivost		
Analiza prednosti i nedostataka različitih opcija, s naglaskom na procijenjeni učinak na BDP EU-a.	Analiza očekivane djelotvornosti u postizanju ciljeva ZPP-a u okviru svake opcije.	Analiza prednosti i nedostataka objedinjavanja zasebnih vanjskih instrumenata u instrument NDICI i potom iznošenje zaključaka o svakom instrumentu.
Kvantifikacija		
Procjena učinka ne sadržava detaljnu analizu troškova i koristi ili isplativosti.	Procjena učinka sadržava kvantificiranu analizu okolišnih i gospodarskih aspekata, kao što je distribucijski učinak, ali nedostaje detaljna analiza troškova i koristi ili isplativosti.	Procjena učinka usmjerena je uglavnom na slične ciljeve i aspekte usklađenosti, bez kvantifikacije.
Utvrđivanje najpoželjnije opcije		
Da, izričito (opcija 3., tj. tematska koncentracija).	Ne, u procjeni učinka navodi se da bi najbolje rješenje moglo biti kombinacija različitih iznesenih opcija.	Da, u procjeni učinka iznesen je zaključak koji bi se instrumenti trebali objединiti u instrument NDICI.

Izvor: Sud.

Odbor za nadzor regulative doprinosi poboljšanju kvalitete evaluacija i procjena učinka

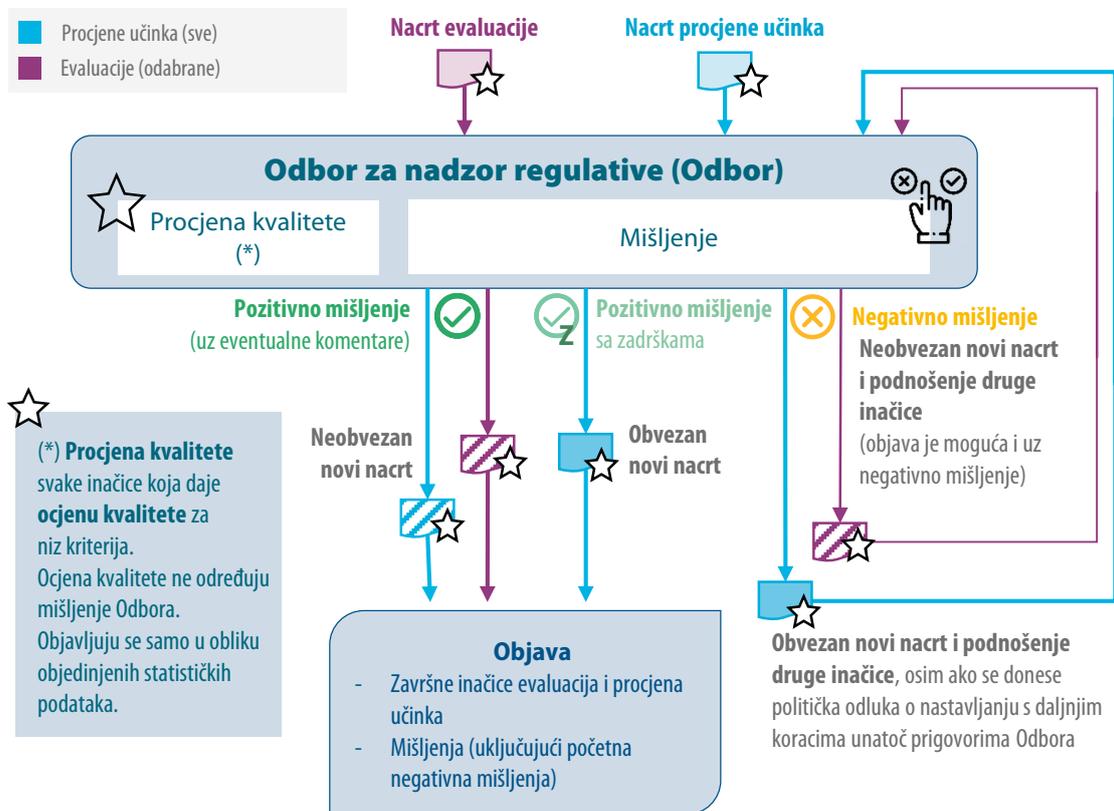
1.20. U skladu sa [smjernicama za bolju regulativu](#) Odbor za nadzor regulative procjenjuje kvalitetu svih procjena učinka i odabranih evaluacija koje smatra izrazito bitnima. Kao što je vidljivo sa [slike 1.3.](#), radno opterećenje Odbora za nadzor regulative prilično je veliko: u razdoblju 2017. – 2020. ispitao 171 procjenu učinka i 58 evaluacija – ukupno 229 predmeta, od kojih su se njih 42 (18 %) izravno odnosila na VFO. Radno opterećenje Odbora za nadzor regulative u prosjeku iznosi oko 60 predmeta godišnje, ali je neujednačeno i ovisi o VFO-u i širem političkom ciklusu EU-a.

1.21. Za svaki predmet koji preispita Odbor za nadzor regulative izražava mišljenje koje može biti negativno ili pozitivno (ili, u slučaju procjena učinka, također „pozitivno sa zadržkama“). Procjene učinka za koje nakon prve podnesene inačice Odbor za nadzor regulative da negativno mišljenje moraju se preinačiti uzimajući u obzir primjedbe tog odbora i potom ponovno podnijeti na preispitivanje. Druga podnesena inačica obično je konačna. Ako Odbor za nadzor regulative ne promijeni negativno mišljenje, samo osoba na funkciji potpredsjednika Komisije zaduženog za međuinstitucijske odnose i strateška predviđanja može odobriti pokretanje međuresornog savjetovanja prije nego što kolegij povjerenika odluči hoće li se nastaviti s inicijativom. Kad je riječ o evaluacijama, negativno mišljenje Odbora za nadzor regulative nije razlog da se ne objave, ali u većini slučajeva relevantne glavne uprave ispravljaju tekst i traže pozitivno mišljenje o drugoj podnesenoj inačici.

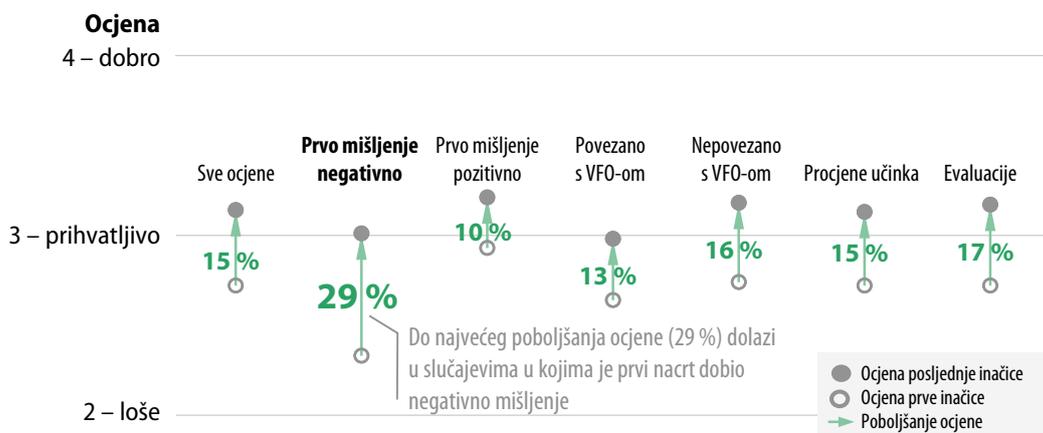
1.22. Osim toga, Odbor za nadzor regulative procjenjuje kvalitetu svakog nacrtu evaluacije i procjene učinka nakon podnošenja svake inačice, kao i pripadajuće konačne verzije prije objave, ocjenjujući niz kriterija. Ocjene koje taj odbor dodijeli za kvalitetu konačnih procjena učinka i evaluacija u prosjeku su 15 % više od ocjena koje dodijeli za kvalitetu prvih nacrtu koje pregleda. Povećanje ocjene bilo je još i veće za predmete s početnim negativnim mišljenjem (29 %), no zabilježeno je i za predmete s početnim pozitivnim mišljenjem (10 %), u kojima je Odbor za nadzor regulative i bez podnošenja nove inačice vjerovao relevantnim GU-ovima da će uzeti u obzir njegove primjedbe iz preispitivanja. Slične razine povećanja ocjene zabilježene su i za evaluacije i za procjene učinka, kao i za predmete povezane i nepovezane s VFO-om.

Slika 1.3. – Odbor za nadzor regulative doprinosi poboljšanju kvalitete procjena učinka i evaluacija

Dijagram aktivnosti Odbora za nadzor regulative



Poboljšanje ocjena koje je Odbor dao za kvalitetu između prve i posljednje inačice



Izvor: Sud.

1.23. Sud je pregledao šest predmeta povezanih s VFO-om: tri procjene učinka i tri evaluacije. Utvrdio je konkretna poboljšanja kvalitete koja se mogu pripisati preispitivanju koje je obavio Odbor za nadzor regulative. Sud je također utvrdio da je Odbor za nadzor regulative iznio osnovanu ocjenu kvalitete i početne i završne inačice tih dokumenata.

Komisija je izrađivala zakonodavne prijedloge imajući na umu stečena iskustva

1.24. Sud je utvrdio da je u sedam zakonodavnih prijedloga koje je ispitao Komisija općenito vodila računa o stečenim iskustvima iznesenima u relevantnim evaluacijama i revizijskim izvješćima, iako ne uvijek u cijelosti, a u nekim slučajevima tek u ograničenoj mjeri. Osim toga, Komisijin zakonodavni prijedlog temeljnog pravnog akta kojim se uređuje određeni program tek je prvi korak u njegovoj izradi i ne može sam po sebi jamčiti povećanje uspješnosti programa. Kao prvo, zakonodavstvo doneseno na temelju takvog prijedloga rezultat je zakonodavnih pregovora između Europskog parlamenta i Vijeća, zbog kojih se često uvode znatne izmjene. Kao drugo, neke ključne obveze i rješenja i dalje je potrebno utvrditi u provedbenim i delegiranim aktima niže razine. Komisija donosi provedbene akte nakon savjetovanja s odborima u kojima sjede predstavnici država članica, dok delegirane akte, za koje Parlament i Vijeće imaju pravo izraziti prigovor na njihovo stupanje na snagu, donosi vodeći računa o stajalištima stručnjaka iz država članica. U okviru *podijeljenog upravljanja* uspješnost programa uvelike će ovisiti o konkretnim odredbama iz različitih operativnih programa, strateških planova u okviru ZPP-a i sličnih programskih dokumenata koje države članice trebaju predložiti, a Komisija odobriti prije stvarnog početka provedbe.

1.25. U ovom odjeljku Sud prikazuje tri slučaja stečenih iskustava i analizira kako ih je Komisija uzela u obzir u svojim zakonodavnim prijedlozima. Prvi od njih odnosi se na opću strukturu *vanjskog djelovanja* EU-a, koju je Komisija korjenito promijenila na temelju prijašnjih dijagnoza i preporuka (vidjeti [okvir 1.1.](#)).

Okvir 1.1.

Stečeno iskustvo: potrebno je konsolidirati različite instrumente vanjskog djelovanja

U čemu je bio problem i koje je stečeno iskustvo?

U VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. u okviru naslova „Globalna Europa” postojao je velik broj instrumenata za vanjsko financiranje. U međuevaluacijama tih instrumenata utvrđeno je da je zbog mnoštva programa došlo do rizika od preklapanja mjera, propuštanja prilika za sinergiju i povećanja broja provedbenih

mehanizama¹¹. Istaknula se potreba za pojednostavnjenjem načina rada i povećanjem usklađenosti.

Sud je istaknuo da se zbog različitih instrumenata koji se primjenjuju izvan okvira proračuna EU-a, kao što je ERF, povećava složenost operativnih mehanizama i dovodi u pitanje kontrola odgovornosti¹². Komisija je to potvrdila u svojem [Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a iz 2017.](#), u kojem stoji: „Uporabu dodatnih instrumenata izvan proračuna EU-a trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru jer se time otežava razumijevanje proračuna i dovode u pitanje demokratska kontrola, transparentnost i dobro upravljanje.”

Kako je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu uzela u obzir stečeno iskustvo?

Na temelju stečenog iskustva Komisija je predložila drukčiju strukturu instrumenata za vanjsko financiranje kako bi se povećala usklađenost regionalnih i tematskih programa te usavršili postupci¹³. Donošenjem uredbe o instrumentu NDICI u lipnju 2021. znatno je smanjen broj instrumenata za vanjsko djelovanje jer je osam¹⁴ prethodno zasebnih instrumenata (uključujući ERF, koji je otad uključen u proračun) objedinjeno u jedinstveni instrument za financiranje vanjskog djelovanja.

Međutim, Sud smatra da je prerano za sveobuhvatnu procjenu mjere u kojoj će se instrumentom NDICI postići pojednostavnjenje i veća usklađenost u praksi. Predstojeća izrada programa i njihova kasnija provedba pokazat će u kojoj su mjeri ti ciljevi postignuti.

¹¹ Vidjeti [COM\(2017\) 720 final](#), str. 20. i [SWD\(2017\) 601 final](#), str. 22.

¹² Vidjeti [pregled br. 1/2018](#): „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” (Budućnost financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a), informativni dokument, veljača 2018., odlomke 26. – 30. i 40. te poglavlje 2. [godišnjeg izvješća Suda za 2016.](#), odlomci 2.29. – 2.31. i okvir 2.8.

¹³ „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, str. 19.

¹⁴ Instrument za razvojnu suradnju (DCI), Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR), Europski instrument za susjedstvo (ENI), Instrument za doprinos stabilnosti i miru (IcSP), Instrument za suradnju u području nuklearne sigurnosti (INSC), Instrument za partnerstvo (PI), Zajednička provedbena uredba (CIR) i Europski razvojni fond (ERF).

1.26. Drugi primjer odnosi se na praćenje i mjerenje uspješnosti u području kohezije. U tom je slučaju Komisija uzela u obzir stečeno iskustvo utvrdivši skup zajedničkih *pokazatelja rezultata* za EFRR, KF i povezane programe (vidjeti [okvir 1.2.](#)). Međutim, time se povećao ukupan broj pokazatelja na razini EU-a, što je u suprotnosti s još jednim stečenim iskustvom, odnosno činjenicom da bi se u programima, uključujući na razini EU-a, trebalo upotrebljavati manje pokazatelja (ali koji bi bili relevantniji). Takvi kompromisi često su neizbježni u izradi programa potrošnje.

Okvir 1.2.

Stečeno iskustvo: za EFRR i KF trebali bi postojati zajednički pokazatelji rezultata

U čemu je bio problem i koje je stečeno iskustvo?

U zakonodavstvu o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. za EFRR i KF utvrđen je popis zajedničkih pokazatelja ostvarenja. Međutim, za ta dva fonda nisu postavljeni zajednički pokazatelji rezultata.

Umjesto toga, različiti skupovi pokazatelja rezultata postavljeni su zasebno za svaki operativni program, čime se povećava administrativno opterećenje i onemogućuje svrhovito objedinjavanje rezultata na razini EU-a. Sud je preporučio Komisiji da za VFO za razdoblje 2021. – 2027. predloži skup zajedničkih pokazatelja rezultata¹⁵.

Kako je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu uzela u obzir stečeno iskustvo?

Kako bi procijenila mogućnost proširenja popisa zajedničkih pokazatelja ostvarenja i mogućnost sastavljanja popisa zajedničkih pokazatelja izravnih rezultata za aktivnosti EFRR-a i KF-a nakon 2020., Komisija je provela [analizu pokazatelja za razdoblje 2014. – 2020.](#)

Zakonodavni paket za *programsko razdoblje 2021. – 2027.* sadržava popis zajedničkih pokazatelja rezultata za EFRR i KF. Tim pokazateljima rezultata mjerit će se učinci podržanih aktivnosti na korisnike, uključujući i kratkoročne.

¹⁵ Vidjeti [tematsko izvješće br. 2/2017](#) „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerena na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti” i [tematsko izvješće br. 21/2018](#) „Odabir i praćenje projekata u okviru EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su uglavnom usmjereni na ostvarenja”.

1.27. U nekim su se slučajevima u zakonodavnim prijedlozima Komisije stečena iskustva uzela u obzir tek u ograničenoj mjeri. Jedan je takav primjer povećanje i realistično mjerenje doprinosa ZPP-a djelovanju u području klime (vidjeti [okvir 1.3.](#)).

Okvir 1.3.

Stečeno iskustvo: pristup procjeni doprinosa ZPP-a djelovanju u području klime trebao bi bolje odražavati stvarnost

U čemu je bio problem i koje je stečeno iskustvo?

Kako bi ublažio klimatske promjene, EU je postavio niz ciljnih vrijednosti za smanjenje emisija stakleničkih plinova: za 2020. (za 20 % u odnosu na razinu iz 1990.), 2030. (za 55 % u odnosu na razine iz 1990.) i 2050. (nulta neto stopa emisija). Poljoprivredni sektor uključen je u sve te tri ključne ciljne vrijednosti, ali dosad nije dogovorena zasebna sektorska ciljna vrijednost za poljoprivredu¹⁶.

Doprinos ZPP-a djelovanju u području klime vrednuje se u okviru preuzete obveze EU-a da određeni dio svojeg proračuna (20 % tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i 25 % tijekom VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.) potroši na aktivnosti povezane s prilagodbom klimatskim promjenama i njihovim ublažavanjem. Međutim, Sud je u jednom [izvješću iz 2016.](#)¹⁷ istaknuo da je zbog načina primjene metode praćenja doprinosa ZPP-a precijenjen za gotovo trećinu. Također je utvrdio da su informacije o očekivanim rezultatima rashoda u vezi s klimom, primjerice u pogledu smanjenja emisija, bile ograničene. Sud je preporučio da se primijeni načelo suzdržanosti i da se isprave precijenjeni iznosi u potrošnji financijskih sredstava u području klime u okviru ZPP-a. Sud je u jednom drugom [izvješću iz 2021.](#)¹⁸ istaknuo da, unatoč tome što na ZPP otpada polovica financijskih sredstava EU-a predviđenih za klimu, od 2010. nema većih promjena u razinama emisija iz poljoprivrede.

¹⁶ [Tematsko izvješće br. 18/2019](#) „Emisije stakleničkih plinova u EU-u: dostavljaju se odgovarajući podatci, ali potreban je bolji uvid u buduća smanjenja”, okvir 6.

¹⁷ [Tematsko izvješće br. 31/2016](#) „Provode se ambiciozne mjere kako bi se najmanje svaki peti euro iz proračuna EU-a potrošio na klimatske aktivnosti, ali i dalje postoji ozbiljan rizik da se taj cilj neće postići”.

¹⁸ [Tematsko izvješće br. 16/2021](#) „Zajednička poljoprivredna politika i klima: polovica financijskih sredstava EU-a predviđenih za klimu troši se u okviru ZPP-a, ali se emisije iz poljoprivrede ne smanjuju”.

Kako je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu uzela u obzir stečeno iskustvo?

Sud je u [pregledu br. 1/2020](#)¹⁹ upozorio na to da je metodologija koju Komisija primjenjuje za praćenje potrošnje proračunskih sredstava EU-a za djelovanje u području klime najvećim dijelom ostala nepromijenjena. Iako je Komisija smanjila procijenjeni doprinos plaćanja za područja s prirodnim ograničenjima, u skladu s preporukom Suda, znatno je povećala procijenjeni doprinos „osnovnih plaćanja”, tj. novog temeljnog oblika izravnih plaćanja poljoprivrednicima, na temelju toga što su za njih postavljeni „stroži uvjeti”, uključujući i prethodne prakse „ozelenjivanja”. Međutim, kao što je Sud naveo u jednom [mišljenju](#)²⁰ iz 2018., doprinos izravnih plaćanja djelovanju u području klime bilo bi realističnije procjenjivati uzimajući u obzir samo potporu isplaćenu za područja u kojima poljoprivrednici zaista primjenjuju prakse za ublažavanje klimatskih promjena.

¹⁹ Pregled br. 1/2020 „Praćenje potrošnje proračunskih sredstava EU-a u području klime”.

²⁰ Mišljenje br. 7/2018 o prijedlozima Komisije o uredbama koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku za razdoblje nakon 2020., odlomci 37. i 38.

Izmjene nacrtu zakonodavstva o VFO-u djelomično su utemeljene na Komisijinim procjenama učinka, ali ni Parlament ni Vijeće nisu izradili dodatne procjene

1.28. UFEU-om su utvrđene zakonodavne ovlasti Europskog parlamenta i Vijeća. Te dvije institucije imaju demokratski mandat i, u granicama utvrđenima Ugovorom, imaju slobodu izvršavati svoje zakonodavne ovlasti prema vlastitom nahođenju.

[Međuinstitucijski sporazum o boljoj izradi zakonodavstva](#), koji su obje institucije potpisale, sadržava određene smjernice o dobroj zakonodavnoj praksi i obvezuje ih na njihovu provedbu. Člankom 15. propisano je sljedeće: „Kada budu smatrali da je to primjereno i potrebno za zakonodavni proces, Europski parlament i Vijeće provest će procjene učinka u vezi sa svojim znatnim izmjenama prijedloga Komisije”. Načelno govoreći, „prihvatit[...][će] Komisijinu procjenu učinka kao polazišnu točku njihova daljnjeg rada”. Definiciju „znatne (odnosno suštinske) izmjene” u skladu s člankom 15. „trebala bi utvrditi dotična institucija”.

1.29. Izmjene koje su u sektorske zakonodavne postupke koje je Sud ispitao unijeli su zakonodavci, kao i one koje je u slučaju Uredbe o VFO-u uz suglasnost Parlamenta unijelo Vijeće bile su brojne, a Sud je niz njih smatrao bitnima za pitanje uspješnosti programa. U većini slučajeva takve bi se izmjene barem u određenoj mjeri mogle povezati s iskustvima stečenima zahvaljujući evaluacijama i revizijama te s Komisijinom procjenom učinka. To je općenito bio slučaj sa stečenim iskustvom u pogledu povećanja fleksibilnosti predviđenoga uredbom o VFO-u (vidjeti [okvir 1.4.](#)).

Okvir 1.4.

Stečeno iskustvo: VFO bi trebao biti fleksibilniji kako bi se bolje prilagođavao dinamičnim okolnostima

U čemu je bio problem i koje je stečeno iskustvo?

Komisija se u svojem [Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a iz 2017.](#) zalagala za proračun EU-a s „više fleksibilnosti unutar stabilnog okvira”, navevši da je veća fleksibilnost nužna za odgovor na krize i nepredviđene

događaje. Sud se u jednom [pregledu iz 2018.](#) općenito složio s dijagnozom koju je postavila Komisija i dodao da su se instrumenti fleksibilnosti u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u velikoj mjeri upotrebljavali za suočavanje s proračunskim posljedicama nepredviđenih kašnjenja u provedbi programa, zbog čega nije ostalo dovoljno fleksibilnosti za suočavanje sa svim daljnjim nepredviđenim događajima.

Kako je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu uzela u obzir stečeno iskustvo?	Kako je Vijeće, uz suglasnost Parlamenta, izmijenilo Komisijin prijedlog?
<p>Sud je u pregledu br. 6/2018 o prijedlogu Komisije za VFO za razdoblje 2021. – 2027. utvrdio niz elemenata kojima se znatno povećala ukupna fleksibilnost proračuna, uključujući sljedeće elemente:</p>	<p>Vijeće je, uz suglasnost Parlamenta, zadržalo određene glavne elemente Komisijina prijedloga, ali ga je izmijenilo u nekim bitnim aspektima. Time je obuhvaćeno jasnije strukturiranje različitih posebnih instrumenata u tematske i netematske instrumente, kao i:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Uklanjanje ograničenja za prienos neiskorištenih <i>odobrenih sredstava za plaćanje</i> u naredne godine (s pomoću mehanizma „ukupne razlike do gornje granice za plaćanja”), tj. razlike između najvećeg iznosa koji je EU smio platiti u određenoj godini (godišnja gornja granica odobrenih sredstava za plaćanje) i iznosa koji je stvarno platio. Time bi se lakše zajamčila dostupnost sredstava za plaćanja u slučaju kašnjenja u provedbi programa. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Objedinjavanje „ukupne razlike do gornje granice za plaćanja” u „jedinstveni instrument za razliku do gornje granice” i ponovno uvođenje ograničenja prijenosa neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanje iz jedne godine u sljedeću godinu. Kao i u slučaju VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., takva se ograničenja primjenjuju na posljednje tri godine programskog razdoblja, no ovog su puta viša za ukupno oko 20 %.

<ul style="list-style-type: none"> ○ Povećanje vrijednosti i opsega četiriju posebnih instrumenata izvan VFO-a²¹ na 2,4 milijarde eura godišnje (povećanje od 34 % u odnosu na prethodni VFO) i pojašnjenje da se svi iznosi potrošeni iz tih instrumenata dodaju godišnjoj gornjoj granici za odobrena sredstva za plaćanje. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Smanjenje ukupne vrijednosti tih posebnih instrumenata (za 4 %) na 2,3 milijarde eura godišnje, što je i dalje 28 % više nego u prethodnom razdoblju. Osim toga, uspostavljen je novi tematski posebni instrument: „Pričuva za prilagodbu Brexitu” s gornjom granicom od 5 milijardi eura za cijelo razdoblje njegove primjene.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Proširenje mogućnosti prijenosa neiskorištenih <i>odobrenih sredstava za preuzimanje obveza</i> u naredne godine u okviru „pričuve Unije”, kojim se omogućuje njihova preraspodjela za bilo koje područje politike (a ne samo za područja povezana s rastom, zapošljavanjem, migracijama i sigurnošću, kao što je bio slučaj u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Konsolidiranje „pričuve Unije” u „jedinstveni instrument za razliku do gornje granice”. Iako nisu uvedena tematska ograničenja za uporabu mehanizma, uvedeno je godišnje ograničenje za prijenos sredstava na razini od 0,04 % kombiniranog bruto nacionalnog dohotka država članica EU-a.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Uvođenje mogućnosti ponovne uporabe storniranih preuzetih obveza („<i>opozvanih sredstava</i>”) njihovim uključivanjem u „pričuvu Unije”. Iznos opozvanih sredstava u prošlosti kretao se između 2 milijarde eura i 5 milijardi eura godišnje. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uklanjanje mogućnosti ponovne uporabe storniranih preuzetih obveza na taj način.

1.30. U drugim slučajevima izmjene koje su unijeli suzakonodavci znatno su odstupale od prijedloga koje je Komisija iznijela na temelju stečenih iskustava. Jedan je takav primjer činjenica da su suzakonodavci odbili prijedlog Komisije da se (s tri godine na dvije) skрати razdoblje nakon preuzimanja proračunske obveze tijekom kojeg bi se mogla izvršavati plaćanja u okviru višegodišnjih programa (vidjeti [okvir 1.5.](#)).

²¹ Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Fond solidarnosti Europske unije, Pričuva za pomoć u nuždi te Instrument fleksibilnosti.

Okvir 1.5.

Stečeno iskustvo: pravilo „n+ 3” trebalo bi zamijeniti pravilom „n+ 2”

EU troši znatan dio svojeg proračuna u okviru višegodišnjih programa, kao što su EFRR i KF. U okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. primjenjivalo se **pravilo „n+ 3”**, koje je omogućavalo da se potrošnja sredstava za takve programe nastavi do 2023., odnosno tri godine nakon nominalnog završetka razdoblja (vidjeti također odlomak [1.10.](#)). Riječ je o promjeni u odnosu na prethodna razdoblja (2000. – 2006. i 2007. – 2013.), u kojima se primjenjivalo **pravilo „n+ 2”**.

Pravilo „n+ 3” uvedeno je kako bi se osiguralo više vremena za nadoknađivanje sporog početka provedbe programa i slabog *iskorištavanja* financijskih sredstava na početku razdoblja. Međutim, kao što je Sud istaknuo²², to je stvorilo probleme s upravljanjem proračunom i njegovom uspješnošću:

- doprinijelo je rastu *nepodmirenih obveza*, tj. iznosa koje se Komisija obvezala isplatiti iz proračuna EU-a, ali još nije isplatila;
- povećalo je administrativno opterećenje jer je razdoblje u kojem su se preklapala dva razdoblja VFO-a s dvama različitim skupovima pravila produljeno na tri godine;
- umanjilo je poticaje za postizanje ostvarenja – a potom i rezultata – u kraćem roku, zbog čega je u nekim slučajevima zapravo došlo do jednogodišnjeg kašnjenja u usporedbi s pravilom „n+ 2”.

Kako je Komisija u svojem zakonodavnom prijedlogu uzela u obzir stečeno iskustvo?	Kako su suzakonodavci izmijenili Komisijin prijedlog?
Za razdoblje 2021. – 2027. Komisija je u svojem prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama predložila povratak na pravilo „n+ 2” ²³ . Komisija je predložila tu promjenu „radi promicanja <i>dobrog financijskog</i>	Suzakonodavci su se odlučili za nastavak primjene pravila „n+ 3” i tijekom razdoblja 2021. – 2026. te su u skladu s time izmijenili prijedlog Komisije.

²² Pregled br. 5/2019 „Kratki tematski pregled. Nepodmirene obveze u proračunu EU-a: detaljnija analiza”, travanj 2019., odlomci 34. – 39. i [tematsko izvješće br. 36/2016](#) „Procjena mehanizama za *zaključenje* kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.”, odlomci 58. – 68.

²³ Članak 99. [prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama](#) i članak 36. [prijedloga uredbe o financiranju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike te upravljanju njome](#).

upravljanja i pravodobne provedbe” istaknuvši da bi to trebalo biti izvedivo jer će „zahvaljujući pojednostavnjenju programi lakše smanjiti kašnjenja”²⁴. Međutim, kao što je navedeno u odlomku 1.12., Komisija nije izradila procjenu učinka kojom bi potkrijepila taj horizontalni zakonodavni prijedlog.

1.31. Sud je utvrdio da ni Parlament ni Vijeće nisu izradili nikakve procjene učinka u vezi sa zakonodavnim prijedlogom Komisije za VFO i povezanim programima potrošnje. Sud je upoznat s kritikom koju je Parlament uputio Vijeću jer ono nije izradilo procjene učinka za znatne izmjene koje je predložilo²⁵. Sud je utvrdio da su navedene dvije institucije izradile interne smjernice za procjene učinka. U skladu s [međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva](#), obje institucije u svojim smjernicama naglašavaju da će u potpunosti uzeti u obzir procjene učinka koje izradi Komisija. Nadalje, obje institucije navode određene uvjete koji bi trebali biti ispunjeni kako bi one mogle izraditi vlastite procjene učinka. Za svaku novu procjenu učinka koju bi izradila bilo koja od tih institucija trebala bi postojati široka politička potpora i zbog nje se ne bi smio nepotrebno produljivati zakonodavni postupak. Osim toga, smjernicama obje institucija predviđena je mogućnost da nova procjena učinka bude nužna samo za „znatne” izmjene zakonodavnog prijedloga Komisije. Međutim, ni jedna ni druga institucija nisu definirale što čini određenu izmjenu „znatnom” niti su utvrdile kriterije za procjenu tog aspekta. U smjernicama Parlamenta stoji da je „[t]eško [...] dati definiciju pojma „zna[t]no” koja bi vrijedila za sve – to je procjena koju je potrebno donijeti na osnovi svakog pojedinog slučaja”. U smjernicama Vijeća zagovara se sličan pristup prilagođen pojedinačnim slučajevima. Iako se Sud slaže da možda nije moguće oblikovati jedinstvenu, univerzalno primjenjivu definiciju, zbog nepostojanja kriterija za procjenu onoga što određenu izmjenu čini znatnom stvara se rizik od toga da različiti odbori dviju predmetnih institucija usvoje različita tumačenja i prakse.

²⁴ [Obrazloženje uz zakonodavni prijedlog Komisije. Vidjeti i Komisijin dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a iz 2017., odjeljak 4.1.3.](#)

²⁵ [Rezolucija Europskog parlamenta od 29. travnja 2021. s primjedbama koje su sastavni dio Odluke o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2019., dio II. Europsko vijeće i Vijeće \(2020/2142\(DEC\)\), stavak 12.](#)

1.32. Sud je provjerio jesu li suzakonodavci uzeli u obzir mišljenja²⁶ Suda o zakonodavnim prijedlozima koje je ispitao i utvrdio da su prihvatili neke od prijedloga koje je Sud iznio u tim mišljenjima (vidjeti **okvir 1.6.**).

Okvir 1.6.

U pojedinim su slučajevima suzakonodavci prihvatili mišljenje Suda o zakonodavnim prijedlozima Komisije

- Suzakonodavci su uskladili predloženu definiciju pokazatelja rezultata u uredbi o zajedničkim odredbama i uredbama za pojedinačne fondove (uključujući uredbu o EFRR-u/KF-u)²⁷.
- Načelo izrade programa na temelju rezultata, koje se već primjenjivalo na zemljopisne programe, proširili su na sve programe u okviru instrumenta NDICI²⁸.

²⁶ Mišljenje br. 6/2018 o uredbi o zajedničkim odredbama, mišljenje br. 7/2018 o zakonodavnom paketu za ZPP i mišljenje br. 10/2018 o uredbi o instrumentu NDICI.

²⁷ Mišljenje br. 6/2018 o uredbi o zajedničkim odredbama, točka 60.

²⁸ Mišljenje br. 10/2018 o uredbi o instrumentu NDICI), točka 23.

Zaključci i preporuke

1.33. Pristup **bolje regulative** pomaže Komisiji da utvrdi iskustva stečena u prošlim razdobljima provedbe politika i programa i da ih primijeni radi povećanja uspješnosti u budućim razdobljima (vidjeti odlomak **1.9.**).

1.34. Sud je, uzimajući u obzir ograničenja povezana s ciklusom VFO-a, utvrdio da je u većini zakonodavnih postupaka koje je ispitao Komisija poštovala načelo prethodne evaluacije. Međutim, nije obavila procjenu učinka za **uredbu o zajedničkim odredbama**, koja je sadržavala važne odredbe o aspektima uspješnosti primjenjive na EFRR, KF i šest drugih programa. Osim toga, u slučaju zakonodavnih prijedloga za ZPP pojedini tematski aspekti relevantne politike nisu bili dostatno obrađeni u evaluacijama prije izrade procjene učinka (vidjeti odlomke **1.10.** – **1.12.**).

Preporuka 1.1.

Pri pripremi sljedećeg VFO-a Komisija bi trebala:

- (a) zajamčiti da se procjenama učinka ispitaju ključni sadržajni (odnosno ne samo proceduralni) aspekti zakonodavstva koje se odnosi na nekoliko programa, kao što je **uredba o zajedničkim odredbama**;
- (b) planirati provedbu evaluacija za sve programe potrošnje, uključujući evaluacije koje se odnose na posebne tematske aspekte takvih programa, kako bi se njihovi rezultati mogli upotrijebiti u relevantnim procjenama učinka.

Preporučeni rok provedbe: tijekom priprema za VFO nakon 2027.

1.35. Procjene učinka i evaluacije te popratne studije javno su dostupne, ali ih je ponekad teško pronaći i ne postoji jedinstvena točka pristupa svim tim dokumentima (vidjeti odlomke **1.13.** – **1.15.**).

Preporuka 1.2.

Komisija bi trebala nastaviti s radom i provesti u djelo svoje planove za uspostavu jednostavne točke pristupa svim procjenama učinka, evaluacijama i popratnim studijama. To bi se moglo postići povezivanjem relevantnih registara i portala s materijalima, kao i stupanjem u kontakt s drugim institucijama radi uspostave zajedničkog registra materijala – zajedničkog zakonodavnog portala.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2023.

1.36. Općenito govoreći, u evaluacijama koje je Sud ispitao stečena iskustva jasno su iznesena. Međutim, u planovima upravljanja koje je objavila, Komisija nije jasno utvrdila povezane relevantne daljnje mjere (vidjeti odlomke [1.16.](#) – [1.18.](#)).

Preporuka 1.3.

Komisija bi na temelju evaluacija trebala jasno utvrditi odgovarajuće daljnje mjere i iznijeti ih u godišnjim planovima upravljanja ili drugim javno dostupnim dokumentima istovjetne razine.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2022.

1.37. U procjenama učinka koje je Sud ispitao iznesen je niz opcija za izradu predmetnih programa potrošnje. Međutim, pritom je navedeno nedovoljno kvantificiranih informacija kojima bi se olakšala usporedba iznesenih opcija (vidjeti odlomak [1.19.](#)).

Preporuka 1.4.

Pri iznošenju opcija u procjenama učinka Komisija bi trebala uključiti više kvantitativnih informacija, posebno analiza troškova i koristi te isplativosti.

Preporučeni rok provedbe: tijekom izrade procjena učinka za VFO nakon 2027.

1.38. Odbor za nadzor regulative obavlja obiman i važan posao. Preispituje sve procjene učinka i odabrane evaluacije te se daje osjetan doprinos poboljšanju njihove kvalitete (vidjeti odlomke [1.20.](#) – [1.23.](#)).

1.39. Zakonodavni prijedlozi povezani s VFO-om koje je Sud ispitaio pokazuju da je Komisija općenito uzela u obzir, barem djelomično, relevantna iskustva stečena zahvaljujući evaluacijama i revizijama. Međutim, temeljni pravni akt kojim se uređuje određeni program tek je prvi korak u povećanju uspješnosti programa: mnogo toga ovisi o ključnim obvezama i rješenjima koje tek treba utvrditi u provedbenim i delegiranim aktima niže razine te u programskim dokumentima (vidjeti odlomke [1.24.](#) – [1.27.](#)).

1.40. Donošenje zakonodavstva za VFO za razdoblje 2021. – 2027. trajalo je dulje negoli za prethodno razdoblje, zbog čega je kasnio početak provedbe programa potrošnje. Parlament i Vijeće uveli su brojne izmjene u Komisijine zakonodavne prijedloge koje je Sud ispitaio, pri čemu je Sud neke od njih smatrao bitnima za pitanje uspješnosti programa. Većina takvih izmjena mogla bi se povezati s iskustvima stečenima zahvaljujući evaluacijama ili procjenama učinka. I Parlament i Vijeće odlučili su da neće iskoristiti mogućnost predviđenu [međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva](#) i provesti vlastite procjene učinka (vidjeti odlomke [1.28.](#) – [1.32.](#)).

Prilozi

Prilog 1.1 – Praćenje provedbe preporuka iz poglavlja 3. godišnjeg izvješća za 2017.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	1. preporuka: Komisija bi za predstojeće razdoblje VFO-a trebala predložiti mjere za usklađivanje i pojednostavnjenje strateških okvira kojima se uređuje izvršenje proračuna EU-a i time pojačati odgovornost za rezultate te povećati jasnoću i transparentnost za sve dionike. To bi trebalo uključivati rad s dionicima kako bi se utvrdio koherentan skup mjerljivih ciljeva na visokoj razini, koji će biti prikladni za usmjeravanje koraka prema postizanju rezultata utvrđenih za cjelokupni proračun višegodišnjeg financijskog okvira tijekom čitavog razdoblja njegova izvršenja.	X					
2017.	2. preporuka: Komisija bi u izvješća o uspješnosti, uključujući godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njenoj uspješnosti, trebala unijeti ažurirane informacije o uspješnosti.		X				

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	<p>3. preporuka: Komisija bi trebala pojednostavniti pokazatelje uspješnosti proračuna EU-a i dodatno uskladiti opće ciljeve na visokoj razini te posebne ciljeve programa i politika. U tu bi svrhu trebala poduzeti sljedeće korake.</p> <p>(a) Trebala bi uspostaviti izravnu poveznicu između posebnih ciljeva u pravnoj osnovi za svaki program potrošnje i općih ciljeva.</p>	X					
2017.	<p>3. preporuka: Komisija bi trebala pojednostavniti pokazatelje uspješnosti proračuna EU-a i dodatno uskladiti opće ciljeve na visokoj razini te posebne ciljeve programa i politika. U tu bi svrhu trebala poduzeti sljedeće korake.</p> <p>(b) Trebala bi preispitati pokazatelje uspješnosti koji se upotrebljavaju za proračun EU-a na svim razinama i pritom evidentirati informacije o predviđenom korisniku i predviđenoj namjeni svakog pokazatelja. Ako te informacije nije moguće utvrditi, trebala bi razmotriti ukidanje predmetnog pokazatelja.</p>		X				

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	<p>3. preporuka: Komisija bi trebala pojednostavniti pokazatelje uspješnosti proračuna EU-a i dodatno uskladiti opće ciljeve na visokoj razini te posebne ciljeve programa i politika. U tu bi svrhu trebala poduzeti sljedeće korake.</p> <p>(c) Trebala bi zajamčiti da su informacije koje se u GU-ovima upotrebljavaju za svakodnevno upravljanje programima i politikama usklađene s objedinjenim informacijama o uspješnosti koje su obuhvaćene temeljnim izvješćima o uspješnosti.</p>			X			X
2017.	<p>4. preporuka: Komisija bi u temeljnim izvješćima o uspješnosti trebala pružiti informacije o tome na koji se način koristi informacijama o uspješnosti. Trebala bi što sustavnije pokazivati na koji se način pri donošenju odluka koristi informacijama o uspješnosti koje se odnose na proračun EU-a, uzimajući u obzir vrijeme potrebno za prikupljanje takvih informacija.</p>		X				
2017.	<p>5. preporuka: Komisija bi trebala uvesti ili poboljšati mjere i poticaje kako bi u svojoj unutarnjoj kulturi potaknula veću usmjerenost na uspješnost nadograđujući se na već ostvoreni napredak. U tu bi svrhu trebala:</p> <p>(a) pružiti dodatna znanja i smjernice svojim rukovoditeljima u vezi s upravljanjem uspješnošću i uporabi informacija o uspješnosti za donošenje odluka.</p>	X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	<p>5. preporuka: Komisija bi trebala uvesti ili poboljšati mjere i poticaje kako bi u svojoj unutarnjoj kulturi potaknula veću usmjerenost na uspješnost nadograđujući se na već ostvoreni napredak. U tu bi svrhu trebala:</p> <p>(b) razmjenjivati dobru praksu u uporabi informacija o uspješnosti i unutar Komisije i s ključnim dionicima kao što su države članice.</p>		X				
2017.	<p>5. preporuka: Komisija bi trebala uvesti ili poboljšati mjere i poticaje kako bi u svojoj unutarnjoj kulturi potaknula veću usmjerenost na uspješnost nadograđujući se na već ostvoreni napredak. U tu bi svrhu trebala:</p> <p>(c) dodatno poboljšati svoju unutarnju kulturu kako bi se postigla veća usmjerenost na uspješnost, uzimajući u obzir izazove koje su utvrdili GU-ovi, kao i mogućnosti za napredak koje su utvrdili ispitanici u anketi te prilike koje se nude izmijenjenom <i>Financijskom uredbom</i>, inicijativom „Proračun usmjeren na rezultate”, izvješćivanjem o uspješnosti projekata u tijeku i iz ostalih izvora.</p>	X					

Poglavlje 2.

Konkurentnost za rast i zapošljavanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1. – 2.8.
Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	2.1. – 2.2.
Opseg i pristup	2.3. – 2.5.
Svrha programa Erasmus+ i način na koji bi trebao funkcionirati	2.6. – 2.8.
Procjena uspješnosti programa Erasmus+ na temelju objavljenih informacija o uspješnosti	2.9. – 2.40.
Opće primjedbe	2.9. – 2.17.
Popularan program koji posebno donosi koristi pojedinačnim sudionicima	2.12. – 2.13.
Opsegom i područjem primjene programa Erasmus+ stvara se dodana vrijednost	2.14. – 2.15.
Pojednostavnjena je struktura programa, ali aspekti rodne ravnopravnosti nisu uzeti u obzir	2.16. – 2.17.
Mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja	2.18. – 2.23.
Zanimanje za mobilnost sve je veće i veće	2.21.
Mobilnost donosi višedimenzionalnu europsku dodanu vrijednost	2.22. – 2.23.
Suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja	2.24. – 2.30.
Aktivnosti i njihov učinak razlikuju se među različitim regijama i ustanovama	2.27. – 2.28.
Niska razina inovacija u okviru strateških partnerstava	2.29.
Virtualni formati omogućavaju uštede	2.30.
Vanjsko djelovanje u području obrazovanja i osposobljavanja	2.31. – 2.34.
Meka diplomacija s pomoću globalnog dosega	2.34.
Mobilnost mladih	2.35. – 2.40.
Pozitivan utjecaj na sudionike i veća interna koherentnost	2.38. – 2.39.
Malen proračun i velika konkurencija za projekte	2.40.
Zaključci	2.41. – 2.42.

Prilozi

Prilog 2.1 – Ciljevi programa Erasmus+

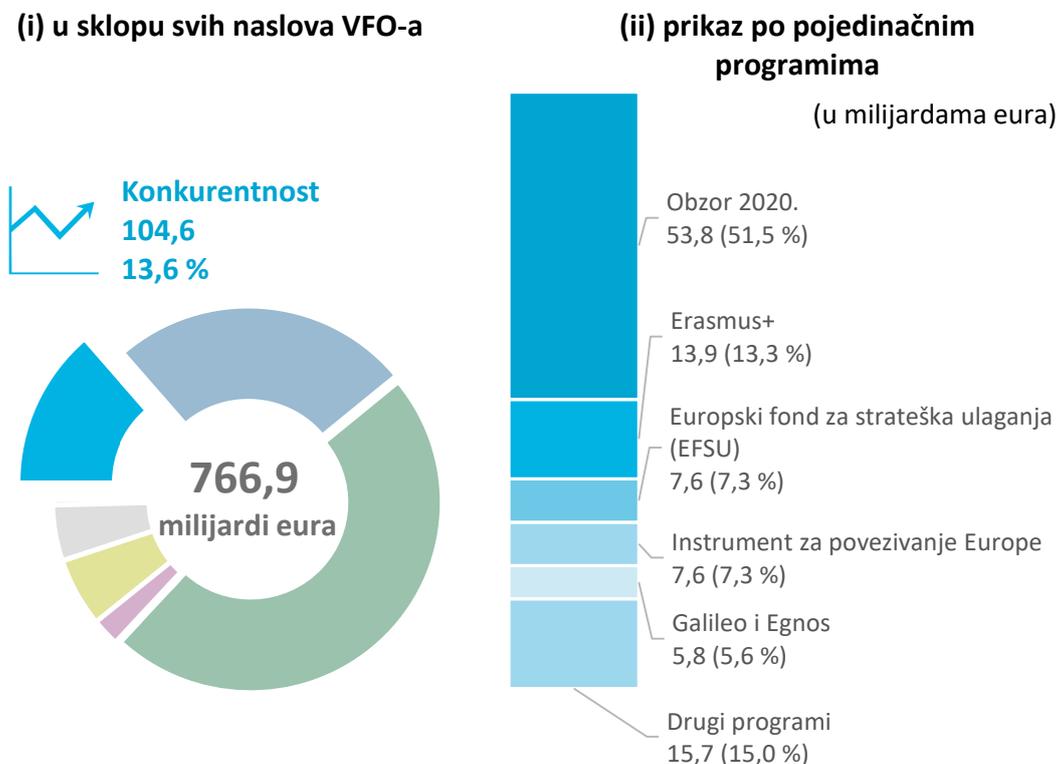
Uvod

Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

2.1. Programi koji se financiraju u okviru podnaslova 1.a VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” raznoliki su i njima se nastoji promicati uključivo društvo, jačati rast, poticati istraživanja, razvoj i inovacije te otvarati radna mjesta u EU-u. Glavne programe čine program za istraživanja i inovacije *Obzor 2020.* te program za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport Erasmus+. Tim podnaslovom obuhvaćeni su i svemirski programi kao što su Galileo i EGNOS, kao i *Instrument za povezivanje Europe (CEF)*. Podnaslov 1.a VFO-a uključuje i financijske instrumente kao što je *Europski fond za strateška ulaganja (EFSU)*.

2.2. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 142 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 104,6 milijardi eura (vidjeti *sluku 2.1.*).

Slika 2.1. – Konkurentnost za rast i zapošljavanje: plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. na temelju obveza iz tog razdoblja



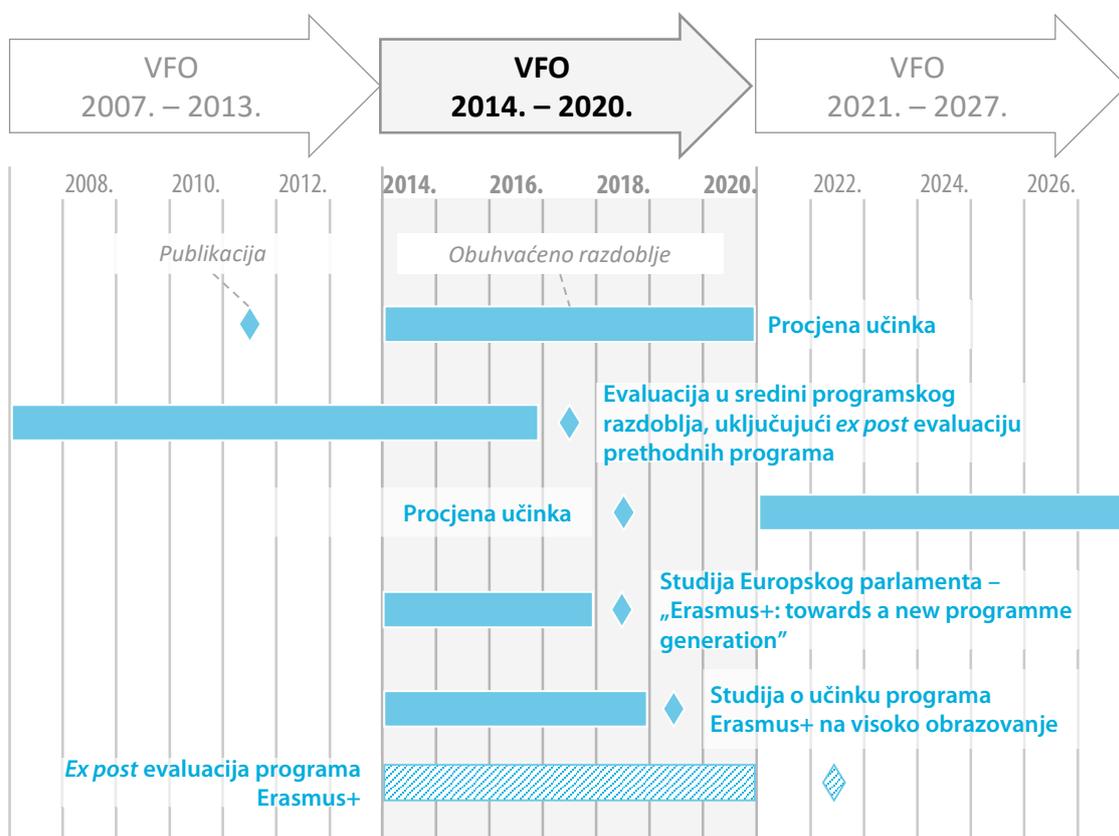
Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Opseg i pristup

2.3. Od 23 programa u okviru podnaslova „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” Sud je odabrao jedan: Erasmus+, na koji otpada 13,3 % ukupnih plaćanja izvršenih do kraja 2020. za taj podnaslov VFO-a. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o *uspješnosti* bilo dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi potrošnje EU-a u bili uspješni. Ta se procjena nadovezuje na analizu koju je Sud iznio u [izvješću o uspješnosti za 2019. u vezi s programom Obzor 2020. i EFSU-om](#), iz kojih je do kraja 2019. izvršeno 57,4 % ukupnih plaćanja.

2.4. Sud je pripremio ovo poglavlje na temelju Komisijinih informacija o uspješnosti, što je obuhvaćalo *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.*, programske izvještaje za nacrt proračuna za 2022. te ključne evaluacije i druga izvješća prikazane na [slici 2.2](#). Sud je provjerio jesu li te informacije vjerodostojne i usporedio ih je s vlastitim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti. Sud je upotrijebio i *rezultate* revizija i pregleda koje je nedavno obavio, koji su izneseni u nizu izvješća na koje se upućuje u ovom tekstu. U *Dodatku* se iznosi detaljniji opis metodologije primijenjene za pripremu ovog poglavlja.

Slika 2.2. – Vremenski okvir glavnih evaluacija i drugih izvješća te obuhvaćena razdoblja



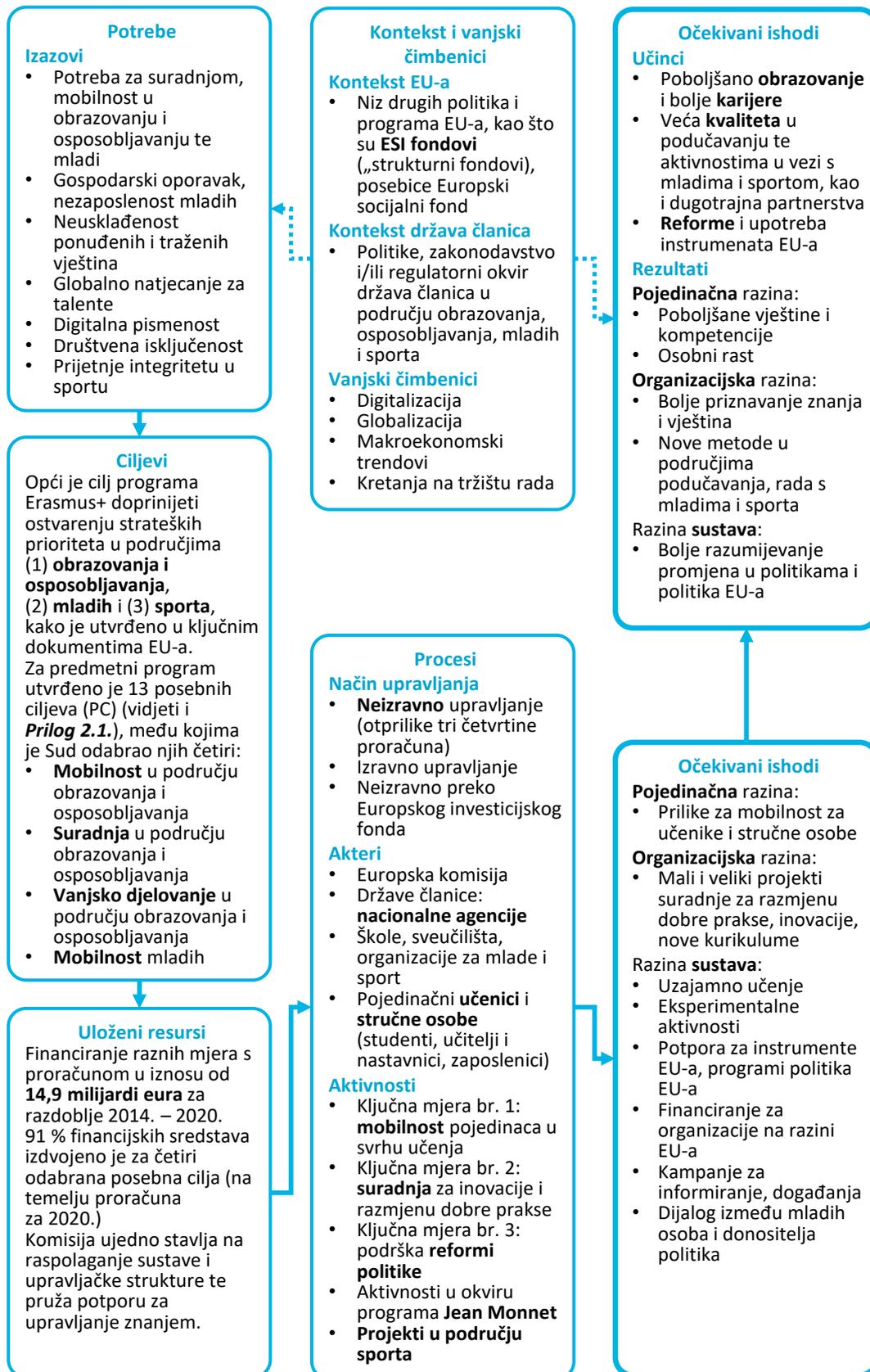
Izvor: Sud.

2.5. Zakonodavstvo kojim je uveden svaki od programa potrošnje EU-a sadržava niz ciljeva, koji se kategoriziraju kao opći ciljevi (koji su obično opsežniji i u većoj mjeri strateške prirode) i posebni ciljevi (koji su obično konkretniji i u većoj mjeri operativne prirode). Program Erasmus+ ima 14 ciljeva (jedan opći i 13 posebnih), od kojih su ovim poglavljem obuhvaćeni opći cilj i četiri posebna cilja (vidjeti [Prilog 2.1.](#)).

Svrha programa Erasmus+ i način na koji bi trebao funkcionirati

2.6. [Slika 2.3.](#) sadržava osnovne informacije o programu Erasmus+ i konceptualni pregled koji prikazuje potrebe na koje se odgovara s pomoću tog programa, njegove ciljeve te očekivana *ostvarenja* i ishode.

Slika 2.3. – Pregled programa Erasmus+



Izvor: Sud, na temelju logike intervencije kako je predstavljena u dokumentu SWD(2018) 40 te na temelju Uredbe br. 1288/2013 i dokumenta COM(2020) 300 final (programski izvještaji o operativnim rashodima).

2.7. Programom Erasmus+ obuhvaćena su sljedeća područja: (1) obrazovanje i osposobljavanje, (2) mladi i (3) sport. Države članice imaju isključivu nadležnost u tim područjima, što znači da same odlučuju o, primjerice, svojem obrazovnom sustavu ili socijalnoj politici za mlade. Međutim, EU može poduzeti mjere za potporu, koordinaciju ili dopunu mjera država članica. Program Erasmus+ uveden je 2014. kao nasljednik programa Erasmus, programa mobilnosti studenata uvedenog 1987. te šest drugih programa u prethodno navedenim područjima, kao što su Leonardo da Vinci, Comenius i Mladi na djelu. U okviru programa Erasmus+ tijekom sedmogodišnjeg razdoblja (2014. – 2020.) stavljena su na raspolaganje financijska sredstva u iznosu od otprilike 14,9 milijardi eura.

2.8. Opći cilj tog programa formuliran je na način da se njime upućuje na niz ciljeva i strategija na visokoj razini čijoj realizaciji program Erasmus+ treba doprinijeti. Navedenih 13 posebnih ciljeva odnosi se na sva tri područja. Većina mjera u vezi s obrazovanjem i osposobljavanjem te mladima obuhvaćena je jednom od sljedećih ključnih mjera: (1) *mobilnost pojedinaca u svrhu učenja*, (2) suradnja za inovacije i razmjenu dobre prakse i (2) podrška reformi politike.

Procjena uspješnosti programa Erasmus+ na temelju objavljenih informacija o uspješnosti

Opće primjedbe

2.9. Na [slici 2.4.](#) Sud iznosi pregled svih pokazatelja za program Erasmus+ koji su uključeni u relevantni programski izvještaj. Na [slici 2.5.](#) prikazani su pokazatelji povezani s općim ciljem. Sud iznosi poseban pregled za svaki od odabranih posebnih ciljeva na [slici 2.6.](#), [slici 2.7.](#), [slici 2.8.](#) i [slici 2.9.](#) U izvješću o uspješnosti za 2019.¹ Sud razmatra određena opća ograničenja koja se primjenjuju pri tumačenju tih pokazatelja. Konkretno, procjena Suda o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak odnosi se na vjerojatnost dosezanja ciljne vrijednosti za taj pokazatelj. U toj se procjeni ne uzima u obzir je li i koliko je određeni pokazatelj povezan s mjerama i ciljevima programa Erasmus+, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj dovoljno ambiciozna. Stoga je to tek prvi korak u analizi uspješnosti programa. Sud nije obavio reviziju pouzdanosti povezanih podataka (međutim, razmotrio ju je u [izvješću o uspješnosti za 2019.](#)²).

¹ Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomak 1.24.

² Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomci 1.13. – 1.23.

Slika 2.4. – Pregled svih pokazatelja za program Erasmus+ u relevantnom programskom izvještaju

Cilj (*)	Ukupno	Ostvarenje				Rezultat				Učinak			
		Svi			?	Svi			?	Svi			?
OC br. 1	15	11	5		6					4	1	1	2
PC br. 1	3	2	1	1		1	1						
PC br. 2	2	1			1			1					
PC br. 3	2				2	2							
PC br. 4	3	3	2	1									
PC br. 5	2				2	1	1						
PC br. 6	1	1	1										
PC br. 7	3	1	1			2	2						
PC br. 8	1				1	1	1						
PC br. 9	1				1	1	1						
PC br. 10	1	1	1										
PC br. 11	1				1	1							
PC br. 12	1				1	1							
PC br. 13	2	1	1		1	1							
Ukupno	38	21	12	2	7	13	11	1	1	4	1	1	2

(*) Za cijeli popis ciljeva vidjeti Prilog 2.1.

TUMAČ

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja kako bi se dosegla njegova ciljna vrijednost (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.10. Opći je cilj programa Erasmus+ doprinijeti ostvarenju sljedećih ciljeva: „ciljeva strategije Europa 2020., uključujući vodeći cilj u području obrazovanja; ciljeva strateškog okvira za europsku suradnju u obrazovanju i osposobljavanju („ET 2020.“), uključujući odgovarajuća mjerila; održivog razvoja zemalja partnera u području visokog obrazovanja; ukupnih ciljeva obnovljenog okvira za europsku suradnju u području povezanom s mladima (2010. – 2018.); cilja razvijanja europske dimenzije u sportu, posebno sportu na lokalnoj razini, u skladu s programom rada EU-a za sport; promicanja europskih vrijednosti u skladu s člankom 2. Ugovora o Europskoj uniji³. Na [slici 2.5.](#) prikazani su povezani pokazatelji.

³ Članak 4. Uredbe (EU) br. 1288/2013.

Slika 2.5. – Pregled pokazatelja povezanih s općim ciljem

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultati	Učinak	UKUPNO
Da 	 5		 1	 6
Ne 			 1	 1
Nije jasno ? 	 6		 2	 8
UKUPNO	11		4	15

Pojediniosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Djelatnici u visokom obrazovanju kojima se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	100 % (2020.)  2013. 2020. Ključna etapa 71 % (2016.)  ≈
Djelatnici u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju kojima se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	100 % (2020.)  2013. 2020. Ključna etapa 73 % (2016.)  ≈
Djelatnici u školama kojima se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	100 % (2020.)  2013. 2020. Ključna etapa 75 % (2016.)  ≈
Odrasli djelatnici kojima se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	100 % (2020.)  2013. 2020. Ključna etapa 60 % (2016.)  ≈
Mladi djelatnici kojima se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	100 % (2020.)  2013. 2020. Ključna etapa 84 % (2019.)  ≈

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li približno procjena napretka koju je obavila Komisija procjeni koju je obavio Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.11. Opći cilj uključuje sedam pokazatelja utvrđenih u Uredbi o programu Erasmus+, iako se nekima od njih mjeri više od jednog aspekta. Stoga ukupno postoji 15 različitih pokazatelja. Jedan je primjer pokazatelj prikazan na [slici 2.5.](#), kojim se mjeri broj zaposlenih u okviru potpore programa u pet različitih kategorija. Riječ je o tipičnom pokazatelju ostvarenja, iako ga Komisija u programskom izvještaju kategorizira kao *pokazatelj rezultata*. Sud smatra da je povezana ciljna vrijednost dosegnuta.

Popularan program koji posebno donosi koristi pojedinačnim sudionicima

2.12. Dionici i javnost smatraju program Erasmus+ korisnim programom kojim se postižu zacrtani ciljevi⁴. Međutim, u Komisijinoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja utvrđeno je da su u pregledanim projektima određeni ključni društveni izazovi uzeti u obzir tek u neznatnoj mjeri⁵. Pojedinci koji sudjeluju u mjerama u okviru programa Erasmus+ općenito navode da on ima pozitivan učinak na njihove vještine i kompetencije (učenici) i na njihov osobni i profesionalni rast (stručne osobe). Program Erasmus+ ima konkretan učinak na organizacije jer dovodi do stvaranja jačih i širih međunarodnih mreža, iako postoji manje dokaza o temeljnim promjenama institucionalnih ili pedagoških praksi⁶.

2.13. Privlačnost programa Erasmus+ jasno je vidljiva iz toga što se podnosi više prijava nego što ih je moguće prihvatiti, ali negativna je posljedica da se zbog nedovoljnih raspoloživih proračunskih sredstava odbijaju čak i kvalitetne prijave⁷.

⁴ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 73.

⁵ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 11.

⁶ Ibid., str. 14.

⁷ Ibid., str. 16.
„Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 9.

Opsegom i područjem primjene programa Erasmus+ stvara se dodana vrijednost

2.14. Program Erasmus+ okuplja 33 zemlje sudionice programa, kao i zemlje iz cijelog svijeta koje ispunjavaju uvjete da budu partnerske zemlje. Ujedinjena Kraljevina sudjelovala je u programu Erasmus+ kao zemlja sudionica programa do kraja 2020. (vidjeti [okvir 2.1.](#)). Takva razina međunarodne suradnje daje tom programu posebnu dodanu vrijednost jer ne postoji nijedan takav program na nacionalnoj razini u sličnim područjima. Osim zemljopisnog područja njegove primjene, dodanu vrijednost daju mu i njegov opseg, procesi i međudržavna suradnja⁸. O njegovoj dodanoj vrijednosti svjedoče i financijski doprinosi koje daje niz zemalja izvan EU-a u zamjenu za napredno sudjelovanje u programu (vidjeti [okvir 2.2.](#)). Revizijske aktivnosti Suda⁹ i mišljenja dionika dodatno potvrđuju njegovu ukupnu pozitivnu dodanu vrijednost¹⁰.

⁸ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”

⁹ Tematsko izvješće br. 22/2018 „Mobilnost u okviru programa Erasmus+ već je donijela koristi za nekoliko milijuna sudionika te je ostvarena višedimenzionalna dodana vrijednost EU-a, no potrebno je usavršiti mjerenje uspješnosti”.

¹⁰ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 9.

Okvir 2.1.

Program Erasmus+ i „Brexite“

Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. Međutim, sporazumom o povlačenju¹¹ između EU-a i Ujedinjene Kraljevine predviđeno je prijelazno razdoblje koje je završilo 31. prosinca 2020. Stoga je Ujedinjena Kraljevina do tog datuma nastavila sudjelovati u programu Erasmus+ kao zemlja sudionica programa, nakon čega je postala nepridružena treća zemlja.

Ujedinjena Kraljevina imala je bitnu ulogu kao zemlja odredišta za mobilnost u okviru programa Erasmus+ s većim brojem pristiglih sudionika nego onih koji su iz nje otišli u druge zemlje. Na primjer, brožčani podatci za studente u visokom obrazovanju koji su obuhvaćeni sporazumima sklopljenima za godinu objave poziva 2018. pokazuju da je zabilježeno 18 099 razdoblja mobilnosti iz Ujedinjene Kraljevine u druge zemlje sudionice programa u usporedbi s 29 797 razdoblja mobilnosti u suprotnom smjeru¹².

2.15. *Učinkovitost* programa Erasmus+ povećala se u odnosu na prethodne programe¹³ zahvaljujući njegovu pojednostavnjenju¹⁴, što dionici općenito pozdravljaju. Međutim, smatraju da i dalje ima prostora za poboljšanje, primjerice smanjenjem broja IT alata, doradom vodiča za program kako bi bio razumljiviji¹⁵ i pojednostavnjenjem postupka podnošenja prijave¹⁶.

¹¹ Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.

¹² Statistički prilog godišnjem izvješću o programu Erasmus+ za 2019., str. 38. i 39.

¹³ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation, Europski parlament, str. 10., str. 31. i str. 113.

¹⁴ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 12.

¹⁵ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 75.

¹⁶ Ibid., str. 79.

Okvir 2.2.

Pregled koji je Sud obavio u pogledu financijskih doprinosa zemalja koje nisu članice EU-a

Sud je u pregledu br. 3 iz 2021. godine¹⁷ razmotrio „financijske doprinose koje EU i njegove države članice primaju od zemalja koje nisu članice EU-a”. Sud je ispitao nekoliko vrsta doprinosa, kao i doprinose posebno namijenjene za dva programa: Obzor 2020. i Erasmus+.

Iznos doprinosa zemalja koje nisu članice EU-a programu Erasmus+ drugi je po veličini iznos za bilo koji pojedinačni program nakon programa Obzor 2020. te je 2020. ukupno dozeo oko 227,9 milijuna eura. Financijske doprinose programu Erasmus+ daje deset zemalja koje nisu članice EU-a:

- Island, Lihtenštajn i Norveška, zemlje koje nisu članice EU-a, ali su članice Europskog gospodarskog prostora, doprinijele su 2020. programu Erasmus+ sa 75,5 milijuna eura, što im je omogućilo da se uključe kao zemlje sudionice programa;
- dodatnih sedam zemalja koje nisu članice EU-a doprinijelo je 2020. sa 152,4 milijuna eura. Sjeverna Makedonija, Turska i Srbija imaju status zemlje sudionice programa. Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo* i Crna Gora partnerske su zemlje i mogu sudjelovati u odabranim aktivnostima u okviru programa Erasmus+.

Sud je u okviru pregleda utvrdio ključne izazove povezane s upravljanjem doprinosima zemalja koje nisu članice EU-a, od kojih su mnogi relevantni i za program Erasmus+:

- ako se nastave primjenjivati postojeće formule za izračun doprinosa, od zemalja koje nisu članice EU-a moglo bi se tražiti da plaćaju veće doprinose nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a;
- Doprinosi programu Erasmus+ izračunavaju se na temelju formule koju upotrebljava Komisija. Međutim, u slučaju zemalja kandidatkinja i *potencijalnih kandidatkinja* za članstvo u EU-u, izračunani doprinosi prilagođavaju na pojedinačnoj osnovi.

*Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

¹⁷ Pregled br. 3/2021.

Pojednostavnjena je struktura programa, ali aspekti rodne ravnopravnosti nisu uzeti u obzir

2.16. Objedinjivanjem prethodnih programa u okviru jednog programa poboljšan je način na koji različite aktivnosti međusobno funkcioniraju zahvaljujući dosljednim ciljevima, pri čemu su u većini slučajeva izbjegnuta preklapanja. Također je pojednostavnjena struktura programa. Programom Erasmus+ općenito se nadopunjavaju drugi programi EU-a u područjima politika kao što su kohezija, istraživanje i inovacije te zdravlje, iako prema Komisijinoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja nema mnogo dokaza o jasnoj sinergiji s tim programima¹⁸.

2.17. Sud je u tematskom izvješću br. 10/2021¹⁹ analizirao mjere koje je Komisija poduzela u vezi s *uključivanjem* rodno osviještene politike u proračun EU-a te je procijenio program Erasmus+ u tom pogledu. Sud je zaključio da Komisija nije uzela u obzir rodnu ravnopravnost u svim aspektima programa Erasmus+ te je iznio kritike u pogledu razine rodne analize u povezanoj *procjeni učinka*²⁰. U jednoj studiji Komisije o visokom obrazovanju istaknuto je da postoji razlika među spolovima, pri čemu u programu Erasmus+ sudjeluje više žena nego muškaraca, što se ne može objasniti razlikama u ukupnim stopama sudjelovanja u visokom obrazovanju²¹. Sud je također utvrdio da u programskom izvještaju za Erasmus+ nije iznesena financijska procjena doprinosa tog programa rodnoj ravnopravnosti²².

Mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja

2.18. Na *slici 2.6.* prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 1: mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja.

¹⁸ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 12.

¹⁹ Tematsko izvješće br. 10/2021 „Uključivanje rodno osviještene politike u proračun EU-a: vrijeme je da se riječi pretoče u djela”.

²⁰ Ibid., odlomci 94. – 100.

²¹ „Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report”, Europska komisija, str. 42.

²² Tematsko izvješće br. 10/2021, odlomak 69.

Slika 2.6. – Pregled pokazatelja povezanih s mobilnošću u području obrazovanja i osposobljavanja

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultati	Učinak	UKUPNO
Da 	 1	 1		 2
Ne 	 1			 1
Nije jasno 				
UKUPNO	2	1		3

Pojedinosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Studenti i stažisti u visokom obrazovanju koji sudjeluju u programu Ostvarenje	 123  Ključna etapa 80 % (2019.)  
Učenici, studenti i stažisti u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju koji sudjeluju u programu Ostvarenje	 123  Ključna etapa 81 % (2019.)  

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li približno procjena napretka koju je obavila Komisija procjeni koju je obavio Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.19. U okviru posebnog cilja br. 1, odnosno cilja promicanja mobilnosti u području obrazovanja i osposobljavanja, financira se mobilnost pojedinačnih studenata, stažista i osoblja. Za taj je cilj dodijeljen daleko najveći iznos sredstava, pri čemu je za 2020. predviđen proračun od 1 630,7 milijuna eura ili 54,1 % ukupnog proračuna programa Erasmus+. Tim je ciljem obuhvaćen i Instrument jamstva za zajmove za poslijediplomske studije u okviru programa Erasmus+, čiji je cilj potaknuti financijske posrednike (npr. banke ili agencije koje izdaju zajmove studentima) da studentima koji žele pohađati diplomski studij u inozemstvu izdaju zajmove pokrivena jamstvom EU-a.

2.20. Programski izvještaj pokazuje da ciljna vrijednost broja sudionika nije dosegnuta u slučaju studenata u visokom obrazovanju uz malu razliku koja nedostaje, dok su ciljne vrijednosti za strukovno obrazovanje i osposobljavanje dosegnute (vidjeti [sliku 2.6.](#)). To se može objasniti pandemijom bolesti COVID-19. Sud se ne slaže s Komisijinom kategorizacijom tog pokazatelja u programskom izvještaju kao pokazatelja rezultata, već smatra da se njime umjesto toga mjere ostvarenja.

Zanimanje za mobilnost sve je veće i veće

2.21. Iako je financiranje i dalje glavna prepreka pojedincima koji sudjeluju u mobilnosti, od uvođenja programa Erasmus+ 2014. zanimanje za tu mogućnost povećavalo se za 10 % godišnje, pri čemu su većina sudionika bili studenti visokog obrazovanja²³. Pandemija bolesti COVID-19 i povezana zabrana putovanja utječu na fizičku mobilnost (vidjeti [okvir 2.3.](#)). Instrument jamstva za zajmove za poslijediplomske studije nije iskorišten u očekivanoj mjeri²⁴. Cilj je bio do 2020. izdati zajmove u vrijednosti od 3 milijarde eura za 200 000 studenata diplomskih studija, no do kraja 2020. zajmovi su odobreni za samo 358 takvih studenata, zbog čega je Komisija odlučila preraspodijeliti predmetna sredstva²⁵.

²³ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 23.

²⁴ Tematsko izvješće br. 22/2018; COM(2018) 050 final, Europska komisija, str. 4.

²⁵ Tematsko izvješće br. 22/2018, odlomak 118.

Okvir 2.3.

Učinci pandemije bolesti COVID-19

Od ožujka 2020. pandemija bolesti COVID-19 počela je imati znatne nepovoljne učinke u Europi i negativno utjecati na mnoge aktivnosti u okviru programa Erasmus+, posebno na pojedinačne aktivnosti mobilnosti financirane u okviru posebnih ciljeva br. 1 i br. 7., koje je Sud odabrao za ovo izvješće. Zbog ograničenja putovanja nije bilo moguće provesti mnoge planirane aktivnosti mobilnosti.

Početna analiza broja pojedinačnih aktivnosti mobilnosti koju je proveo GU EAC pokazuje da je njihov broj 2020. bio manji za 500 000 u odnosu na prosjek iz razdoblja 2016. – 2019., što je smanjenje od oko 60 %.

Osim toga, zbog mjera ograničavanja kretanja nije bilo moguće nastaviti s obrazovanjem, osposobljavanjem i aktivnostima mladih u fizičkom obliku, uključujući aktivnosti umrežavanja i socijalizacije, koje često donose dodanu vrijednost u smislu stečenih iskustava.

Kad je riječ o programu Erasmus+, Europska komisija odgovorila je na pandemiju bolesti COVID-19 na različite načine, primjerice produljenjem rokova čime je relevantnim organizacijama omogućeno da odgode aktivnosti mobilnosti te pružanjem smjernica sudionicima i korisnicima. Nadalje, raspisana su dva izvanredna poziva na podnošenje prijedloga u svrhu pružanja potpore za spremnost za digitalno obrazovanje i kreativne vještine. Organizirane su i ankete kako bi se prikupila mišljenja sudionika u mobilnosti i visokih učilišta o učinku pandemije bolesti COVID-19 na njihove aktivnosti.

Mobilnost donosi višedimenzionalnu europsku dodanu vrijednost

2.22. Postoji mnoštvo dokaza koji potvrđuju da su sudionici u projektima mobilnosti zadovoljni programom i da su uspjeli poboljšati svoje vještine²⁶. Svi studenti visokog obrazovanja dobivaju službeno priznanje za sudjelovanje u mobilnosti, a, što je još važnije, u slučaju njih 80 % ishodi njihova učenja u cijelosti su akademski priznati. To je moguće zahvaljujući Europskom sustavu prijenosa i prikupljanja bodova (ECTS)²⁷.

²⁶ „Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation”, Europski parlament, str. 23.

²⁷ „Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report”, Europska komisija, str. 11.

2.23. Relevantnost programa jasno je vidljiva, a učinak na studente visokog obrazovanja je pozitivan, osobito na one koji dolaze iz zemalja u južnoj Europi i partnerskim zemljama u kojima se bilježi dugotrajna nezaposlenost mladih²⁸. Mobilnost ima znatan dugoročni učinak na profesionalnu budućnost korisnika jačanjem njihovih vještina i povećavanjem njihove zapošljivosti, posebno u sektoru strukovnog obrazovanja i osposobljavanja²⁹, te omogućuje većini tih studenata da pronađu posao. Mobilnost ima i znatan učinak kad je riječ o sveučilištima i njihovim djelatnicima. Sud je u prethodnim publikacijama istaknuo brojne oblike dodane vrijednosti koje taj program donosi (vidjeti [okvir 2.4.](#)).

Okvir 2.4.

Program Erasmus+ pruža više od dodane vrijednosti predviđene Uredbom

Sud je u tematskom izvješću o mobilnosti u okviru programa Erasmus+³⁰ utvrdio dodatne načine na koje se mobilnošću pruža europska dodana vrijednost povrh onoga što je predviđeno Uredbom o programu Erasmus+, na primjer:

- mobilnošću i učenjem u inozemstvu **povećava se europski identitet sudionika**. To se ne bi moglo postići samostalnim djelovanjem zemalja;
- **sustavom povelja**, sličnom jamstvu kvalitete, povećavaju se ugled i privlačnost ustanova;
- mobilnost je doprinijela stvaranju **mreže za suradnju i usklađivanje** sveučilišnih kurikuluma i nastavnih programa;
- **strateškim pristupom mobilnosti** pomaže se zajamčiti angažiranost uprava u ostvarivanju ciljeva projekata i dugoročnije očuvanje veza te znanja i iskustva;
- **učinak mobilnosti nastavnog osoblja**, koje u svojim matičnim ustanovama primjenjuje ono što su naučili u okviru mobilnosti;
- mobilnošću se potiče **višejezičnost**, što je jedan od posebnih ciljeva programa. Znanje jezika doprinosi mobilnosti, zapošljivosti i osobnom razvoju europskih građana;

²⁸ Ibid., str. 17.

²⁹ Tematsko izvješće br. 22/2018, odlomak 22.

³⁰ Tematsko izvješće br. 22/2018.

- o program Erasmus+ doprinosi **prekograničnoj i međunarodnoj mobilnosti**, koja čini važan dio obrazovnih strategija u većini zemalja;
- o promicanjem mobilnosti između zemalja sudionica programa i partnerskih zemalja u svrhu učenja program Erasmus+ doprinosi mekoj diplomaciji i funkcionira kao **dio politike susjedstva i razvojne politike EU-a**;
- o uključivanjem strukovnog obrazovanja i osposobljavanja **program Erasmus+ približava se većem broju građana**. Programom se nadopunjavaju ograničena nacionalna financijska sredstva za mobilnost u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te njegovi ugled i reputacija doprinose **povećanju važnosti i ugleda strukovnog obrazovanja i osposobljavanja**.

Suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja

2.24. Na [slici 2.7.](#) prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 2: suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja.

Slika 2.7. – Pregled pokazatelja povezanih sa suradnjom u području obrazovanja i osposobljavanja

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da				
Ne				
Nije jasno ?	1	1		2
UKUPNO	1	1		2

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Posjeti na internetskim stranicama Euroguidance Rezultat	123 1 % (2016.) Ključna etapa 29 % (2017.) ? ≈
Sudionici u seminarima/radionicama mreže Euroguidance Ostvarenje	123 30 % (2015.) Ključna etapa 10 % (2017.) ? ≈

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li približno procjena napretka koju je obavila Komisija procjeni koju je obavio Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.25. Posebni cilj br. 2 u području obrazovanja i osposobljavanja usmjeren je na suradnju između organizacija *korisnica* s ciljem povećanja kvalitete, uspješnog razvoja inovativnih pristupa obrazovanju i osposobljavanju te unapređenja internacionalizacije u tom području. Riječ je o bitnom cilju u proračunskom smislu, pri čemu je za 2020. za taj cilj dodijeljeno 782,4 milijuna eura odnosno 26,0 % ukupnog proračuna programa Erasmus+. Gotovo svi projekti koji se financiraju u okviru ovog cilja provode se u obliku partnerstava između raznih organizacija, kao što su visoka učilišta i/ili poduzeća, iz triju ili više zemalja sudionica programa.

2.26. Taj je posebni cilj povezan s dvama pokazateljima koji se odnose na *Euroguidance* (vidjeti [sliku 2.7.](#)), mrežu i internetske stranice za potporu stručnjacima u obrazovanju i zapošljavanju. Zbog nedostatka podataka od 2016. godine nije moguće utvrditi je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu tih pokazatelja. Sud smatra da bi u slučaju ovog posebnog cilja bilo korisno da su utvrđeni pokazatelji kojima se bolje mjeri njegovo ostvarenje.

Aktivnosti i njihov učinak razlikuju se među različitim regijama i ustanovama

2.27. Učinak mjera za suradnju može se razlikovati ovisno o europskoj regiji³¹ koja je uključena. U studiji su dodatno istaknute značajke kao što je velika konkurencija za mjere za suradnju. Zemlje i ustanove s većim iskustvom ili više sredstava u prednosti su i imaju više izgleda da postanu korisnici. Osim toga, veće ustanove mogu se osloniti na postojeće kontakte³².

2.28. Projektima suradnje u okviru programa Erasmus+ doprinosi se razvoju i jačanju suradnje među organizacijama korisnicama. Kad je riječ o projektima suradnje u području visokog obrazovanja, otprilike 9 od 10 ustanova navelo je da je program Erasmus+ vrlo važan ili ključan za njih. Razlozi za internacionalizaciju razlikuju se među ustanovama i regijama, a upotreba programa ovisi o strateškim ciljevima koje sudionici žele postići, kao što su privlačenje osoblja iz inozemstva ili uključivanje poslodavaca³³.

³¹ „Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report”, Europska komisija, str. 7.

³² „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 135. i str. 164.

³³ „Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report”, Europska komisija, str. 7.

Niska razina inovacija u okviru strateških partnerstava

2.29. Mjere financirane iz programa Erasmus+ za jačanje suradnje trebale bi dovesti do inovativnih praksi na organizacijskoj, lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini³⁴. Zahvaljujući tom programu u razdoblju 2014. – 2020. u strateškim partnerstvima sudjelovalo je više od 36 000 škola³⁵. Međutim, u evaluaciji u sredini programskog razdoblja utvrđeno je da je razina inovacija ostvarena strateškim partnerstvima relativno niska u usporedbi s prethodnim mjerama³⁶. Razina inovacija financiranih projekata često nije dovoljna da bi imala ikakav učinak izvan organizacije korisnice³⁷.

Virtualni formati omogućavaju uštede

2.30. Prema istraživanjima koja je proveo Europski parlament³⁸ virtualni formati mogu poslužiti kao djelotvorno rješenje za izazove povezane s međukulturnom suradnjom i transverzalnim ili „mekim“ vještinama. Sve većim brojem otvorenih obrazovnih sadržaja, kao što su „masovni otvoreni internetski tečajevi“, pristup internacionalizaciji postaje lakši³⁹. Nadalje, zahvaljujući mogućnostima koje nude nove tehnologije mogu se, primjerice, ostvariti uštede u pogledu vremena putovanja, troškova i emisija, pri čemu je potonje u skladu s ciljevima iz zelenog plana⁴⁰.

Vanjsko djelovanje u području obrazovanja i osposobljavanja

2.31. Na [slici 2.8.](#) prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 4: *vanjsko djelovanje* u području obrazovanja i osposobljavanja.

³⁴ Ključna mjera br. 2: Suradnja organizacija i institucija, Europska komisija.

³⁵ Nacrt općeg proračuna Europske unije, Europska komisija, str. 604.

³⁶ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)“, str. 18.

³⁷ Ibid., str. 514.

³⁸ „Research for CULT Committee – Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report“, Europski parlament, str. 4.

³⁹ „Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report“, Europska komisija, str. 180.

⁴⁰ „Research for CULT Committee – Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report“, Europski parlament, str. 1.

Slika 2.8. – Pregled pokazatelja povezanih s vanjskim djelovanjem u području obrazovanja i osposobljavanja

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultati	Učinak	UKUPNO
Da	2			2
Ne	1			1
Nije jasno ?				
UKUPNO	3			3

Pojedinosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Studenti i djelatnici u visokom obrazovanju koji dolaze iz partnerske zemlje Ostvarenje	<p>100 % (2020.)</p> <p>Ključna etapa 77 % (2019.)</p>
Studenti i djelatnici u visokom obrazovanju koji odlaze u partnersku zemlju Ostvarenje	<p>100 % (2020.)</p> <p>Ključna etapa 100 % (2019.)</p>

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li približno procjena napretka koju je obavila Komisija procjeni koju je obavio Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.32. Posebni cilj br. 4 usmjeren je na međunarodnu dimenziju obrazovanja i osposobljavanja, pri čemu se pod pojmom „međunarodan” podrazumijevaju aktivnosti u koje su uključene partnerske zemlje. Projekti su, na primjer, usmjereni na izgradnju kapaciteta u visokom obrazovanju u tim zemljama kako bi se modernizirale i internacionalizirale ustanove i sustavi, s posebnim naglaskom na partnerskim zemljama u susjedstvu EU-a. Ujedno se pruža potpora za mobilnost studenata i djelatnika iz partnerskih zemalja i u njih. U proračunskom smislu riječ je o trećem najbitnijem posebnom cilju, za koji je za 2020. dodijeljeno 233,8 milijuna eura, odnosno 7,8 % proračuna programa Erasmus+.

2.33. Pokazatelji na [slici 2.8.](#) pokazuju da je u pogledu tog posebnog cilja ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu broja studenata i djelatnika koji dolaze iz partnerskih zemalja ili koji odlaze u njih. Sud smatra da se u ovom slučaju mjere ostvarenja, a ne rezultati kao što se navodi u programskom izvještaju.

Meka diplomacija s pomoću globalnog dosega

2.34. Uključivanjem posebnog cilja usmjerenog na partnerske zemlje jamči se da se programom Erasmus+ doprinosi globalnom dosegu EU-a, posebno olakšavanjem uzajamnog priznavanja kvalifikacija u EU-u i partnerskim zemljama⁴¹. U tematskom izvješću Suda o mobilnosti u okviru programa Erasmus+⁴² također se ističe meka diplomacija koja se ostvaruje s pomoću tog programa (vidjeti [okvir 2.4.](#)).

Mobilnost mladih

2.35. Na [slici 2.9.](#) prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 7: mobilnost mladih.

⁴¹ COM(2018) 050 final, Europska komisija, str. 3.

⁴² Tematsko izvješće br. 22/2018, odlomak 46.

Slika 2.9. – Pregled pokazatelja povezanih s mobilnošću mladih

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1	2		3
Ne				
Nije jasno				
UKUPNO	1	2		3

Pojediniosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Sudionici koji su izjavili da su poboljšali svoje ključne kompetencije Rezultat	123 100 % (2020.) 2012. 2020. Ključna etapa 40 % (2016.) ≈
Mladi uključeni u aktivnosti mobilnosti za koje se pruža potpora u okviru programa Ostvarenje	123 100 % (2020.) 2012. 2020. Ključna etapa 80 % (2019.) ≈

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li približno procjena napretka koju je obavila Komisija procjeni koju je obavio Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

2.36. Posebni cilj br. 7 usmjeren je na mobilnost mladih i osoba koje rade s mladima. Projektima koji se financiraju u okviru mobilnosti mladih organizacijama se nastoji omogućiti da pokrenu razmjene mladih u sklopu kojih skupine mladih ljudi odlaze u inozemstvo na razdoblje do 21 dana radi interakcije s mladima iz jedne ili više drugih zemalja. Te su razmjene usmjerene na neformalno učenje te je njihov cilj poboljšati kompetencije sudionika te promicati vrijednosti kao što su uključenost, solidarnost i prijateljstvo. Taj cilj u vezi s mladima usporediv je s posebnim ciljem br. 1 u području obrazovanja i osposobljavanja. Međutim, postoji razlika u pogledu proračuna jer je za posebni cilj br. 7 za 2020. dodijeljeno tek 91,8 milijuna eura, odnosno 3 % ukupnog proračuna programa Erasmus+.

2.37. Prvi pokazatelj prikazan na *slici 2.9.* odnosi se na poboljšanje ključnih kompetencija prema navodima sudionika i u njegovu je pogledu ostvaren zadovoljavajući napredak. Sud smatra da je riječ o pokazatelju rezultata, dok ga Komisija kategorizira kao pokazatelj učinka. Drugim odabranim pokazateljem mjeri se broj mladih koji sudjeluju u aktivnostima mobilnosti za koje se pruža potpora te je u njegovu pogledu ostvaren zadovoljavajući napredak. Sud smatra da se njime mjere ostvarenja, dok ga Komisija kategorizira kao pokazatelj rezultata. Sud je pri obavljanju procjene za taj pokazatelj uzeo u obzir ukupnu uspješnost u njegovu pogledu u razdoblju 2014. – 2020., a ne samo postignuća za 2020., kao što je učinjeno u programskom izvještaju.

Pozitivan utjecaj na sudionike i veća interna koherentnost

2.38. U Komisijinoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja potpora koja je pružena iz programa Erasmus+ u vezi s mladima smatra se djelotvornom⁴³. Utvrđeno je da su za sudionike ostvareni uglavnom pozitivni ishodi, kao što je osjetan učinak na znanje stranih jezika, potvrđeno poboljšanje ključnih kompetencija i umjeren utjecaj na zadržavanje u obrazovanju i osposobljavanju. Učinak na zapošljivost u sektoru mladih nije bio jasan⁴⁴, iako je u anketama među sudionicima 69 % ispitanika izjavilo da je mobilnost dovela do povećanja njihove zapošljivosti.

⁴³ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 339.

⁴⁴ Ibid., str. 340.

2.39. Program ima veliku dodanu vrijednost kad je riječ o mladima, posebice zbog malog broja nacionalnih programa financiranja u tom području⁴⁵. Uključivanjem tog aspekta u program Erasmus+ povećana je interna koherentnost jer aktivnosti u vezi s mladima bolje nadopunjuju druga dva područja tog programa i uklapaju se među njih. Međutim, dionici u tom području obavijestili su različite nacionalne agencije da smatraju da je uključivanjem tog aspekta smanjena mjera u kojoj se tim programom vodi računa o praktičnom radu s mladima u usporedbi s prethodnim programom za mlade⁴⁶. Upotreba naziva „Erasmus” kao „brenda” ujedno je dovela do veće vidljivosti⁴⁷.

Malen proračun i velika konkurencija za projekte

2.40. Za područje koje se odnosi na mlade dostupan je znatno manji iznos financijskih sredstava nego za područja obrazovanja i osposobljavanja, a posebice za područje visokog obrazovanja. Konkurencija za projekte relativno je velika⁴⁸ te se program smatra prikladnijim za veće organizacije koje se bave radom s mladima jer u pravilu raspolažu znanjem i resursima za podnošenje uspješnih prijava⁴⁹.

⁴⁵ Ibid., str. 481.

⁴⁶ Ibid., str. 159.

⁴⁷ Ibid., str. 39.

⁴⁸ „Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report (Volume 1)”, str. 137.

⁴⁹ Ibid., str. 95.

Zaključci

2.41. Procjena programa Erasmus+ u cjelini pokazuje da se taj program odlikuje velikom dodanom vrijednošću EU-a (vidjeti odlomak **2.14.**). Pojednostavnjenje tog programa u vrijeme njegova uvođenja dobrodošla je činjenica, ali ima prostora za dodatna poboljšanja (vidjeti odlomak **2.15.**). U programu Erasmus+ objedinjeni su svi programi koji su mu prethodili, čime se pojednostavnjuje njegova struktura i jamči veća koherentnost (vidjeti odlomak **2.16.**). Ima prostora za poboljšanje kad je riječ o uzimanju u obzir rodne ravnopravnosti, i u izradi programa i u podnošenju izvješća (vidjeti odlomak **2.17.**). I javnost i dionici smatraju program Erasmus+ korisnim (vidjeti odlomak **2.12.**). Popularnost tog programa vidljiva je iz toga što se podnosi više prijava nego što ih je moguće prihvatiti, ali negativna je posljedica da nije moguće financirati sve prijedloge (vidjeti odlomak **2.13.**).

2.42. Za program Erasmus+ utvrđeno je 13 posebnih ciljeva te je Sud ispitao četiri za koja je izdvojen najveći dio proračuna:

- o najveći dio financijskih sredstava izdvaja se za mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja, koja je obuhvaćena posebnim ciljem br. 1 (vidjeti odlomak **2.19.**) i u slučaju koje se bilježi sve veći broj sudionika (vidjeti odlomak **2.21.**). Međutim, ograničenja putovanja i održavanja nastave u fizičkom obliku uvedena kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 dovela su do osjetnog smanjenja aktivnosti mobilnosti tijekom 2020. (vidjeti **okvir 2.3.**). Mobilnost za koju se pruža potpora u okviru programa Erasmus+ donosi brojne vrste dodane vrijednosti povrh onih koje su predviđene Uredbom o programu Erasmus+ (vidjeti odlomak **2.23.** i **okvir 2.4.**);
- o u okviru posebnog cilja br. 2 pruža se potpora za mjere u području obrazovanja i osposobljavanja te ga organizacije korisnice smatraju iznimno važnim zbog čega postoji velika konkurencija za financiranje (vidjeti odlomke **2.27.** i **2.28.**). Mjerama se pruža potpora za inovativne prakse (vidjeti odlomak **2.30.**), ali one rijetko imaju inovativan učinak izvan organizacija korisnica (vidjeti odlomak **2.29.**);
- o posebni cilj br. 4 usmjeren je na vanjsko djelovanje u području obrazovanja i osposobljavanja. Program Erasmus+ doprinosi globalnom dosegu EU-a i sredstvo je za meku diplomaciju (vidjeti odlomak **2.34.**);
- o mobilnost mladih obuhvaćena je posebnim ciljem br. 7. Mjere u tom području imaju uglavnom pozitivne učinke na sudionike (vidjeti odlomak **2.38.**) i visoku dodanu vrijednost (vidjeti odlomak **2.39.**).

Prilozi

Prilog 2.1 – Ciljevi programa Erasmus+

Opći cilj			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Opći cilj br. 1	<p>Programom se doprinosi ostvarenju (1) ciljeva strategije Europa 2020., uključujući vodeći cilj u području obrazovanja; (2) ciljeva strateškog okvira za europsku suradnju u obrazovanju i osposobljavanju („ET 2020.“), uključujući odgovarajuća mjerila; (3) održivog razvoja zemalja partnera u području visokog obrazovanja; (4) ukupnih ciljeva obnovljenog okvira za europsku suradnju u području povezanom s mladima (2010. – 2018.); (5) cilja razvijanja europske dimenzije u sportu, posebno sportu na lokalnoj razini, u skladu s programom rada Unije za sport; te (6) promicanja europskih vrijednosti u skladu s člankom 6. Ugovora o Europskoj uniji. (Brojčane oznake dodao je Sud.)</p>	Doprinos ciljevima EU-a u pogledu obrazovanja i osposobljavanja, mladih i sporta (OC br.1)	Da

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
<i>Područje: obrazovanje i osposobljavanje</i>			
Posebni cilj br. 1	unaprijediti stupanj ključnih kompetencija i vještina, posebno u odnosu na njihovu važnost za tržište rada i njihov doprinos kohezivnom društvu, osobito širenjem mogućnosti za mobilnost u svrhu učenja te jačanjem suradnje između svijeta obrazovanja i osposobljavanja i svijeta rada	Mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja (PC br. 1)	Da
Posebni cilj br. 2	poticati poboljšanja kvalitete, izvrsnost u inovacijama i internacionalizaciju na razini ustanova za obrazovanje i osposobljavanje, osobito jačanjem transnacionalne suradnje između pružatelja usluga obrazovanja i osposobljavanja i drugih dionika	Suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja (PC br. 2)	Da
Posebni cilj br. 3	promicati nastanak europskog prostora cjeloživotnog učenja i podizati svijest o tom prostoru, oblikovanom radi nadopunjavanja reformi politike na nacionalnoj razini i podupirati modernizaciju sustava obrazovanja i osposobljavanja, osobito pojačanom političkom suradnjom, boljom upotrebom instrumenata Unije za transparentnost i priznavanje te širenjem dobre prakse	Reforme politike obrazovanja i osposobljavanja (PC br. 3)	Ne

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Posebni cilj br. 4	unaprijediti međunarodnu dimenziju obrazovanja i osposobljavanja, osobito suradnjom između ustanova Unije i ustanova zemalja partnera u području VET-a te u području visokog obrazovanja, jačanjem privlačnosti europskih ustanova visokog obrazovanja i podupiranjem vanjskog djelovanja Unije, uključujući njegove razvojne ciljeve, promicanjem mobilnosti i suradnje između ustanova visokog obrazovanja u Uniji i zemljama partnerima te ciljanom izgradnjom kapaciteta u zemljama partnerima	Vanjsko djelovanje u području obrazovanja i osposobljavanja (PC br. 4)	Da
Posebni cilj br. 5	poboljšati podučavanje i učenje jezika te poticati široku jezičnu raznolikost u Uniji i međukulturalnu osviještenost	Podučavanje i učenje jezika te međukulturalna osviještenost (PC br. 5)	Ne
Posebni cilj br. 6	promicati u cijelom svijetu izvrsnost u aktivnostima poučavanja i istraživanja u području europske integracije putem aktivnosti programa Jean Monnet	Aktivnosti u okviru programa Jean Monnet	Ne

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
<i>Područje: mladi</i>			
Posebni cilj br. 7	unaprijediti stupanj ključnih kompetencija i vještina mladih, uključujući mlade s manjim mogućnostima, te promicati sudjelovanje u demokratskom životu u Europi i na tržištu rada, aktivno građanstvo, međukulturni dijalog, društvenu uključenost i solidarnost, osobito povećavanjem prilika za mobilnost mladih u svrhu učenja, osoba aktivnih u radu s mladima ili organizacijama mladih i voditelja rada s mladima, te jačanjem veza između područja mladih i tržišta rada	Mobilnost mladih (PC br. 7)	Da
Posebni cilj br. 8	poticati poboljšanja kvalitete rada s mladima, osobito preko pojačane suradnje između organizacija u području mladih i/ili drugih dionika	Suradnja u vezi s mladima (PC br. 8)	Ne
Posebni cilj br. 9	nadopunjavati reforme politike na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini te podržavati razvoj znanja i politike za mlade koja se temelji na pokazateljima kao i priznavanje neformalnog i informalnog učenja, osobito pojačanom političkom suradnjom, boljom upotrebom instrumenata Unije za transparentnost i priznavanje te širenjem dobre prakse	Reforma politike za mlade (PC br. 9)	Ne

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Posebni cilj br. 10	pojačati međunarodnu dimenziju aktivnosti mladih i ulogu osoba koje rade s mladima i organizacija kao struktura potpore za mlade osobe koje nadopunjavaju vanjsko djelovanje Unije, osobito promicanjem mobilnosti i suradnje između Unije i dionika iz zemalja partnera i međunarodnih organizacija te ciljanom izgradnjom kapaciteta u zemljama partnerima	Vanjsko djelovanje u vezi s mladima (PC br. 10)	Ne
<i>Područje: sport</i>			
Posebni cilj br. 11	svladati prekogranične prijetnje integritetu sporta, kao što su doping, namještanje utakmica i nasilje, kao i sve vrste netolerancije i diskriminacije	Integritet sporta (PC br. 11)	Ne
Posebni cilj br. 12	promicati i podržati dobro upravljanje u sportu i dvojne karijere sportaša	Dobro upravljanje u sportu i dvojne karijere sportaša (PC br. 12)	Ne
Posebni cilj br. 13	većim sudjelovanjem u sportu i jednakim pristupom sportu za sve promicati volonterske aktivnosti u sportu, kao i socijalnu uključenost, jednake mogućnosti i osviještenost važnosti tjelesne aktivnosti koja pozitivno utječe na zdravlje	Uključenost i jednakost s pomoću sporta (PC br. 13)	Ne

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Poglavlje 3.

Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	3.1. – 3.10.
Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	3.1. – 3.4.
Opseg i pristup	3.5. – 3.7.
Svrha ESF-a i način na koji bi trebao funkcionirati	3.8. – 3.10.
Procjena uspješnosti ESF-a na temelju objavljenih informacija o uspješnosti	3.11. – 3.68.
Opće primjedbe o okviru uspješnosti ESF-a	3.11. – 3.24.
Okvir uspješnosti dobro je razrađen	3.12. – 3.15.
Komisija izrađuje omjer ostvarenja za pokazatelje s ciljnim vrijednostima	3.16.
Okvir uspješnosti nije u dovoljnoj mjeri usmjeren na rezultate	3.17. – 3.20.
Evaluacije obuhvaćaju većinu područja ESF-a, ali potrebni su dodatni metodološki naponi za procjenu učinka politika	3.21. – 3.24.
Opće primjedbe o uspješnosti ESF-a	3.25. – 3.33.
Prema pokazateljima države članice ostvaruju dobar napredak u doseganju ciljnih vrijednosti	3.26.
Komisija je oslobodila 85 % pričuve za uspješnost za programe ESF-a	3.27. – 3.29.
Prijedlog za fond ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. usmjeren je na daljnje pojednostavnjenje i sinergije	3.30. – 3.33.
Zapošljavanje, mobilnost radne snage i mlade osobe koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (skupina NEET)	3.34. – 3.50.
Provedba je sporija od planirane, uz znatne razlike među državama članicama	3.38. – 3.41.
Stope zaposlenosti povećale su se ali, uglavnom zbog pandemije uzrokovane bolešću COVID-19, i dalje su ispod ciljne vrijednosti strategije Europa 2020.	3.42. – 3.46.
Stopa NEET-ova je pala, ali je sudjelovanje u operacijama IZM-a veće među onima koji su bliži tržištu rada	3.47. – 3.48.
Dodatnost i usmjerenost na mobilnost radne snage novi su izazovi	3.49. – 3.50.

Siromaštvo i socijalna uključenost	3.51. – 3.59.
Nije vjerojatno da će se dosegnuti ciljna vrijednost strategije Europa 2020. za smanjenje siromaštva	3.53. – 3.54.
Ograničenja u pogledu dostupnih podataka o praćenju utječu na procjenu učinka politike na posebne ciljne skupine	3.55. – 3.56.
Iako su mjere socijalnog uključivanja u okviru ESF-a usklađene s okvirom politike, komplementarnost fondova, usmjeravanje i održivost i dalje predstavljaju izazove	3.57. – 3.59.
Obrazovanje i osposobljavanje	3.60. – 3.68.
Napredak u dosezanju krovnih ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020. općenito je zadovoljavajući, ali se razlikuje među državama članicama	3.62. – 3.63.
Iako se praćenje poboljšalo, zbog ograničenja u pogledu podataka procjena postignuća i dalje je otežana	3.64. – 3.65.
Operativni programi usklađeni su s obrazovnim ciljevima EU-a	3.66. – 3.68.
Zaključci	3.69. – 3.75.
Prilozi	
Prilog 3.1 – Ciljevi ESF-a (uključujući IZM)	

Uvod

Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

3.1. Cilj je kohezijske politike EU-a ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju smanjenjem razlika u stupnju razvoja među regijama¹. Postoje četiri glavna programa potrošnje, od kojih su sva obuhvaćena naslovom 1.b višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014. – 2020.:

- o Europskim fondom za regionalni razvoj (EFRR) jača se gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija u EU-u otklanjanjem neravnoteža među regijama s pomoću ulaganja u ključna prioritetna područja².
- o Kohezijskim fondom (KF) smanjuju se gospodarski i socijalni nedostaci i stabilizira gospodarstvo država članica u kojima je bruto nacionalni dohodak po stanovniku niži od 90 % prosjeka EU-a³.
- o Europskim socijalnim fondom (ESF) promiču se zapošljavanje i socijalna uključenost integriranjem osoba u nepovoljnom položaju u društvo i osiguravanjem pravednijih životnih prilika⁴.
- o Fondom europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) podupiru se mjere država članica za pružanje hrane i osnovne materijalne pomoći onima kojima su najpotrebnije u zajednici⁵.

3.2. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 371 milijardu eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 194,8 milijardi eura (vidjeti [sliku 3.1.](#)).

¹ Članak 174. Ugovora o Europskoj uniji.

² Uredba (EU) br. 1301/2013.

³ Uredba (EU) br. 1300/2013.

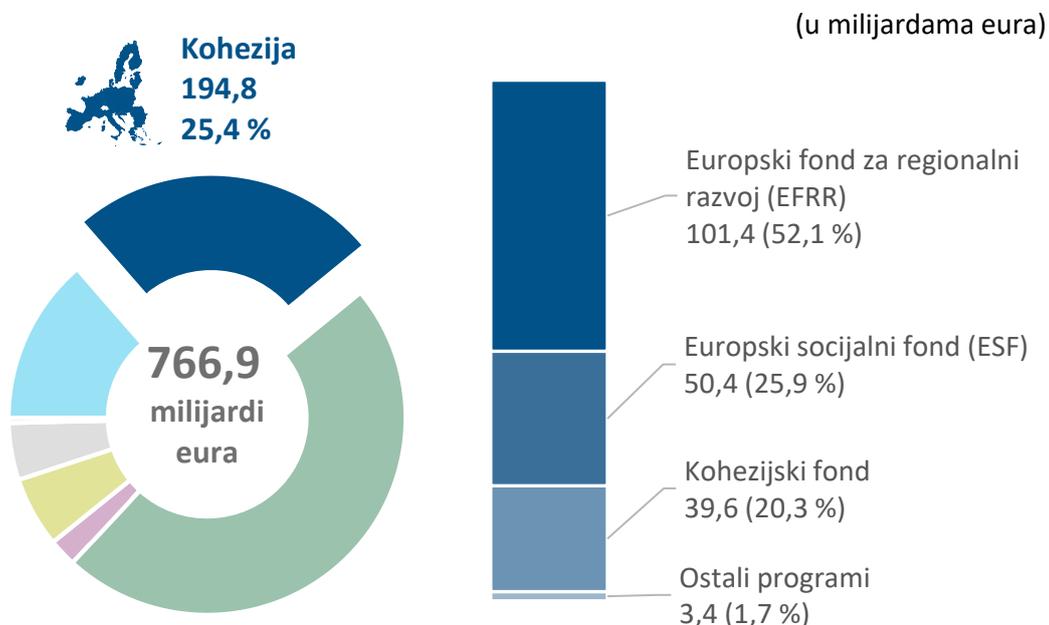
⁴ Uredba (EU) br. 1304/2013.

⁵ Uredba (EU) br. 223/2014.

Slika 3.1. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”: plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. na temelju obveza iz tog razdoblja

(i) u sklopu svih naslova VFO-a

(ii) prikaz po pojedinačnim programima



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

3.3. Kohezijsku politiku provode upravljačka tijela u državama članicama s pomoću približno 390 operativnih programa (OP-ova), pod nadzorom i uz smjernice Komisije.

3.4. Na ciljeve kohezijske politike u velikoj mjeri utječe širok raspon vanjskih čimbenika. Kohezijska politika po svojoj naravi podrazumijeva i vremenske odmake između izrade programa, odabira operacija, njihove provedbe i postizanja rezultata te čak i ostvarenja (vidjeti i [sliku 3.3.](#)).

Opseg i pristup

3.5. Sud je ove godine odabrao ESF za analizu uspješnosti, na koji otpada 25,9 % svih plaćanja u okviru kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020., koja su izvršena do kraja 2020.⁶ (vidjeti [sliku 3.1.](#)). Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o uspješnosti bilo dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi

⁶ COM(2021) 301 final, Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti – financijska godina 2020.

potrošnje EU-a u bili uspješni. Sud je u svojem [izvješću o uspješnosti za 2019.](#) obuhvatio EFRR i KF, na koje je otpalo 72,4 % ukupnih plaćanja izvršenih do kraja 2019.

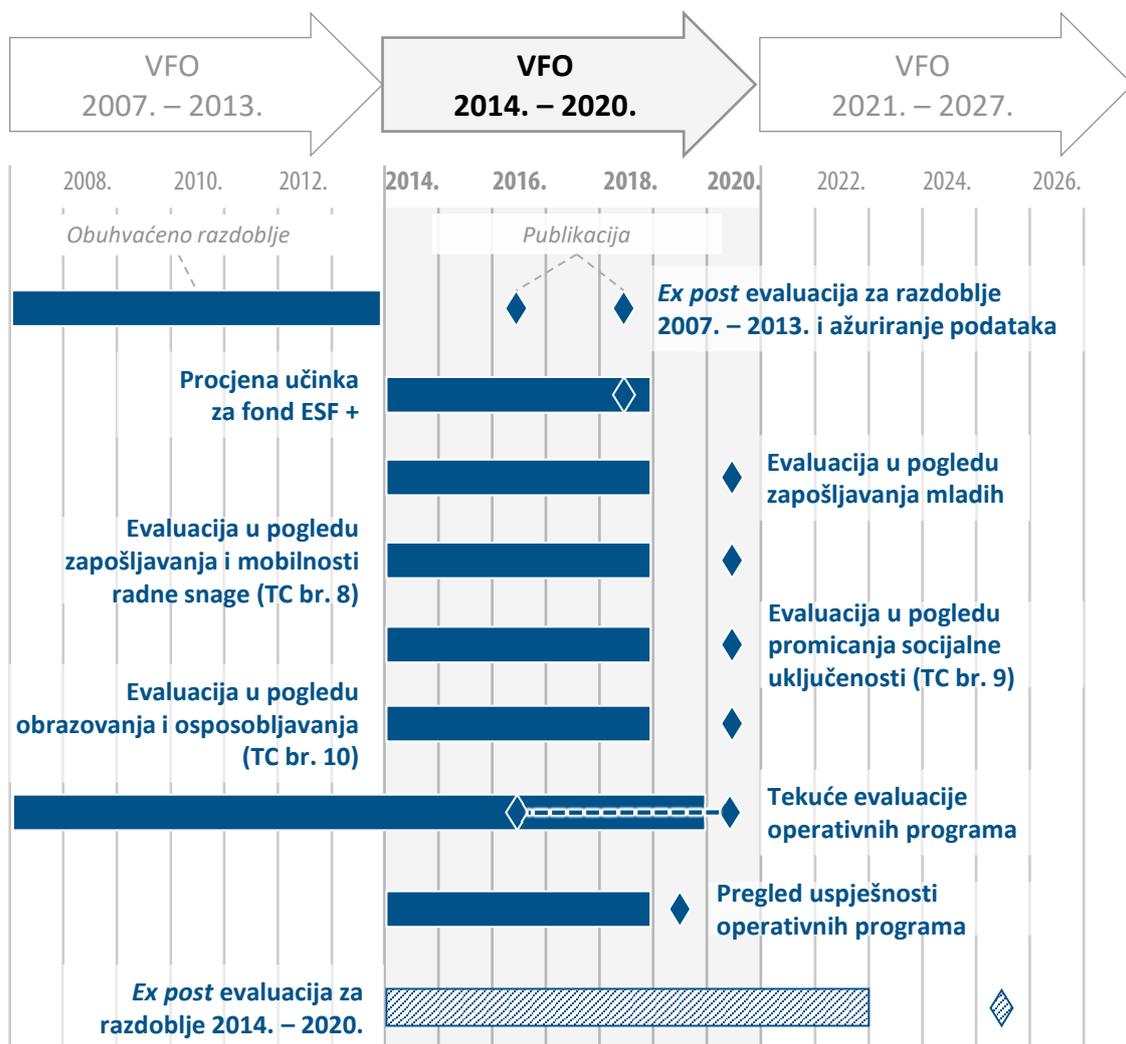
3.6. Sud je ovo poglavlje pripremio na temelju informacija Komisije o uspješnosti, koje su uglavnom prikupljene iz Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022. i ključnih evaluacija Komisije, kao i Sedmog izvješća o koheziji. Na [slici 3.2.](#) prikazane su evaluacije i druga izvješća Komisije koja je Sud pregledao. Sud je provjerio jesu li te informacije vjerodostojne i usporedio ih je s vlastitim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti. Sud se ujedno oslonio na svoje nedavne revizije te druga izvješća i studije. U **Dodatku** je detaljnije opisana njegova metodologija.

3.7. U svojem programskom izvještaju o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. Komisija je istaknula pet posebnih ciljeva ESF-a (vidjeti [Prilog 3.1.](#)). Sud svoju procjenu posebnih ciljeva iznosi u tri odjeljka:

- održivo i kvalitetno zapošljavanje i mobilnost radne snage (posebni ciljevi br. 1 i 5, što odgovara tematskom cilju br. 8);
- socijalna uključenost, borba protiv siromaštva i diskriminacije (posebni cilj br. 2, što odgovara tematskom cilju br. 9);
- obrazovanje, osposobljavanje i stručno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje (posebni cilj br. 3, što odgovara tematskom cilju br. 10).

Sud je u prvom odjeljku obuhvatio uspješnost operacija usmjerenih na potrebe mladih osoba koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (tzv. skupinu NEET). Smanjenje broja pripadnika skupine NEET tematski je cilj Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM). Operacije kojima se rješavaju potrebe mladih osoba u vezi sa zapošljavanjem financiraju se iz ESF-a i IZM-a. Na razini EU-a uspostavljen je 2013. IZM kako bi se njime pružila potpora mladima koji žive u regijama u kojima je stopa nezaposlenosti mladih bila veća od 25 %. Procjenom Suda nije obuhvaćen poseban cilj br. 4 „Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i dionika”.

Slika 3.2. – Vremenski okvir glavnih evaluacija i drugih izvješća te obuhvaćena razdoblja



Izvor: Sud.

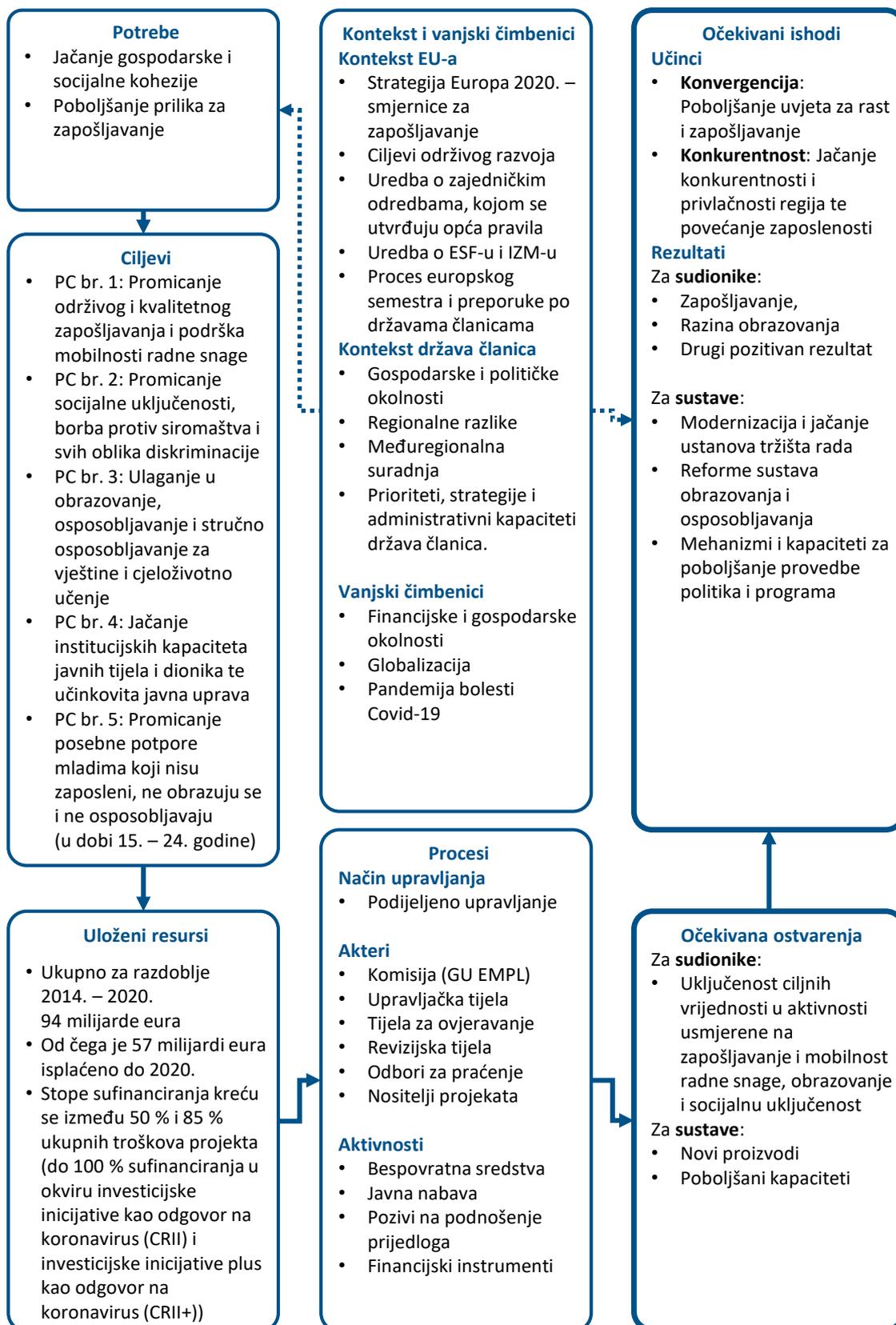
Svrha ESF-a i način na koji bi trebao funkcionirati

3.8. Na *slici 3.3.* prikazan je pregled modela intervencijske logike ESF-a u kojem je predstavljeno kako se u okviru tih pet posebnih ciljeva ispunjavaju potrebe i dosežu očekivana ostvarenja i ishodi mjera ESF-a.

3.9. Komisija i države članice zajednički su odgovorne za upravljanje ESF-om. Prioriteti ulaganja utvrđeni su Uredbom o ESF-u, a odabiru ih države članice u okviru operativnih programa koji su dogovoreni s Komisijom. Za provedbu su odgovorne nacionalne i regionalne uprave koje odabiru operacije za financiranje. U većini slučajeva, uz financijska sredstva EU-a, aktivnostima koje primaju potporu u okviru operativnih programa dodjeljuju se i nacionalna javna ili privatna financijska sredstva.

3.10. Kao i u slučaju drugih programa, Komisija prati provedbu i uspješnost ESF-a i IZM-a s pomoću skupa pokazatelja i niza posebnih evaluacija tijekom cijelog razdoblja VFO-a.

Slika 3.3. – Pregled ESF-a



Izvor: Sud, Godišnje izvješće Europske komisije o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020. i *ex post* evaluacija programa ESF-a za razdoblje 2007. – 2013.

Procjena uspješnosti ESF-a na temelju objavljenih informacija o uspješnosti

Opće primjedbe o okviru uspješnosti ESF-a

3.11. Europski parlament⁷, Komisija⁸ i Europski gospodarski i socijalni odbor⁹ naglasili su dodanu vrijednost kohezijske politike u pogledu mobilizacije i koordinacije nacionalnih i regionalnih organizacija te poticanja tih organizacija da rade na ostvarenju prioriteta EU-a.

Okvir uspješnosti dobro je razrađen

3.12. Okviri uspješnosti operativnih programa sastoje se od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za svaku prioritetnu os tih operativnih programa ESF-a i IZM-a¹⁰. Pravilima se nalaže praćenje operativnih programa ESF-a i IZM-a s pomoću tri vrste pokazatelja¹¹: (a) financijskih pokazatelja koji se odnose na dodijeljene rashode; (b) pokazatelja ostvarenja koji se odnose na operacije za koje se pruža potpora; i (c) pokazatelja rezultata koji se odnose na poseban cilj u okviru dotičnih prioriteta u slučajevima u kojima je to primjereno i usko povezano s intervencijama politike za koju se pruža potpora. Upotreba pokazatelja rezultata neobvezna je¹².

⁷ Temelji za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020. Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2017. o temeljima za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020., Europski parlament, 2017.

⁸ COM(2018) 321 final, „Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.”

⁹ Učinkovitost financiranja sredstvima ESF-a i FEAD-a u sklopu napora civilnog društva za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti te u okviru strategije Europa 2020., Europski gospodarski i socijalni odbor, 2017.

¹⁰ „Guidance for Member States on performance framework, review and reserve”, Komisija, 2018.

¹¹ Uredba (EU) br. 1303/2013.

¹² Članak 5. stavak 5. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 215/2014.

3.13. Pokazatelji mogu biti zajednički za sve programe ESF-a i IZM-a na razini cijelog EU-a ili pokazatelji pojedinačnih programa. Za ESF postoji ukupno 32 zajednička pokazatelja (23 pokazatelja ostvarenja / devet pokazatelja rezultata), a za IZM 12 zajedničkih pokazatelja (devet pokazatelja trenutanih rezultata / tri pokazatelja dugoročnih rezultata). Za svaki operativni program ESF-a i IZM-a države članice odabiru relevantne zajedničke pokazatelje i o njima izvješćuju Komisiju te definiraju pokazatelje pojedinačnih programa. Cjelokupno gledajući, 28 % pokazatelja rezultata i 32 % pokazatelja ostvarenja koje su države članice upotrebljavale za ESF bili su zajednički pokazatelji.¹³

3.14. Komisija na godišnjoj razini izvješćuje Europski parlament i Vijeće o postignućima fondova (vidjeti odlomak 3.6.). Od ukupno 44 zajednička pokazatelja ESF-a i IZM-a godišnji programski izvještaji Komisije sadržavaju informacije o 13 zajedničkih pokazatelja. Komisija također redovito izvješćuje o napretku u pogledu svih zajedničkih pokazatelja, zajedno s financijskim aspektima programa, u svojoj platformi otvorenih podataka¹⁴, javno dostupnoj bazi podataka.

3.15. Osim toga, evaluacije uspješnosti operativnih programa ESF-a provode države članice i Komisija u različitim fazama životnog ciklusa programa:

- o Komisija izrađuje tekuće i *ex post* evaluacije na razini EU-a. Provela je 2019. i pregled uspješnosti u odnosu na ključne etape utvrđene za 2018. u cilju dodjele pričuve za uspješnost¹⁵.
- o Države članice dužne su Komisiji dostaviti *ex ante* evaluacije za svaki operativni program, kao i najmanje jednu procjenu doprinosa fondova svakom prioritetu.

Komisija izrađuje omjer ostvarenja za pokazatelje s ciljnim vrijednostima

3.16. Prema navodima Komisije države članice utvrđuju ciljne vrijednosti za gotovo sve pokazatelje pojedinačnih programa (98 % pokazatelja rezultata i 95 % pokazatelja

¹³ Analiza ishoda pregovora o sporazumima o partnerstvu i operativnim programima ESF-a, za programsko razdoblje 2014. – 2020., Europska komisija, 2016.

¹⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

¹⁵ COM(2021) 300, Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2022., programski izvještaji o rashodima poslovanja.

ostvarenja)¹⁶. Države članice istodobno su morale na ujednačen način prijaviti podatke o praćenju za sva 32 pokazatelja ostvarenja i rezultata za ESF u svim prioritetima ulaganja u okviru svih operativnih programa (podijeljenih po kategorijama regija). Mogle su za te zajedničke pokazatelje navesti i ciljne vrijednosti. U svim slučajevima u kojima su ciljne vrijednosti bile utvrđene Komisija je izradila i objavila objedinjeni omjer ostvarenja za procjenu napretka u provedbi programa na razini država članica i EU-a¹⁷. Komisija je istodobno objedinila podatke o praćenju koje su države članice prijavile o pokazateljima ostvarenja i rezultata, uključujući one za koje nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti.

Okvir uspješnosti nije u dovoljnoj mjeri usmjeren na rezultate

3.17. Sud je izvijestio¹⁸ da je za operativne programe postojala pouzdanija intervencijska logika za razdoblje 2014. – 2020., ali da je to popraćeno prekomjernim brojem pokazatelja i da su države članice imale poteškoća u definiranju pokazatelja rezultata. Sud je također izvijestio¹⁹ da je, općenito gledajući, okvir uspješnosti za razdoblje 2014 – 2020. uglavnom bio usmjeren na ostvarenja i da nije bilo znatnog pomaka u mjerenju rezultata. To je bio redoviti nalaz evaluacija Komisije u području kohezijske politike²⁰.

3.18. Sud je izvijestio²¹ da su pokazatelji kojima se Komisija koristila za pregled uspješnosti operativnih programa za 2019. gotovo u potpunosti povezani s ostvarenjima (64 %) ili financijskim aspektima (35 %), ali vrlo rijetko (1 %) s postignutim rezultatima. Stoga je mjera u kojoj je pričuva za uspješnost stavljena na

¹⁶ „Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019”, podneseno 2020., Europska komisija, 2021.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Pregled br. 5/2018: Pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020., odlomak 41.

¹⁹ Tematsko izvješće br. 15/2017 „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti”, odlomci 71. – 76.; i Tematsko izvješće br. 21/2018: „Odabir i praćenje projekata u okviru EFRR-a i ESF-a u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su uglavnom usmjereni na ostvarenja”, odlomak 71.

²⁰ SWD(2018) 289 final, Prilog 3., „Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the European Social Fund Plus”.

²¹ Tematsko izvješće br. 15/2017, odlomak 74.

raspolaganje 2019. (ili u kojoj je preraspodijeljena na druge programe i prioritete) više pokazatelj sposobnosti država članica da iskoriste financijska sredstva EU-a i postižu ostvarenja nego da ostvaruju rezultate.

3.19. Isto tako, Sud je naveo²² da je oslobađanje pričuve za uspješnost za kohezijske programe za razdoblje 2014. – 2020. uglavnom ovisilo o napretku država članica u provedbi, koji se očitovao u postizanju ključnih provedbenih koraka ili ostvarenja i njihovoj uspješnosti u potrošnji sredstava (otprilike jedna trećina svih pokazatelja bili su financijski pokazatelji). Osim toga, za oko 30 % pokazatelja moglo se iz pričuve za uspješnost, bez znatnih smanjenja ključnih etapa, na raspolaganje staviti mnogo manje sredstava (samo 56 %)²³.

3.20. Prema OECD-u²⁴ sustav izrade proračuna EU-a ostvaruje visoke rezultate u pogledu uspješnosti i rezultata, no čini se da praćenje uspješnosti ima tek mali izravan učinak na način na koji se sredstva upotrebljavaju iz godine u godinu. OECD smatra da je ovlast Komisije da obustavi plaćanja državama članicama u slučaju znatnih nedostataka u kvaliteti i pouzdanosti sustava praćenja krajnja opcija, a ne rutinski alat za kontrolu upravljanja i prilagodbu programa.

Evaluacije obuhvaćaju većinu područja ESF-a, ali potrebni su dodatni metodološki napor za procjenu učinka politika

3.21. Cilj *ex post* evaluacije Komisije za razdoblje 2007. – 2013.²⁵ bio je procijeniti ukupni učinak ESF-a. Međutim, Komisija nije donijela zaključak o postizanju ciljeva ili ciljnih vrijednosti jer na temelju dostupnih informacija nije bilo moguće objediniti rezultate na razini EU-a. Sud je i sam izvijestio²⁶ o nekoliko problema povezanih s ograničenjem podataka uzrokovanim lošim osmišljavanjem programa,

²² Tematsko izvješće br. 24/2021: „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke”, odlomak 122.

²³ Ibid, odlomak 120.

²⁴ OECD, 2017., „Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results”, Ronnie Downes, Delphine Moretti i Scherie Nicol, *OECD Journal on Budgeting*, svezak 2017/1.

²⁵ SWD(2016) 452 final, Komisija, „Ex-post evaluation of the 2007. – 2013. ESF programmes.”

²⁶ Tematsko izvješće br. 16/2018: „Ex post preispitivanje zakonodavstva EU-a: sustav je dobro uspostavljen, ali nedovršen”, odlomci 51. – 56.

neodgovarajućom definicijom pokazatelja, nedostatkom podataka, nedostatkom ciljnih vrijednosti itd. Analiza učinkovitosti u evaluaciji bila je ograničena na usporedbu troškova po sudioniku različitih vrsta intervencija koje su u okviru ESF-a poduzete u svim državama članicama. Odbor za nadzor regulative zaključio je²⁷ da je evaluacija „sadržavala ozbiljna ograničenja podataka, nije sadržavala dovoljno protučinjenične analize i da je imala ograničen opseg”. Evaluacija „nije pružila čvrste i uvjerljive dokaze o uspješnosti i nije predstavljala dovoljno čvrstu osnovu za izradu budućih programa”.

3.22. Komisija je 2019. provela tematske evaluacije koje će se upotrijebiti za pregovore o programima za razdoblje 2021. – 2027. Od država članica očekivalo se da u razdoblju 2014. – 2020. provedu najmanje jednu evaluaciju učinka za svaku prioritetnu os svojih operativnih programa, pri čemu je Komisija pratila sve planove evaluacije. Glavne uprave Komisije REGIO i EMPL uspostavile su zajedničku službu za pomoć pri evaluacijama. Države članice planirale su 420 evaluacija ESF-a i IZM-a i dodatnih 1 519 evaluacija programa financiranih iz više fondova koji uključuju element ESF-a i IZM-a. Do veljače 2021. dovršile su 745 evaluacija programa za razdoblje 2014. – 2020.²⁸ Većina planiranih evaluacija bit će dovršena tek nakon završetka razdoblja provedbe²⁹, uglavnom zato što se programska razdoblja preklapaju, a za postizanje rezultata, pa čak i ostvarenja, može biti potrebno nekoliko godina. Te evaluacije stoga neće biti dostupne na vrijeme za izradu programa za razdoblje 2021 – 2027.; mogle bi, međutim, biti korisne za preispitivanje u sredini programskog razdoblja 2025.

3.23. Od 124 evaluacije ESF-a/IZM-a/više fondova objavljene 2018.³⁰, 23 % ih je bilo usmjereno na procjenu ishoda i rezultata intervencija. Europski parlament³¹ je u studiji iz 2020. napomenuo da se rijetko upotrebljavaju sofisticiranije metode, kao što su protučinjenična analiza, pristupi koji se temelje na teoriji i analiza troškova i koristi.

²⁷ Odbor za nadzor regulative, mišljenje, Glavna uprava za zapošljavanje – „Ex-post evaluation of the ESF 2007-13”, 2016.

²⁸ COM(2021) 301 final, Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti – financijska godina 2020.

²⁹ COM(2019) 627 final, Strateško izvješće iz 2019. o provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova.

³⁰ „Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018”, podneseno 2019., Komisija, 2020.

³¹ „The Role of Evaluation in Cohesion Policy”, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku Glavne uprave za unutarnju politiku, Europski parlament, 2020.

U studiji je zaključeno da je, unatoč napretku, ukupna kvaliteta evaluacija i dalje umjerena te da je evaluacijske nalaze teško uključiti u ciklus politike zbog strogih zahtjeva (npr. u pogledu vremenskog okvira ili opsega), manjka kapaciteta u državama članicama i slabe „kulture evaluacije”.

3.24. Sud je prethodno također istaknuo³² da ni države članice ni Komisija u svojim evaluacijama nisu obvezne ispitati ekonomičnost programa, što je načelo³³ u skladu s kojim je sredstva EU-a potrebno staviti na raspolaganje u odgovarajućem roku, odgovarajućoj količini i kvaliteti te po najboljoj cijeni.

Opće primjedbe o uspješnosti ESF-a

3.25. Sud na *slici 3.4.* iznosi pregled 13 zajedničkih pokazatelja ESF-a koje Komisija navodi u programskom izvještaju za nacrt proračuna za 2022. Posebne preglede pokazatelja Sud prikazuje na *slikama 3.5. – 3.7. U izvješću o uspješnosti za 2019.*³⁴ Sud razmatra određena opća upozorenja koja se primjenjuju pri tumačenju tih pokazatelja. Konkretno, procjena Suda o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak odnosi se na vjerojatnost dosezanja ciljne vrijednosti za taj pokazatelj. U toj se procjeni ne uzima izravno u obzir je li i koliko je određeni pokazatelj povezan s aktivnostima i ciljevima ESF-a, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj dovoljno ambiciozna. Stoga je to tek prvi korak u analizi uspješnosti programa. Sud nije obavio reviziju pouzdanosti povezanih podataka (Sud je, međutim, o njoj raspravljao u *izvješću o uspješnosti za 2019.*³⁵).

Prema pokazateljima države članice ostvaruju dobar napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti

3.26. Pokazatelji su odraz podataka koje su države članice dostavile krajem 2019. Sud smatra da je u pogledu 12 od 13 pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u

³² Mišljenje Suda br. 1/2017: Izmjena „Financijske uredbe” (SL C 91, 23.3.2017.), odlomak 88.c; i mišljenje Suda br. 6/2018 o prijedlogu Komisije od 29. svibnja 2018. o Uredbi o zajedničkim odredbama, 2018., COM(2018) 375 final, odlomak 67.

³³ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

³⁴ Izvješće Europskog revizorskog suda iz 2020. o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019., odlomak 1.24.

³⁵ Ibid., odlomci 1.13. – 1.23.

dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti (vidjeti **Dodatak** o metodologiji). Međutim, Komisija je u programskom izvještaju za nacrt proračuna za 2021., u usporedbi s prethodnim programskim izvještajem, smanjila ciljne vrijednosti za sedam pokazatelja za 12,1 % do 52,1 %. Zapravo, zadovoljavajući napredak ostvaren je u pogledu pet od tih pokazatelja samo zbog tog smanjenja. No unatoč njemu zadovoljavajući napredak još nije ostvaren u pogledu jednoga pokazatelja. Naposljetku, za sedam od 13 pokazatelja zadovoljavajući napredak ne bi se ostvario da se ciljne vrijednosti nisu promijenile. Prema mišljenju Komisije pregled je bio neophodan zbog metodoloških promjena u odnosu na prethodno razdoblje.

Slika 3.4. – Pregled svih pokazatelja za ESF u programskom izvještaju

Cilj (*)	Ukupno	Ostvarenje			Rezultat			Učinak					
		Svi			?	Svi			?	Svi			?
PC br. 1	2	1	–	1		1	–	1					
PC br. 2	3	2	–	2		1	–	1					
PC br. 3	2	1	–	1		1	–	1					
PC br. 4	1	1	–	1									
PC br. 5	5	2	–	2		3	–	2	–	1			
Ukupno	13	7	–	7		6	–	5	–	1			

(*) Za cijeli popis ciljeva vidjeti Prilog 3.1.

TUMAČ

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



? Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Izvor: Sud, na temelju programskog izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Komisija je oslobodila 85 % pričuve za uspješnost za programe ESF-a

3.27. Komisija je izvijestila da se do kraja 2020. stopa odabira projekata povećala na 99 %³⁶. Međutim, stopa izvršenih plaćanja iz ESF-a i broj sudionika u razdoblju 2014. – 2020. i dalje zaostaju u usporedbi s istom fazom prethodnog programskog razdoblja. Prema podacima Komisije³⁷ stopa iskorištenosti sredstava (privremena plaćanja u odnosu na dodijeljena financijska sredstva za razdoblje 2014. – 2020.) iznosila je 43 %, što je 13 postotnih bodova manje nego u razdoblju 2007. – 2013. Jedan od glavnih razloga bila je niža razina rashoda koje su krajnji korisnici prijavili. GU EMPL izvijestio je 2020.³⁸ da je, ukupno gledajući, 86 % operativnih programa koje

³⁶ COM(2021) 300.

³⁷ Ibid.

³⁸ GU AGRI, Godišnje izvješće o radu za 2020., Komisija, 2021.

je pregledao općenito bilo uspješno ili prihvatljivo, ali da je 25 % operativnih programa bilo loše ili lošije u pogledu broja odabranih operacija i iznosa prijavljenih prihvatljivih rashoda.

3.28. Komisija je 2020.³⁹ izvijestila da su u pogledu tri četvrtine prioriteta u okviru programa ESF-a ostvarene ključne etape; na temelju toga oslobodila je za razdoblje 2014. – 2020. 85 % sredstava iz pričuve za uspješnost povezane s ESF-om, čija je ukupna vrijednost 5 milijardi eura.

3.29. Međutim, s obzirom na smanjenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u godinama prije pregleda uspješnosti (vidjeti odlomke **3.19.** i **3.26.**), uz nedostatke u pogledu pokazatelja rezultata (vidjeti odlomak **3.18.**), Sud smatra da to nije uvjerljiv dokaz o zadovoljavajućoj uspješnosti programa.

Prijedlog za fond ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. usmjeren je na daljnje pojednostavnjenje i sinergije

3.30. Makroekonomski učinci trenutačnih ulaganja u okviru ESF-a za razdoblje 2014. – 2020., procijenjeni na temelju modela Rhomolo Zajedničkog istraživačkog centra⁴⁰, upućuju na trajan pozitivan učinak na ukupni BDP skupine zemalja EU-28 od 0,1 % (približno 13 milijardi eura) 2024. i 0,15 % (približno 25 milijardi eura) do 2030.

3.31. *Ex post* evaluacija ESF-a i četiri tematske evaluacije obavljene tijekom razdoblja 2014. – 2020. upućivale su sve na potrebu za pojednostavnjenjem mogućnosti financiranja i provedbe fonda⁴¹. U razdoblju 2014. – 2020. ciljevi ESF-a i IZM-a (vidjeti **sliku 3.3.**) djelomično su se ostvarivali i u okviru drugih fondova (uglavnom FEAD-a, Programa EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije i Zdravstvenog programa EU-a). Razlike u pravilima kojima se uređuje primjena tih fondova dovele su do rizika od preklapanja i ograničenih sinergija. Kako bi se ti rizici uklonili, Komisija je za

³⁹ Izračuni dobiveni na temelju Tematskog izvješća br. 24/2021: „Financiranje na temelju uspješnosti u području kohezijske politike: pohvalne ambicije, ali u razdoblju 2014. – 2020. i dalje su postojale određene prepreke”, slika 6. iz preliminarnih opažanja.

⁴⁰ SWD(2018) 289 final.

⁴¹ Vidjeti također SWD(2018) 289 final; i COM(2021) 300.

razdoblje 2021. – 2027. predložila objedinjenje svih relevantnih fondova u jedinstveni program „ESF+”, čime bi se pojednostavnio pristup financiranju i ojačale sinergije⁴².

3.32. Potreba za integriranim pristupom financiranju poduprta je akademskom studijom iz 2019.⁴³ u kojoj je utvrđeno da su se rezultati razlikovali među različitim članicama i regijama EU-a. U drugoj je studiji⁴⁴ naglašena potreba za daljnjim poboljšanjem analize čimbenika o kojima ovisi uspjeh i neuspjeh politike te za jasnim utvrđivanjem njezina neto učinka na način da su se stvarni rezultati usporedili s onim što bi se korisnicima dogodilo da intervencija nije poduzeta.

3.33. Naposljetku, u studiji⁴⁵ s prikazom preporuka po državama članicama, koje su dio procesa europskog semestra, istaknut je prostor za bolje usklađivanje s provedbom programa u državama članicama. Na primjer, preporuke po državama članicama često se oblikuju široko, bez ciljnih vrijednosti i ključnih etapa u području provedbe, a doprinos operativnih programa ne prati se sustavno. Unatoč tome, u studiji je također izneseno da su *ex ante* uvjeti i izgradnja administrativnih kapaciteta financirana iz europskih strukturnih i investicijskih fondova korisni za poticanje strukturnih reformi.

Zapošljavanje, mobilnost radne snage i mlade osobe koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (skupina NEET)

3.34. Jedan od ciljeva ESF-a je promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i mobilnosti radne snage, čime se doprinosi ostvarenju krovne ciljne vrijednosti strategije Europa 2020. Riječ je o povećanju stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine na najmanje 75 % do 2020.

3.35. Na *slici 3.5.* prikazan je pregled pokazatelja, obuhvaćenih programskim izvještajem, koji se odnose na cilj u području zapošljavanja i dva posebna cilja ESF-a i IZM-a: (a) promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podupiranje mobilnosti

⁴² SWD(2018) 289 final.

⁴³ Darvas, Z. et al., 2019., „How to improve European Union cohesion policy for the next decade”, Bruegel, Policy Contribution, izdanje br. 8, svibanj 2019.

⁴⁴ Crescenzi, R., Giua M., 2017., „Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, Leveraging complementarities for evidence-based policy learning, EU cohesion policy”, uredili Bachtler, J. et al, Routledge, Oxon.

⁴⁵ Ciffolilli, A. et al., 2018., „Support of European Structural and Investment (ESI) Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States”, objavio GU EMPL.

radne snage i (b) promicanje posebne potpore mladim osobama koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju.

3.36. Nakon što je procijenio informacije navedene u programskom izvještaju za nacrt proračuna za 2022., Sud je zaključio da je u pogledu šest od sedam pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti.

3.37. U slučaju četiriju pokazatelja IZM-a ciljne vrijednosti prvotno su postavljene za 2018., ali su zatim pomaknute na 2020., što je popraćeno uzastopnim dodatnim financiranjem i produljenjem programskog razdoblja. Bez navedene prilagodbe se za te pokazatelje IZM-a ne bi postigao zadovoljavajući napredak u dosezanju tih ciljnih vrijednosti.

Slika 3.5.a – Pregled pokazatelja povezanih sa zapošljavanjem

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1	1		2
Ne				
Nije jasno				
UKUPNO	1	1		2

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u doseganju ciljne vrijednosti
Sudionici koji ostvaruju korist od ESF-a u okviru ovog tematskog cilja Ostvarenje	 81 % (2019.) Ključna etapa 84 % (2018.)
Sudionici koji su (nezaposleni ili neaktivni) po prestanku sudjelovanja zaposleni Rezultat	 92 % (2019.) Ključna etapa 100 % (2018.)

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u doseganju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskog izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Slika 3.5.b – Pregled pokazatelja povezanih s mladim osobama koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da 	 2	 2		 4
Ne 		 1		 1
Nije jasno 				
UKUPNO	2	3		5

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dostizanju ciljne vrijednosti
Sudionici u dobi od 15 godina do 24 godine koji imaju koristi od ESF-a	Ostvarenje  123 81 % (2019.) Ključna etapa 76 % (2018.) 2013. 2023.  ≈
Sudionici koji su nezaposleni po završetku intervencije uz potporu IZM-a	Ostvarenje  123 80 % (2019.) Ključna etapa 36 % (2016.) 2013. 2020.  ≈
Nezaposleni sudionici koji se obrazuju/osposobljavaju, stječu kvalifikaciju ili su zaposleni po završetku intervencije uz potporu IZM-a	Rezultat  123 100 % (2019.) Ključna etapa 32 % (2016.) 2013. 2020.  ≈
Neaktivni sudionici koji se ne obrazuju niti osposobljavaju po završetku intervencije uz potporu IZM-a	Rezultat  123 68 % (2019.) Ključna etapa 41 % (2016.) 2013. 2020.  ≠
Neaktivni sudionici koji se obrazuju/osposobljavaju, stječu kvalifikaciju ili su zaposleni po završetku intervencije uz potporu IZM-a	Rezultat  123 94 % (2019.) Ključna etapa 41 % (2016.) 2013. 2020.  ≈

TUMAČ:

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskog izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Provedba je sporija od planirane, uz znatne razlike među državama članicama

3.38. Sredstva u okviru ESF-a i nacionalna sredstva dodijeljena cilju zapošljavanja za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 39,8 milijardi eura; krajem 2019. rezervirano je 83 % sredstava⁴⁶. Prema platformi otvorenih podataka⁴⁷ države članice su, prema stanju zabilježenom u lipnju 2021., u prosjeku potrošile 54 % dostupnih sredstava, i to u rasponu od 24 % na Malti do 90 % na Cipru.

3.39. Na kraju 2019. sredstva dodijeljena iz IZM-a i nacionalna dodijeljena sredstva iznosila su 10,4 milijarde eura. Sve države članice, osim njih osam, u potpunosti su rezervirale sva sredstva⁴⁸. Prema platformi otvorenih podataka⁴⁹ države članice su, prema stanju iz lipnja 2021., u prosjeku potrošile 66 % dostupnih sredstava, u rasponu od 2 % u Rumunjskoj do 100 % u Latviji i Litvi.

3.40. U travnju 2020. u studiji Komisije⁵⁰ potvrđeno je da provedba IZM-a napreduje, ali sporije nego što je planirano. Inicijativa za zapošljavanje mladih uspostavljena je kao hitan odgovor na nezaposlenost mladih i usmjerena je na pojedince, dok se ESF-om može doprinijeti i strukturnim mjerama, kao što su institucijski kapaciteti i potpora sustavima (vidjeti također odlomak [3.37.](#)).

3.41. Komisija⁵¹ i države članice⁵² izvijestile su da su bolji društveno-gospodarski uvjeti, zahtjevi u pogledu izrade programa i praćenja, administrativno opterećenje korisnika i slabi administrativni kapaciteti utjecali na provedbu operacija u okviru

⁴⁶ „Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018”, podneseno 2019., Komisija, 2020.

⁴⁷ Platforma otvorenih podataka, posljednji put ažurirala Komisija 6.6.2021., podatci preuzeti 29.6.2021.

⁴⁸ „Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018”, podneseno 2019., Komisija, 2020.

⁴⁹ Platforma otvorenih podataka, posljednji put ažurirala Komisija 6.6.2021., podatci preuzeti 29.6.2021.

⁵⁰ „Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment”, završno izvješće, Komisija, 2020.

⁵¹ „Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility”, završno izvješće, Komisija, 2020.

⁵² „ESF synthesis report of annual implementation reports 2018”, podneseno 2019., Komisija.

IzM-a. Sud je također izvijestio⁵³ da slabi administrativni mehanizmi i mehanizmi praćenja država članica utječu na provedbu IZM-a.

Stope zaposlenosti povećale su se ali, uglavnom zbog pandemije uzrokovane bolešću COVID-19, i dalje su ispod ciljne vrijednosti strategije Europa 2020.

3.42. U jednom od prethodnih izvješća⁵⁴ Sud je naveo da se bilježi pozitivan napredak u doseganju ciljne vrijednosti u području zaposlenosti iz strategije Europa 2020. i da je izgledno da će se u cijelosti dosegnuti. Međutim, uglavnom zbog pandemije, to naposljetku nije bio slučaj.

Prema podacima Eurostata, od pokretanja strategije Europa 2020. 2010. godine, stopa zaposlenosti u skupini zemalja EU-27 u dobnoj skupini od 20 godina do 64 godine bila je najviša 2019. (73,1 %)⁵⁵. U sljedećoj godini⁵⁶ neznatno je pala na 72,4 %, što je manje od ciljne vrijednosti od 75 % utvrđene u strategiji Europa 2020. Komisija je izvijestila⁵⁷ o jasnim razlikama među državama članicama u stopi zaposlenosti za tu dobnu skupinu, koja se kreće od 80,4 % u Švedskoj do 61,2 % u Grčkoj.

3.43. Rodno uvjetovana razlika u zaposlenosti smanjila se tijekom posljednjeg desetljeća jer je sve više žena stupilo na tržište rada⁵⁸: razlika u stopama zaposlenosti muškaraca i žena pala je s 13,5 % 2010. na 11,3 % 2021. Najviša stopa zaposlenosti

⁵³ Tematsko izvješće br. 5/2017: „Nezaposlenost mladih – donose li politike EU-a promjene? Procjena programa ‚Garancija za mlade‘ i Inicijative za zapošljavanje mladih“, odlomci 139., 145. i 179.

⁵⁴ Tematsko izvješće br. 16/2020: „Europski semestar – preporuke državama članicama usmjerene su na važna pitanja, ali potrebno ih je bolje provoditi“, odlomak 21.

⁵⁵ Eurostat, objava za medije 64/2020, Komisija.

⁵⁶ „Employment and Social Developments in Europe“, tromjesečni pregled, ožujak 2021., Komisija.

⁵⁷ GU EMPL, Godišnje izvješće o radu za 2020., Komisija, 2021.

⁵⁸ „Employment and Social Developments in Europe“, tromjesečni pregled, rujan 2021., Komisija.

žena zabilježena je u Švedskoj (78,3 %), a najniže stope zabilježene su u Italiji (52,7 %) i Grčkoj (51,8 %) ⁵⁹.

3.44. Komisija je izvijestila da su se države članice, s obzirom na visoke razine nezaposlenosti na početku razdoblja, usredotočile na najčešće i najraširenije potrebe ⁶⁰. Malo financijskih sredstava dodijeljeno je drugim strukturnim mjerama, kao što su rodna ravnopravnost, aktivno starenje i modernizacija ustanova tržišta rada (redom 5 %, 2 % i 3 %), a provedba je bila spora. U studiji je zaključeno da je naglasak na tim prioritetima ulaganja prenikao s obzirom na izazove koje je potrebno prevladati.

3.45. Analiza podataka koje su dostavile države članice, koju je proveo Sud, ⁶¹ pokazuje sljedeću podjelu sudionika prema njihovom statusu po operacijama zapošljavanja u okviru ESF-a: nezaposleni 40 %, zaposleni 26 %, dugotrajno nezaposleni 22 %, neaktivni 12 %. Stoga, sudjelovanje je bilo najveće među pojedincima koji su bili aktivni ili nezaposleni ali bliži tržištu rada.

3.46. U EU-u je 2020. približno 33 % nezaposlenih osoba bilo dugotrajno nezaposleno ⁶². Vijeće je 2016. preporučilo ⁶³ da se dugotrajno nezaposlenim prijavljenim osobama ponude detaljne pojedinačne procjene i usmjeravanje prije nego što im protekne 18 mjeseci od početka nezaposlenosti. Komisija je 2019. izvijestila ⁶⁴ da su države članice uvele mjere u skladu s tom preporukom, no da je prerano za ocjenu njihova cjelokupnog učinka. Istodobno, bez obzira na povećanje stopa zaposlenosti, stope nalaženja posla među dugotrajno nezaposlenim osobama i dalje su niske. Sud

⁵⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics&action=statexp-seat&lang=hr. Podatci preuzeti 25.6.2021., Komisija.

⁶⁰ „Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility”, završno izvješće, Komisija, 2020.

⁶¹ „Data reported by Member States in the 2019 Annual Implementation Report”, izvješće iz baze podataka Launchpad iz travnja 2021., Komisija.

⁶² „Employment and Social Developments in Europe”, tromjesečni pregled, ožujak 2021., Komisija.

⁶³ Preporuka Vijeća, 2016/C 67/01, o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada.

⁶⁴ COM(2019) 169 final, Izvješće Komisije Vijeću, Evaluacija Preporuke Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada.

trenutačno provodi reviziju na temu dugotrajne nezaposlenosti čije rezultate planira objaviti krajem 2021.

Stopa NEET-ova je pala, ali je sudjelovanje u operacijama IZM-a veće među onima koji su bliži tržištu rada

3.47. Studija Komisije iz 2020.⁶⁵ pokazala je da se u razdoblju 2014. – 2018. stopa NEET-ova (udio nezaposlenih i neaktivnih pripadnika skupine NEET u mladoj populaciji) u EU-u smanjila s 12,5 % na 10,4 %. Međutim, udio neaktivnih pripadnika skupine NEET ostao je nepromijenjen i iznosio je 6 %. To upućuje na poteškoće u dopiranju do tog dijela pripadnika skupine NEET i njegovu mobiliziranju. Sud je prethodno izvijestio⁶⁶ o državama članicama koje nisu izradile odgovarajuće strategije s jasnim ključnim etapama i ciljevima u svrhu dopiranja do svih pripadnika skupine NEET. Osim toga, osmišljavanje operativnih programa IZM-a oslabljeno je zbog nedostatnih informacija o skupini NEET pa se u operativnim programima možda neće definirati kojim je ciljnim skupinama pomoć najpotrebnija niti objasniti zašto su mjere koje se u njima predlažu najprikladnije.

3.48. Vijeće je 2020. izdalo novu preporuku o Garanciji za mlade⁶⁷, u kojoj je od država članica zatražilo da pojačaju napore kako bi doprle do ranjivih mladih ljudi diljem EU-a boljim sustavima praćenja i ranog upozoravanja te kako bi poboljšale kvalitetu ponuda.

Dodatnost i usmjerenost na mobilnost radne snage novi su izazovi

3.49. U dvjema studijama Komisije iz 2020.⁶⁸ zaključeno je da je financiranjem iz ESF-a i IZM-a pružena znatna dodana vrijednost EU-a. Međutim, u izvješću koje je

⁶⁵ „Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment”, završno izvješće, Komisija, 2020.

⁶⁶ Tematsko izvješće Suda br. 5/2017, odlomci 61. – 72. te 109. i 165.

⁶⁷ Preporuka Vijeća, 2020/C 372/01, o lakšem prelasku u svijet rada – jačanje Garancije za mlade te o zamjeni Preporuke Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Garancije za mlade.

⁶⁸ „Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility”, Komisija, 2020.; i „Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment”, Komisija, 2020.

izradio o Garanciji za mlade i IZM-u Sud je izvijestio⁶⁹ da postoji rizik da financijska sredstva iz IZM-a/ESF-a neće dovesti do neto povećanja dostupnih financijskih sredstava za pripadnike skupine NEET jer bi se neke operacije, koje su se obično financirale iz nacionalnih proračuna, sada financirale sredstvima EU-a. U studijama Komisije na istu temu iznesena su slična pitanja o dodatnosti zbog pretjerane ovisnosti o financijskim sredstvima iz ESF-a.

3.50. U godišnjem izvješću Komisije o mobilnosti radne snage unutar EU-a za 2020.⁷⁰ utvrđeno je da mobilnost radne snage unutar zemalja skupine EU-27 i dalje raste po stopi od 3 % (približno ista stopa kao u razdoblju 2014. – 2018.). Međutim, Sud je izvijestio⁷¹ da države članice ne smatraju nužno prioritetom izradu programa za mjere za mobilnost radne snage u okviru ESF-a. To je nedavno potvrđeno u studiji koju je provela Komisija⁷² u kojoj se navodi niska razina rashoda ESF-a za geografsku mobilnost radne snage i malo dokaza zbog nedostatka relevantnih pokazatelja.

Siromaštvo i socijalna uključenost

3.51. ESF-om se nadopunjuju i nacionalni naponi za dosezanje krovne ciljne vrijednosti za smanjenje siromaštva u okviru strategije Europa 2020. Njome se promiče socijalna uključenost i bori protiv siromaštva i diskriminacije usmjeravanjem na niz skupina, uključujući niskokvalificirane odrasle osobe, dugotrajno nezaposlene, starije osobe, osobe s invaliditetom, marginalizirane zajednice i osobe migrantskog ili stranog podrijetla. Kako bi se osigurala dostupnost dostatnih financijskih sredstava, Uredbom o ESF-u od država članica zahtijeva se da tom tematskom cilju dodijele najmanje 20 % ukupnih financijskih sredstava ESF-a.

3.52. Na *slici 3.6.* prikazan je pregled pokazatelja navedenih u okviru tog posebnog cilja u programskom izvještaju Komisije za nacrt proračuna za 2022. Nakon što je procijenio programski izvještaj, Sud smatra da je za sva tri pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti.

⁶⁹ Tematsko izvješće br. 5/2017, odlomak 176.

⁷⁰ Godišnje izvješće o mobilnosti radne snage unutar EU-a za 2020., Komisija, 2021.

⁷¹ Tematsko izvješće br. 6/2018: „Slobodno kretanje radnika – temeljna je sloboda zajamčena, ali boljim usmjeravanjem financijskih sredstava EU-a doprinijelo bi se mobilnosti radnika”, odlomak 42.

⁷² „Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility”, Komisija, 2020.

Slika 3.6. – Pregled pokazatelja povezanih sa siromaštvom i socijalnom uključenosti

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	2	1		3
Ne				
Nije jasno				
UKUPNO	2	1		3

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Sudionici koji pripadaju skupini u nepovoljnom položaju obuhvaćeni ESF-om Ostvarenje	100 % (2019.) Ključna etapa 100 % (2018.)
Neaktivni sudionici koji traže posao po prestanku sudjelovanja Rezultat	Polazna vrijednost ne postoji
Sudionici stariji od 54 godine Ostvarenje	Ciljna vrijednost niža je od polazne vrijednosti

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskog izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Nije vjerojatno da će se dosegnuti ciljna vrijednost strategije Europa 2020. za smanjenje siromaštva

3.53. Sredstva dodijeljena u okviru ESF-a i nacionalna dodijeljena sredstva⁷³ u tom području iznose 33,3 milijarde eura, što je oko 27 % ukupnog proračuna ESF-a, što je znatno iznad zahtjeva od 20 % utvrđenog u Uredbi o zajedničkim odredbama.

3.54. Sud je u jednom izvješću za 2020. zaključio⁷⁴ da nije vjerojatno da će se dostići ciljna vrijednost iz strategije Europa 2020., u skladu s kojom bi se iz siromaštva trebalo izbaviti 20 milijuna ljudi. Prema najnovijim dostupnim podacima, koji su prethodili krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19⁷⁵, 104 milijuna ljudi u zemljama skupine EU-27 bilo je izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, što je uzeto u obzir u strategiji Europa 2020. (uključujući Ujedinjenu Kraljevinu, isključujući Hrvatsku). S obzirom na rizik od gospodarskih posljedica pandemije, Komisija očekuje⁷⁶ da će se broj osoba izloženih riziku od siromaštva ponovno povećati, a ne nastaviti smanjivati te da neće biti dosegnuta ciljna vrijednost strategije Europa 2020.⁷⁷

Ograničenja u pogledu dostupnih podataka o praćenju utječu na procjenu učinka politike na posebne ciljne skupine

3.55. Praćenje u okviru ESF-a usmjereno je na glavne ishode politike. Zbog nedostatka podataka koji se prikupljaju praćenjem, kako je istaknuto u nizu izvješća Suda (vidjeti [okvir 3.1.](#)), kao i u raznim evaluacijama koje je provela Komisija⁷⁸, teško je procijeniti djelotvornost financiranja iz ESF-a za posebne ciljne skupine u razdoblju 2014. – 2020. To je tako jer je većina mjera široke naravi (tj. sudionici mogu pripadati različitim skupinama osoba u nepovoljnom položaju) i ne postoji zakonska obveza da se

⁷³ „Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019”, podneseno 2020., Komisija, 2021.

⁷⁴ Tematsko izvješće br. 20/2020: „Borba protiv siromaštva djece – potrebno je bolje usmjeravati potporu Komisije”, odlomci 48. – 50.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/ILC_PEPS01

⁷⁶ „Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019”, podneseno 2020., Komisija, 2021.

⁷⁷ GU EMPL, Godišnje izvješće o radu za 2020., Komisija, 2021.

⁷⁸ „Study supporting the 2020 evaluation of promotion social inclusion, combat poverty and any discrimination by the European Social Fund (TO9)”, Komisija, 2020., i SWD(2016) 452 final; te „ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation”, Komisija, 2018.

rezultati raščlane prema ključnim obilježjima sudionika. Primjerice, u okviru ESF-a/IZM-a Romi i migranti pripadaju ciljnoj skupini „migranti, sudionici stranog podrijetla, manjine” (kad je riječ o izvješćivanju o ostvarenjima) i skupini „sudionici u nepovoljnom položaju” (kad je riječ o izvješćivanju o rezultatima). Stoga se dostupnim pokazateljima ne mogu pružiti informacije o ishodima mjera koje se konkretno odnose na Rome ili migrante.

Okvir 3.1.

Ograničenja na koja je Sud upozorio u pogledu dostupnosti podataka o smanjenju siromaštva koji se prikupljaju praćenjem

- Rashodi za integraciju migranata nisu bili poznati jer nisu zabilježeni relevantni podaci o njima. Zakonodavnim okvirom ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. države članice ne obvezuju se da posebno provode praćenje ishoda (rezultata i učinaka) mjera integracije migranata⁷⁹.
- U strategijama integracije Roma u nekoliko država članica nije naveden iznos financijskih potpora država članica i EU-a koji je bio dostupan za mjere kojima se podupire uključivanje Roma. Sud je utvrdio da je teško pratiti napredak projekata integracije Roma, uglavnom zbog nedostataka u pogledu dostupnosti i kvalitete podataka⁸⁰.
- Praćenje uspjeha mjera socijalnog uključivanja nije bilo moguće zbog nepostojanja kvantitativnih podataka te se stoga nije mogao izmjeriti doprinos financijskih sredstava EU-a socijalnom uključivanju najpotrebitijih osoba⁸¹.
- S obzirom na to da ne postoji poseban prioritet ulaganja ili relevantni pokazatelj koji se odnosi na siromaštvo djece u razdoblju 2014. – 2020., Komisija nije raspolagala informacijama o tome u kojoj su se mjeri financijska sredstva EU-a koristila za izravno suzbijanje siromaštva djece niti o tome što

⁷⁹ Informativni dokument br. 4/2018: „Integracija migranata koji dolaze iz zemalja izvan EU-a”, odlomak 46.

⁸⁰ Tematsko izvješće br. 14/2016: „Političke inicijative i financijska potpora EU-a za integraciju Roma: tijekom posljednjeg desetljeća postignut je znatan napredak, ali potrebni su dodatni naponi na terenu”, odlomci 47., 51. i 133.

⁸¹ Tematsko izvješće br. 5/2019: „FEAD – Fond europske pomoći za najpotrebitije: iz FEAD-a se pruža dragocjena potpora, ali njegov doprinos smanjenju siromaštva još nije utvrđen”, odlomci 56. i 60.

je u tom području postignuto⁸². Uredbom o fondu ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. predviđena su odgovarajuća financijska sredstva na nacionalnoj razini za rješavanje pitanja siromaštva djece.

3.56. U studiji iz 2019. Komisija⁸³ je istaknula da podatci o praćenju socijalne uključenosti nisu bili ujednačeni među državama članicama. Nadalje, zajednički pokazatelji rezultata ESF-a bili su usmjereni na „konkretne” ishode zapošljavanja, kao što su traženje posla ili stjecanje novih kvalifikacija, a ne na „meke” ishode, kao što su prevladavanje nedostataka, povećanje dobrobiti, promjene u ponašanju ili snažnija motivacija. Iako ih je teško standardizirati i uglavnom su kvalitativne naravi, „meki” ishodi također su veoma važni u praćenju operacija socijalnog uključivanja. Naposljetku, na temelju jedne preporuke iznesene u *ex post* evaluaciji ESF-a za razdoblje 2007. – 2013.⁸⁴, Komisija je uvela četiri zajednička pokazatelja dugoročnijih rezultata kojima se mjere rezultati šest mjeseci nakon intervencije (npr. sudionici čije se stanje na tržištu rada poboljšalo šest mjeseci nakon intervencije).

Iako su mjere socijalnog uključivanja u okviru ESF-a usklađene s okvirom politike, komplementarnost fondova, usmjeravanje i održivost i dalje predstavljaju izazove

3.57. Mjere socijalnog uključivanja financirane iz ESF-a usklađene su u državama članicama i s općim okvirom politike EU-a i s preporukama po državama članicama⁸⁵. Međutim, Komisija je potvrdila pitanja koja je i Sud sam iznio u pogledu sinergija⁸⁶ i rizika od preklapanja s drugim fondovima EU-a⁸⁷.

⁸² Tematsko izvješće br. 20/2020: „Borba protiv siromaštva djece – potrebno je bolje usmjeravati potporu Komisije”, odlomci 71. – 74.

⁸³ Studija (tematski cilj br. 9), Komisija, 2020.

⁸⁴ SWD(2016) 452 final.

⁸⁵ Studija (tematski cilj br. 9), Komisija, 2020.

⁸⁶ „ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation”, završno izvješće, Komisija, 2018.

⁸⁷ Studija (tematski cilj br. 9), Komisija, 2020.

3.58. Usmjeravanje na one kojima je pomoć najpotrebnija i dalje je velik izazov. U svojoj evaluaciji iz 2020.⁸⁸ Komisija je zaključila da postoje neujednačeni dokazi za to da su potporom ESF-a za socijalno uključivanje obuhvaćene najugroženije skupine. Istaknula je rizik da bi programi uglavnom mogli biti usmjereni na manje ugrožene skupine jer su njihove potrebe manje složene. Sud je u svojem izvješću o europskoj pomoći za najpotrebitije također preporučio da se Komisija usredotoči na bolje usmjeravanje rashoda EU-a u okviru fonda ESF+⁸⁹.

3.59. Naposljetku, jedan od ključnih izazova koji se pojavljuje u nizu operativnih programa je ovisnost projekata, projektanata i krajnjih korisnika o budućem nastavku potpore EU-a, što dovodi u pitanje održivost projekata⁹⁰. U studiji Komisije o integraciji Roma iz 2018.⁹¹ utvrđeno je da su u zemljama u kojima živi većina Roma mnogi programi i projekti uvelike ovisni o financijskim sredstvima EU-a jer primaju skromno sufinanciranje (oko 20 %) iz nacionalnih proračuna.

Obrazovanje i osposobljavanje

3.60. Ulaganje u obrazovanje i osposobljavanje za sve jedan je od ključnih prioriteta EU-a. Ukupna sredstva dodijeljena u okviru ESF-a i nacionalna dodijeljena sredstva za obrazovanje i osposobljavanje iznose 37,8 milijardi eura. Ciljne vrijednosti strategije Europa 2020. uključivale su smanjenje udjela osoba koje rano napuštaju obrazovanje (osobe koje nisu završile obrazovanje ili osposobljavanje) na manje od 10 % te povećanje udjela stanovništva u dobi od 30 do 34 godine koje završava visoko ili jednakovrijedno obrazovanje na najmanje 40 %⁹².

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Tematsko izvješće br. 5/2019, 1. preporuka.

⁹⁰ „Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018”, podneseno 2019., Komisija, 2020.

⁹¹ SWD(2018) 480 final, „Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”.

⁹² „Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019”, podneseno 2020., Komisija, 2021.

3.61. Na *slici 3.7.* prikazan je pregled pokazatelja navedenih u okviru tog posebnog cilja u programskom izvještaju za nacrt proračuna za 2022. Prema informacijama u pogledu obaju pokazatelja ostvaren je zadovoljavajući napredak u doseganju njihove ciljne vrijednosti.

Slika 3.7. – Pregled pokazatelja povezanih s obrazovanjem i osposobljavanjem

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1	1		2
Ne				
Nije jasno				
UKUPNO	1	1		2

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u doseganju ciljne vrijednosti
Sudionici koji ostvaruju korist od ESF-a u okviru ovog tematskog cilja Ostvarenje	74 % (2019.) Ključna etapa 88 % (2018.) ≈
Sudionici koji stječu kvalifikaciju po prestanku sudjelovanja u okviru ovog tematskog cilja Rezultat	Polazna vrijednost ne postoji ≈

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u doseganju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskog izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Napredak u dosezanju krovnih ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020. općenito je zadovoljavajući, ali se razlikuje među državama članicama

3.62. Općenito gledajući, EU ostvaruje zadovoljavajući napredak u dosezanju krovnih ciljnih vrijednosti iz strategije Europa 2020. u tom području (vidjeti tablicu 3.1.), ali napredak se znatno razlikuje među zemljama i regijama. Postoje znatne razlike između spolova u pogledu obaju ciljnih vrijednosti, pri čemu muškarci ostvaruju lošije rezultate od žena⁹³.

Tablica 3.1. – Krovne ciljne vrijednosti iz strategije Europa 2020. u području obrazovanja

Krovna ciljna vrijednost EU-a	2005.	2013.	2018.	Primjedbe
Osobe koje su rano napustile obrazovanje i osposobljavanje < 10 % (a)	15,7 %	11,9 %	10,6 %	Jedanaest država članica nije doseglo ciljnu vrijednost EU-a do kraja 2019.
Stjecanje visokog obrazovanja > 40 % (b)	28,0 %	37,1 %	40,7 %	Devet država članica nije doseglo ciljnu vrijednost EU-a do kraja 2019.

Izvor: Sud, na temelju studije Europske komisije iz 2020., „Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training”, srpanj 2020. i sažetog izvješća koje se temelji na godišnjim izvješćima o provedbi za 2019. (podneseno 2020.).

- (a) Pokazatelj za osobe koje rano napuštaju obrazovanje izražen je kao postotak osoba u dobi od 18 do 24 godine koje su završile najviše niži stupanj srednjoškolskog obrazovanja i nisu uključene u daljnje obrazovanje ili osposobljavanje.
- (b) Pokazateljem za visoko obrazovanje mjeri se udio stanovništva u dobi od 30 do 34 godine koje je uspješno završilo visoko obrazovanje.

3.63. Na ESF u prosjeku otpada samo oko 1 % proračuna država članica za obrazovanje i stoga malo doprinosi dosezanju ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020. Međutim, među državama članicama postoje znatne razlike jer je u najmanje četirima

⁹³ „Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training (TO 10)”, završno izvješće, Komisija, 2020.

državama članicama udio ESF-a u tom proračunu veći od 3 %⁹⁴. Revizijom koju je proveo Kontaktni odbor vrhovnih revizijskih institucija EU-a zaključeno je da je, s obzirom na važnost drugih čimbenika, teško izmjeriti doprinos ESF-a dosezanju ciljnih vrijednosti u području obrazovanja. Odbor je preporučio da države članice ojačaju intervencijsku logiku financiranja u okviru ESF-a dodatnim pojašnjenjem povezanosti poduzetih mjera i rezultata⁹⁵.

Iako se praćenje poboljšalo, zbog ograničenja u pogledu podataka procjena postignuća i dalje je otežana

3.64. U studiji Komisije iz 2020.⁹⁶ zaključeno je da su ograničenja u pogledu podataka prikupljenih praćenjem uzrokovala poteškoće u procjeni postignuća unutar država članica i među njima u pogledu ciljeva i skupina sudionika.

3.65. Sud je u tematskom izvješću o obrazovnim ciljevima EU-a⁹⁷ istaknuo poboljšanja okvira za praćenje za razdoblje 2014. – 2020., osobito uvođenje zajedničkih pokazatelja rezultata. Međutim, u samo jednoj trećini operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. koje je Sud ispitao postavljene su polazne i ciljne vrijednosti za tri obrazovna cilja koja su najuže povezana sa zapošljavanjem: strukovno obrazovanje i osposobljavanje, cjeloživotno učenje i stjecanje visokog obrazovanja.

Operativni programi usklađeni su s obrazovnim ciljevima EU-a

3.66. Sud je u svojoj reviziji u pogledu obrazovanja⁹⁸ utvrdio da su operativni programi koje je ispitao bili u skladu s obrazovnim ciljevima EU-a. Revizijom je utvrđeno da je, općenito gledajući, u operativnim programima stanje opisano na zadovoljavajući način prije njihove provedbe i da su u njima jasno utvrđene potrebe koje je potrebno ispuniti. U operativnim programima također su predloženi načini

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Vrhovne revizijske institucije država članica Europske unije i Europski revizorski sud, 2017., izvješće o usporednoj reviziji „Doprinos strukturnih fondova strategiji Europa 2020. u područjima obrazovanja i/ili zapošljavanja”.

⁹⁶ Studija (tematski cilj br. 10), Komisija, 2020.

⁹⁷ Tematsko izvješće br. 16/2016: „Obrazovni ciljevi EU-a: programi su usklađeni, no postoje nedostaci u mjerenju uspješnosti”, odlomci 65., 69. – 73. i 80.

⁹⁸ Ibid., odlomci 66. i 67.

postizanja ciljeva te su utvrđena vodeća načela za odabir operacija i, prema potrebi, utvrđivanje glavnih ciljnih skupina, teritorija i vrsta korisnika. Usporednom revizijom koju je 2017. proveo Kontaktni odbor vrhovnih revizijskih institucija EU-a⁹⁹ također je potvrđeno da su, unatoč manjim nedostacima, operativni programi jasno usklađeni s nacionalnim potrebama i preporukama Vijeća.

3.67. U studiji Komisije¹⁰⁰ zaključeno je da je potpora iz ESF-a usmjerena na obrazovanje i osposobljavanje usklađena s drugim tematskim ciljevima ESF-a (što podrazumijeva međusobno jačanje uspostavljene komplementarnosti kojom se ostvario napredak u postizanju navedenih ciljeva). Međutim, stanje u pogledu usklađenosti s drugim fondovima EU-a u području obrazovanja i osposobljavanja bilo je manje ujednačeno: sinergije su bile dobre, primjerice, s EFRR-om, ali manje dobre s Fondom za azil, migracije i integraciju i aktivnostima „Marie Skłodowska-Curie”. Pitanje je bilo manje zakonodavne naravi, a više povezano s izazovima u pogledu kombiniranja različitih instrumenata financiranja u praksi.

3.68. Sud je u Pregledu digitalnih vještina¹⁰¹ izvijestio da je Komisija definirala međunarodno priznati okvir digitalnih kompetencija, pružila potporu izradi nacionalnih strategija i pomogla u osnivanju mnogih nacionalnih „koalicija” u kojima se digitalne vještine kombiniraju s radnim mjestima. Na projekte posebno usmjerene na digitalne vještine u državama članicama otpalo je oko 2 % sredstava iz ESF-a.

⁹⁹ Vrhovne revizijske institucije država članica Europske unije i Europski revizorski sud, 2017., izvješće o usporednoj reviziji „Doprinos strukturnih fondova strategiji Europa 2020. u područjima obrazovanja i/ili zapošljavanja”.

¹⁰⁰ Studija (tematski cilj br. 10), Komisija, 2020.

¹⁰¹ Pregled br. 2/2021: „Mjere EU-a za odgovor na nisku razinu digitalnih vještina”, odlomci 57. i 60.

Zaključci

3.69. Ciljevi ESF-a otvaranje su većeg broja boljih radnih mjesta i stvaranje socijalno uključivog društva kao potpora cilju strategije Europa 2020. koji se odnosi na stvaranje pametnog, održivog i uključivog rasta u EU-u. Pri procjeni uspješnosti u tom području ulaganja potrebno je uzeti u obzir širok raspon vanjskih čimbenika, kao što su opća gospodarska situacija, učinak politika i znatni vremenski odmaci između planiranja politika, izrade programa, odabira operacija, provedbe i rezultata koji se mogu postići s pomoću rashoda ESF-a (odlomci **3.1.** – **3.10.**).

3.70. Komisija je za razdoblje 2014. – 2020. uspostavila sveobuhvatan i inovativan okvir uspješnosti za europske strukturne i investicijske fondove, koji uključuju ESF. Okvir se sastoji od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za svaku prioritetnu os operativnih programa EFRR-a, KF-a i ESF-a. Međutim, iako je tim sustavom znatno povećana dostupnost informacija o uspješnosti, naglasak je i dalje na uložnim financijskim sredstvima i ostvarenjima, a ne na rezultatima. Države članice utvrdile su ciljne vrijednosti za gotovo sve pokazatelje pojedinačnih programa i neke odabrane zajedničke pokazatelje. Komisija je na toj osnovi procijenila napredak u provedbi programa na način da je izračunala objedinjeni omjer ostvarenja u pogledu dosezanja ciljnih vrijednosti. Komisija istodobno može objediniti podatke o praćenju koje su države članice prijavile o pokazateljima ostvarenja i rezultata, uključujući one za koje nisu bile utvrđene ciljne vrijednosti. Naposljetku, iz podataka o uspješnosti koje države članice dostavljaju nije uvijek moguće u potpunosti donositi zaključke i Komisija raspolaže tek ograničenim sredstvima za provjeru njihove točnosti (odlomci **3.11.** – **3.24.**).

3.71. Sud je ispitao informacije o uspješnosti koje su države članice dostavile do kraja 2019. i zaključio da je za 12 od 13 zajedničkih pokazatelja ESF-a i IZM-a navedenih u programskom izvještaju Komisije za nacrt proračuna za 2022. ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti. Rezultati su se znatno razlikovali među državama članicama i regijama. Važno je napomenuti da je 2018. smanjen broj ciljnih vrijednosti za zajedničke pokazatelje uspješnosti ESF-a/IZM-a. Kao rezultat tih prilagodbi Komisija je izvijestila o većoj uspješnosti u dosezanju ciljnih vrijednosti za zajedničke pokazatelje uspješnosti. Bez tih prilagodbi, zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti ostvario bi se u pogledu šest od ukupno 13 pokazatelja (odlomci **3.25.** – **3.33.**).

3.72. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. stope zaposlenosti u EU-u povećale su se, ali još uvijek ne dosežu ciljnu vrijednost strategije Europa 2020. Udio financijskih

sredstava koji su u okviru ESF-a dodijeljeni mjerama za rješavanje drugih strukturnih pitanja (kao što su rodna ravnopravnost, aktivno starenje i modernizacija ustanova tržišta rada) bio je relativno nizak, a provedba je bila sporija od očekivane. Nadalje, sudjelovanje u aktivnostima financiranim sredstvima iz ESF-a bilo je najviše među pojedincima koji su aktivni na tržištu rada ili koji su nezaposleni ali su mu bliži. Bilo je teško doprijeti do onih koji su bili isključeni s tržišta rada, kao što su mladi pripadnici skupine NEET (odlomci 3.34. – 3.50.).

3.73. Iako se do kraja 2019. broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost u EU-u općenito smanjio, samo je otprilike polovica država članica dosegla svoje ciljne vrijednosti za 2020. Otada je izgledno da gospodarski učinci krize uzrokovane bolešću COVID-19 dovode do povećanja broja stanovnika kojima prijeti siromaštvo. Stoga je vjerojatnost da će se dosegnuti ciljna vrijednost strategije Europa 2020. za smanjenje siromaštva i veću socijalnu uključenost mala (odlomci 3.51. – 3.59.).

3.74. Napredak u dosezanju krovnih ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020. u području obrazovanja i osposobljavanja općenito je zadovoljavajući, ali se isto tako razlikuje među državama članicama. Kao i kod ostalih glavnih ciljeva, zbog znatnog utjecaja drugih čimbenika teško je utvrditi koliko se ESF-om doprinijelo dosezanju ciljnih vrijednosti u području obrazovanja (odlomci 3.60. – 3.68.).

3.75. Općenito gledajući, ESF je usklađen sa strategijom Europa 2020. za stvaranje pametnog, održivog i uključivog rasta u EU-u te joj doprinosi. Informacije o uspješnosti koje su dostavile države članice i Komisija pokazuju da je znatan broj građana EU-a imao koristi od financijskih sredstava iz ESF-a u poboljšanju svojih vještina, zapošljivosti i mogućnosti za razvoj karijere. Međutim, zbog ograničenja podataka ali i činjenice da su mnoge operacije u vrijeme obavljanja revizije još bile u tijeku, Sud još nije u mogućnosti donijeti opći zaključak o stvarnoj uspješnosti rashoda ESF-a tijekom razdoblja 2014. – 2020.

Prilozi

Prilog 3.1 – Ciljevi ESF-a (uključujući IZM)

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Kratice upotrijebljene u ovom poglavlju	Je li zastupljen u uzorku koji je sastavio Sud?
Posebni cilj br. 1 (ESF)	Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i potpora mobilnosti radne snage	PC br. 1	Da
Posebni cilj br. 2 (ESF)	Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svih oblika diskriminacije	PC br. 2	Da
Posebni cilj br. 3 (ESF)	Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i stručno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje	PC br. 3	Da
Posebni cilj br. 4 (ESF)	Jačanje institucijskih kapaciteta javnih tijela i dionika te učinkovita javna uprava	PC br. 4	Ne
Posebni cilj br. 5 (ESF i IZM)	Promicanje posebne potpore mladima koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (u dobi 15 – 24 godine)	PC br. 5	Da

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Poglavlje 4.

Prirodni resursi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	4.1. – 4.13.
Kratak opis područja „Prirodni resursi”	4.1. – 4.2.
Opseg i pristup	4.3. – 4.5.
Svrha EFPR-a i način na koji bi trebao funkcionirati	4.6. – 4.13.
Procjena uspješnosti EFPR-a na temelju objavljenih informacija o uspješnosti	4.14. – 4.44.
Opće primjedbe	4.14. – 4.17.
Komisijine informacije o uspješnosti usmjerene su na uložena financijska sredstva, ostvarenja i financijski doprinos, a ne na rezultate	4.15. – 4.17.
Promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture	4.18. – 4.29.
Gospodarska održivost ribarstva sve je veća, ali podacima o akvakulturi u manjoj se mjeri omogućuje donošenje zaključaka	4.19. – 4.24.
Komisija izvješćuje o rashodima u okviru EFPR-a za okolišne ciljeve, ali poveznica između toga i ključnih okolišnih pokazatelja nije dobro definirana	4.25. – 4.29.
Poticanje provedbe ZRP-a	4.30. – 4.44.
Cilj ZRP-a u pogledu očuvanja vjerojatno se neće ostvariti	4.31. – 4.40.
Znanstveni savjeti i prikupljanje podataka ključni su aspekti upravljanja ribarstvom	4.41. – 4.42.
Nadograđuje se sustav kontrole ribarstva.	4.43. – 4.44.
Zaključci	4.45. – 4.51.
Prilozi	
Prilog 4.1 – Ciljevi Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo	

Uvod

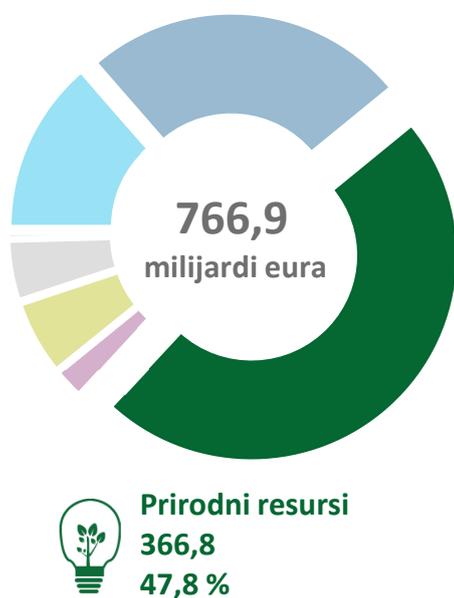
Kratak opis područja „Prirodni resursi”

4.1. Naslovom 2. VFO-a obuhvaćeni su rashodi povezani s politikama o održivoj upotrebi prirodnih resursa, financiranjem *zajedničke poljoprivredne politike, zajedničke ribarstvene politike (ZRP)* te djelovanjima u području okoliša i klime.

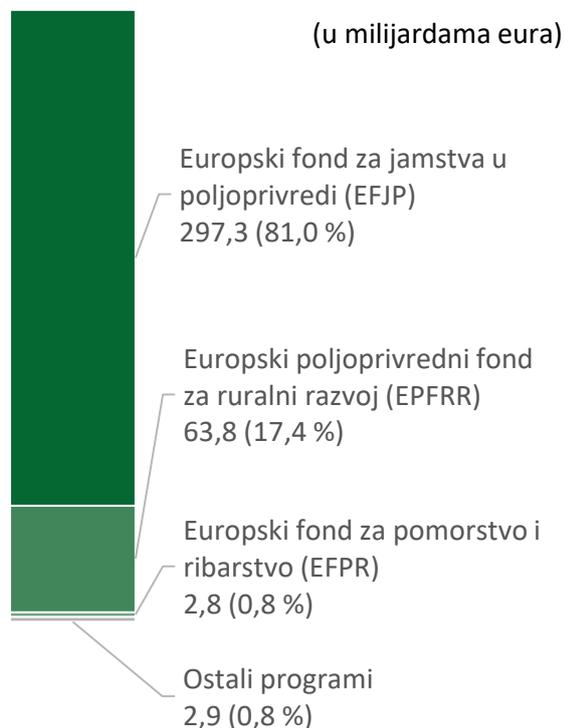
4.2. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 420 milijardi eura (u tekućim cijenama), od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 367 milijardi eura (vidjeti [sliku 4.1.](#)).

Slika 4.1. – „Prirodni resursi”: plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. na temelju obveza iz tog razdoblja

(i) u sklopu svih naslova VFO-a



(ii) prikaz po pojedinačnim programima

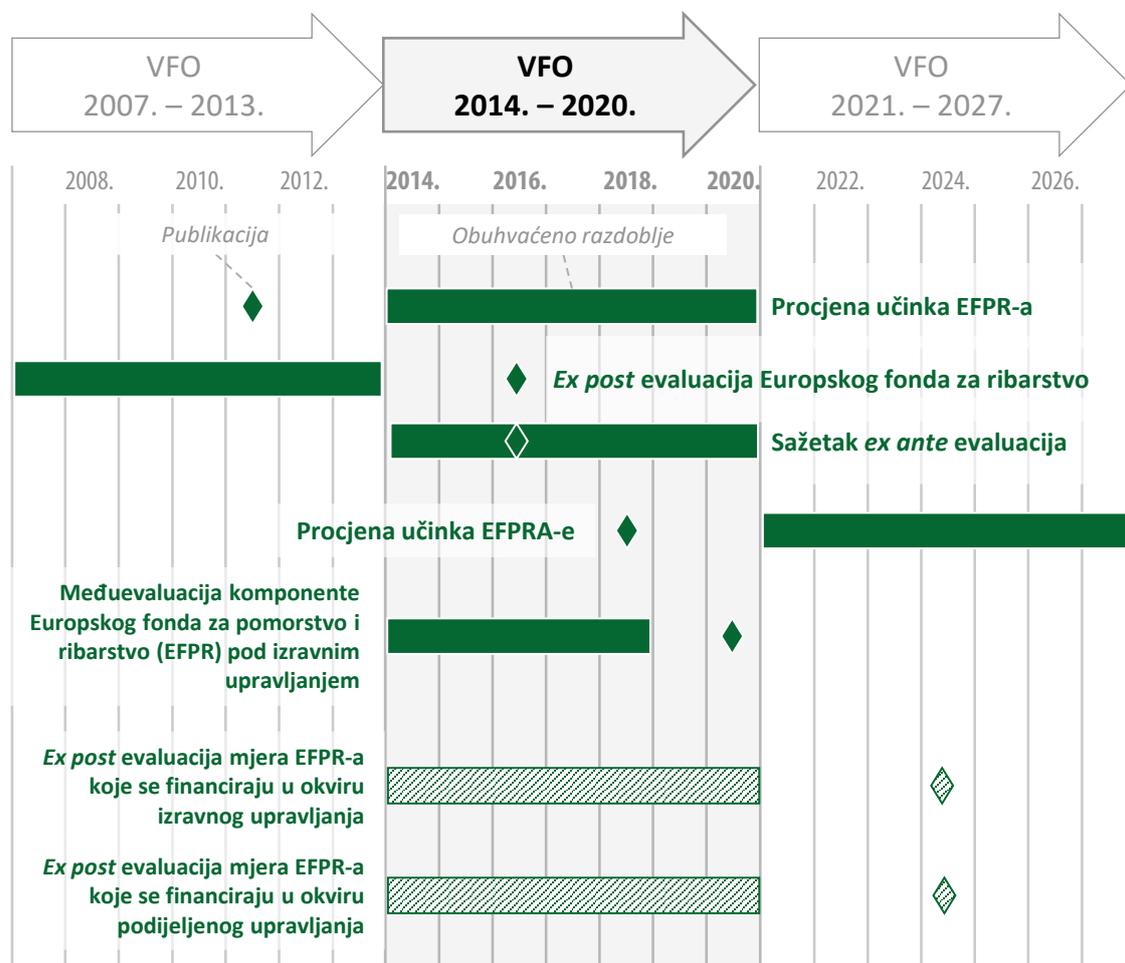


Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Opseg i pristup

4.3. Od pet programa u okviru naslova 2. VFO-a Sud je odabrao *Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)* na koji otpada 0,8 % ukupnih plaćanja koja su u okviru tog naslova VFO-a izvršena do kraja 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o *uspješnosti* dostupno i te informacije upotrijebiti kako bi, u mjeri u kojoj je to moguće, procijenio uspješnost programa potrošnje EU-a. Sud se također osvrnuo na odabrane aspekte ZRP-a za koje je pružena financijska potpora iz EFPR-a. To se nadovezuje na analizu koju je Sud obavio u [izvješću o uspješnosti za 2019.](#), a kojom je obuhvatio *EFJP* i *EPFRR*, u okviru kojih je do kraja 2019. izvršeno 98,6 % ukupnih plaćanja.

Slika 4.2. – Vremenski okvir glavnih evaluacija i obuhvaćena razdoblja



Izvor: Sud.

4.4. Sud je ovo poglavlje pripremio na temelju Komisijinih informacija o uspješnosti prikupljenih iz sljedećih dokumenata: *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.*, *programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.*, godišnje izvješće „EMFF Implementation Report” i ključne evaluacije prikazane na **slici 4.2**. Sud je provjerio jesu li te informacije vjerodostojne i usporedio ih sa svojim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti. Sud se također oslonio na rezultate revizija koje je nedavno obavio. U **Dodatku** je opisana metodologija korištena za pripremu ovog poglavlja.

4.5. Zakonodavstvo kojim se uspostavlja svaki program potrošnje EU-a sadržava niz ciljeva. EFPR sadržava šest prioriteta Unije povezanih s četirima ciljevima, od kojih su ovim poglavljem obuhvaćena njih dva (vidjeti **Prilog 4.1.**). Na odabrane ciljeve otpalo je 84 % dodjele financijskih sredstava u okviru EFPR-a.

Svrha EFPR-a i način na koji bi trebao funkcionirati

4.6. Na **slici 4.3** prikazan je pregled ciljeva, prioriteta i *pokazatelja rezultata* EFPR-a.

Slika 4.3. – Pregled EFPR-a

Prioriteti Unije (članak 6. *)	Ciljevi EFPR-a (članak 5. *)	Pokazatelji rezultata programskog izvještaja
<p>Prioritet Unije 1. Poticanje okolišno održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva</p> <p>Prioritet Unije 2. Poticanje okolišno održive, resursno učinkovite, inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene akvakulture</p> <p>Prioritet Unije 5. Poticanje stavljanja na tržište i prerade</p>	<p>(a) promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture;</p>	Produktivnost rada (u smislu bruto dodane vrijednosti po zaposleniku) u sektoru ribarstva EU-a
		Profitabilnost ribarske flote EU-a po segmentima flote
		Učinkovitost potrošnje goriva pri ulovu ribe
		Količina odbačenog ulova vrsta koje se iskorištavaju u komercijalne svrhe
		Vrijednost proizvodnje u akvakulturi u EU-u
		Relativna vrijednost ili količina proizvoda koje su organizacije proizvođača stavile na tržište
<p>Prioritet Unije 3. Poticanje provedbe ZRP-a</p>	<p>(b) poticanje provedbe ZRP-a; (kontrola i prikupljanje podataka)</p>	Broj očiti kršenja pravila ZRP-a koja su počinili subjekti utvrđeni u okviru planova o zajedničkom korištenju sredstava, podijeljen s brojem provedenih inspekcija
		Broj država članica s djelotvornim sustavom kontrole
		Udio ili broj stokova koji su ulovljeni unutar granica najvišeg održivog prinosa
		Stupanj odgovarajućih odgovora na zahtjeve za podatke predviđene okvirom za prikupljanje podataka

Prioriteti Unije (članak 6. *)	Ciljevi EFPR-a (članak 5. *)	Pokazatelji rezultata programskog izvještaja
Prioritet Unije 4. Povećanje zaposlenosti i teritorijalne kohezije	(c) promicanje uravnoteženog i uključivog teritorijalnog razvoja ribarstvenih i akvakulturnih područja; (CLLD)	Otvorena radna mjesta u sektorima ribarstva i akvakulture uz potporu EFPR-a
		Zadržana radna mjesta u sektorima ribarstva i akvakulture uz potporu EFPR-a
		Broj lokalnih strategija koje su odabrale lokalne akcijske skupine u ribarstvu (FLAG-ovi)
Prioritet Unije 6. Poticanje provedbe integrirane pomorske politike	(d) poticanje razvoja i provedbe integrirane pomorske politike Unije na način kojim se nadopunjuju kohezijska politika i ZRP.	Inicijativa Znanje o moru 2020.: Stupanj upotrebe Europske mreže nadgledanja i prikupljanja podataka o moru koji se mjeri brojem korisnika koji preuzimaju podatke
		Pomorski nadzor: Postotak dostupnih međusektorskih i/ili prekograničnih podataka izražen kao postotak ukupnog informacijskog jaza koji je utvrđen u procjeni učinka provedenoj za zajedničko okruženje za razmjenu informacija (CISE)
		Postotak površine morskih voda očuvanih mjerama prostorne zaštite u kontekstu članka 13. stavka 4. Okvirne direktive o pomorskoj strategiji

* Uredba (EU) br. 508/2014.

Izvor: GU MARE.

4.7. Financijskim sredstvima iz EFPR-a pruža se potpora za ZRP čiji je glavni cilj zajamčiti dugoročnu okolišnu održivost sektora ribarstva i akvakulture te upravljati tim sektorima u skladu s ostvarivanjem gospodarskih i društvenih koristi te koristi za zapošljavanje, kao i doprinijeti dostupnosti opskrbe hranom¹.

4.8. Sud je za svoju analizu informacija o uspješnosti odabrao posebne ciljeve br. 1 i br. 4 EFPR-a, kako je utvrđeno u programskom izvještaju Komisije i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (vidjeti [Prilog 4.1.](#)).

4.9. Ciljem „promicanje ribarstva i akvakulture” (PC br. 1) podupire se konkurentan i u većoj mjeri *održiv ribolov*. Primjerice, u okviru EFPR-a mogu se pokriti troškovi ribolovnog alata bolje selektivnosti u pogledu veličine ribe kako bi se smanjili neželjeni ulovi ili nadoknadio trajni prestanak ribolovnih aktivnosti. Kad je riječ o akvakulturi, sredstva EFPR-a mogu se upotrijebiti za jačanje konkurentnosti poduzeća.

¹ Članak 2. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1380/2013.

4.10. Cilj „poticanje provedbe ZRP-a” (PC br. 4) usmjeren je na upravljanje politikom očuvanja ribarstva unapređivanjem znanstvenih spoznaja i boljom kontrolom ribarstva. Jedan od alata za upravljanje za ostvarenje održivih razina ribolova koji je EU-u dostupan u okviru ZRP-a utvrđivanje je ograničenja u pogledu *ukupnih dopuštenih ulova* za komercijalne riblje stokove. Vijeće na temelju Komisijina prijedloga svake godine utvrđuje ukupne dopuštene ulove koji se poslije raspodjeljuju među državama članicama.

4.11. U skladu s Uredbom o ZRP-u², u Komisijinom prijedlogu o ukupnim dopuštenim ulovima uzimaju se u obzir znanstveni savjeti koje su izdala savjetodavna tijela, kao što su *ICES* (Međunarodno vijeće za istraživanje mora) i *STEFC* (Znanstveni, tehnički i gospodarski odbor za ribarstvo). EFPR-om se podupiru mjere čiji je cilj poboljšati prikupljanje i dostavljanje znanstvenih podataka.

4.12. Države članice mogu upotrijebiti sredstva iz EFPR-a i za jačanje sustava kontrole ribarstva kako bi poboljšale usklađenost s pravilima ZRP-a.

4.13. Ukupni proračun EFPR-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosio je 6,4 milijarde eura. Komisija, odnosno njezina Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE), *dijeli odgovornost* za upravljanje EFPR-om s državama članicama. Države članice i Europska komisija zajednički upravljaju s 90 % tog fonda, dok Europska komisija izravno upravlja s preostalih 10 %.

² Članak 6. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1380/2013.

Procjena uspješnosti EFPR-a na temelju objavljenih informacija o uspješnosti

Opće primjedbe

4.14. Na *slici 4.4.* Sud iznosi pregled svih pokazatelja za EFPR obuhvaćenih relevantnim programskim izvještajem i procjenu u vezi s time je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak. Sud nije imao dovoljno podataka za donošenje zaključka o devet od 21 pokazatelja. Sud na *slici 4.5.* i *slici 4.7.* iznosi posebne preglede pokazatelja za dva odabrana cilja. U *izvješću o uspješnosti za 2019.*³ Sud preispituje određena opća upozorenja koja se primjenjuju pri tumačenju tih pokazatelja. Konkretno, procjena o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak odnosi se na vjerojatnost doseganja njegove ciljne vrijednosti koju je utvrdila Komisija. U toj se procjeni ne razmatra je li ili koliko je određeni pokazatelj povezan s EFPR-om, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj korisna. Stoga je to tek dio cjelokupne procjene uspješnosti. Sud nije obavio reviziju pouzdanosti povezanih podataka (Sud je, međutim, o njoj raspravljao u *izvješću o uspješnosti za 2019.*⁴).

Slika 4.4. – Pregled svih pokazatelja za EFPR u relevantnom programskom izvještaju

Cilj (*)	Ukupno	Ostvarenje				Rezultat				Učinak			
		Svi			?	Svi			?	Svi			?
PC br. 1	8					1			– 1	7	– 2		■ 5
PC br. 2	4					4	– 3		– 1				
PC br. 3	3	1	– 1			2			– 2				
PC br. 4	6	1	– 1			2		– 2		3		– 3	
Ukupno	21	2	– 2			9	– 3	– 2	– 4	10	– 2	– 3	■ 5

(*) Za cijeli popis ciljeva vidjeti Prilog 4.1.

TUMAČ

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u doseganju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Nije jasno: nema podataka, podaci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

³ Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomak 1.24.

⁴ Ibid., odlomci 1.13. – 1.23.

Komisijine informacije o uspješnosti usmjerene su na uložena financijska sredstva, ostvarenja i financijski doprinos, a ne na rezultate

4.15. Glavni zaključak *procjene učinka* iz 2011. za reformu ZRP-a bio je taj da se njime nije zajamčilo održivo iskorištavanje živih resursa⁵. Komisija je utvrdila niz ključnih problema, uključujući nedostatak okolišne održivosti, lošu gospodarsku održivost i društvene nesigurnosti povezane s novim izazovima kao što su klimatske promjene i onečišćenje.

4.16. Opisne informacije o uspješnosti EFPR-a predstavljene u programskom izvještaju Komisije i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti usmjerene su na broj *korisnika* i operacija koji su financirani iz EFPR-a (ostvarenja) te na sredstva koja su dodijeljena određenim projektima (*uloženi resursi*). Međutim, naglasak se ne stavlja na *rezultate*. Komisija nije predstavila *logiku intervencije* kojom se utvrđuje doprinos EFPR-a ostvarivanju ciljeva politike. Zbog toga je teško utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između potpore EFPR-a i rezultata te procijeniti *učinak* EFPR-a na uspješnost politike u cjelini.

4.17. Komisija je izradila komplementarni skup posebnih pokazatelja za EFPR⁶ kako bi pratila potrošnju u državama članicama. Informacije za te pokazatelje temelje se na financijskim podacima u godišnjim izvješćima država članica o provedbi i u godišnjem izvješću Infosys (koje pruža komplementarne podatke o operacijama koje su države članice odabrale za financiranje)⁷. Ti pokazatelji i podatci, sažeti u [godišnjem izvješću o provedbi EFPR-a](#)⁸, usmjereni su na financijski doprinos EFPR-a ciljevima ZRP-a, a ne na rezultate.

Promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture

4.18. Na [slici 4.5](#) prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s tim ciljem.

⁵ SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

⁶ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1014/2014.

⁷ Članak 114. i članak 97. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU) br. 508/2014.

⁸ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

Slika 4.5. – Pregled pokazatelja koji su povezani s promicanjem konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da			2	2
Ne				
Nije jasno		1	5	6
UKUPNO		1	7	8

Pojedinosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Profitabilnost ribarske flote EU-a: Prosjek	Učinak 123 100 % (2018.) Ključna etapa 0 % (2018.) 2012. 2023.
Količina odbačenog ulova vrsta koje se iskorištavaju u komercijalne svrhe	Učinak ABC Ciljna vrijednost: smanjenje
Vrijednost proizvodnje u akvakulturi u EU-u	Učinak 123 82 % (2018.) Ključna etapa 100 % (2020.) 2013. 2023.

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Gospodarska održivost ribarstva sve je veća, ali podacima o akvakulturi u manjoj se mjeri omogućuje donošenje zaključaka

4.19. Udio EU-a u ribarstvu i proizvodnji u akvakulturi na svjetskoj razini približno je 3 % i EU je šesti najveći svjetski proizvođač⁹. Otprilike 80 % proizvodnje potječe iz ribarstva, a 20 % iz akvakulture¹⁰.

4.20. Podatci Komisije upućuju na to da je sektor živih morskih resursa (čiji velik dio čine ribarstvo i akvakultura) važna, ali mala sastavnica plavog gospodarstva EU-a. Tim sektorom, uključujući preradu i distribuciju, ostvarena je 2018.¹¹ bruto dodana vrijednost plavog gospodarstva EU-a od 11 %.

4.21. Pokazatelj koji je upotrijebljen u programskom izvještaju za 2022. upućuje na to da se posljednjih godina profitabilnost ribarske flote EU-a poboljšala (vidjeti [sliku 4.5.](#) i [sliku 4.6.](#))¹². Komisija također izvješćuje o pozitivnim gospodarskim rezultatima u pogledu flota koje ciljano love stokove koji se iskorištavaju na održiv način, uz veću profitabilnost i veće plaće, a izvješćuje suprotno za flote koje ciljano love prekomjerno iskorištene stokove¹³.

⁹ „Blue economy report”, Europska komisija, 2021.

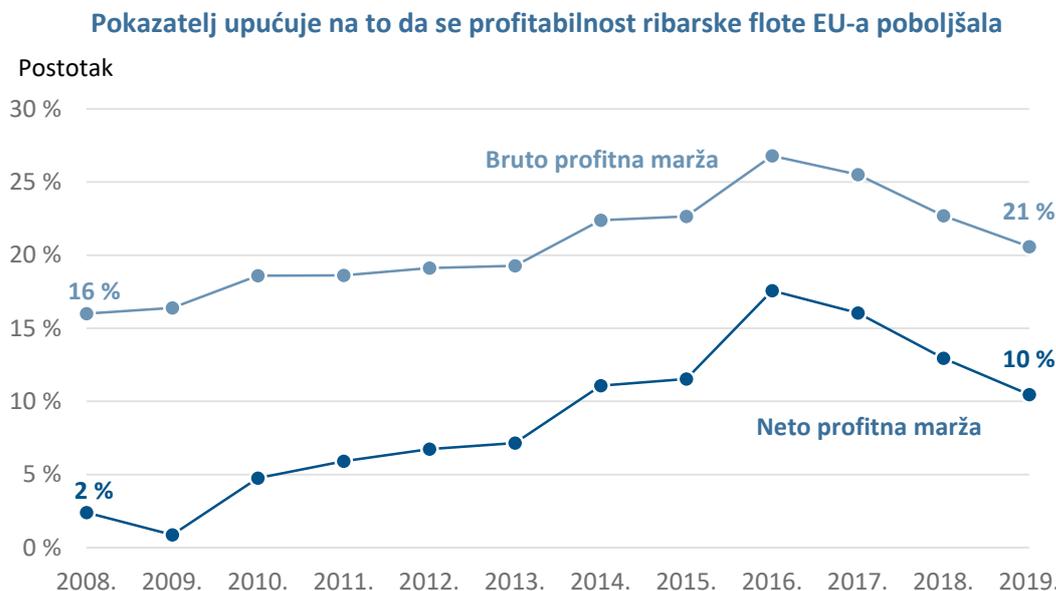
¹⁰ Činjenice i brojke o zajedničkoj ribarstvenoj politici, Eurostat, 2019.

¹¹ „Blue economy report”, Europska komisija, 2021.

¹² COM(2021) 279 final.

¹³ Ibid.; vidjeti također SWD(2020) 112 final.

Slika 4.6. – Trendovi prihoda i dobiti



Izvor: podatci koje je GU MARE zaprimio 16. srpnja 2021., uključujući Ujedinjenu Kraljevinu, ali isključujući Grčku i Hrvatsku.

4.22. Proizvodnja u akvakulturi na globalnoj se razini od 1990. učetverostručila¹⁴. Proizvodnja u EU-u stagnirala je u razdoblju 2008. – 2018.¹⁵ U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.¹⁶ Komisija je izvijestila da je ciljna vrijednost godišnje proizvodnje za 2023. u vrijednosti od 4,89 milijardi eura dosegnuta 2016. Međutim, u programskom izvještaju za 2022. navodi se da je 2017. i 2018. vrijednost proizvodnje u akvakulturi ponovno pala ispod ciljne vrijednosti.

4.23. Izravna potpora EFPR-a za sektore ribarstva i akvakulture iznosi 3,6 milijardi eura (64 % ukupne potpore EFPR-a) za cijelo razdoblje 2014. – 2020.¹⁷ Pokazateljima EFPR-a za praćenje koje sadržava programski izvještaj predstavljeni su opći trendovi, primjerice *profitabilnost ribarske flote EU-a* ili *vrijednost proizvodnje u akvakulturi*, te su ti pokazatelji korisni za pružanje općeg uvida u stanje u sektorima ribarstva i akvakulture. Ti pokazatelji ovise o općim makroekonomskim varijablama kao što su cijene goriva, koje imaju izravniji utjecaj na stanje u obama sektorima.

¹⁴ „EU Aquaculture Sector-Economic Report 2020”, STECF, 2021.

¹⁵ „Agriculture, forestry and fishery statistics”, EUROSTAT, 2020.

¹⁶ Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, svezak II., odlomak 1.4.2.

¹⁷ Izračun Suda na temelju podataka koje je dostavila Europska komisija.

4.24. Posebni pokazatelji kojima se pokazuje uspješnost potpore EFPR-a na operativnoj razini dostupni su kao dio okvira za praćenje koji je opisan u odlomku [4.17](#). Na primjer, s pomoću tih pokazatelja omogućuje se praćenje promjene neto dobiti korisnika koji primaju potporu iz EFPR-a (ostvarenim rezultatima već je 2020. premašena ciljna vrijednost za 2023.). Zahvaljujući njima može se vidjeti i broj akvakulturnih uzgajališta koja pružaju okolišne usluge (do 2020. u okviru EFPR-a pružena je potpora za 1 600 takvih uzgajališta ili za 19,5 % ciljne vrijednosti za 2023.) te broj otvorenih poduzeća (486 do 2020. ili 10,8 % ciljne vrijednosti za 2023.)¹⁸.

Komisija izvješćuje o rashodima u okviru EFPR-a za okolišne ciljeve, ali poveznica između toga i ključnih okolišnih pokazatelja nije dobro definirana

4.25. U okviru EFPR-a trebali bi se promicati okolišno održivo ribarstvo i okolišno održiva akvakultura. Najveći pritisak na morski okoliš ima ribolov¹⁹. Cilj je ZRP-a zajamčiti da negativni učinci ribolovnih aktivnosti na morski ekosustav budu najmanji mogući i da se u upravljanju ribarstvom slijedi pristup temeljen na ekosustavu²⁰. Sud je nedavno izvijestio da, iako je uspostavljen okvir za zaštitu morskog okoliša, mjerama EU-a, uključujući mjere država članica, u tom području nije ponovno uspostavljeno *dobro stanje okoliša*²¹. I dalje su prisutni problemi kao što su negativan učinak pridnenih kočica na morski okoliš i usputni ulov zaštićenih vrsta²².

¹⁸ Podatci koje je dostavila Europska komisija.

¹⁹ „Marine environmental pressures”, EEA, 2018.; „Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits”, FAO, 2004.; „Marine messages II”, EEA, 2019.; „Global assessment report on biodiversity and ecosystem services”, IPBES, 2019.; „The economics of Biodiversity: „The Dasgupta Review”, 2021.

²⁰ Članak 2. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1380/2013.

²¹ Tematsko izvješće br. 26/2020, odlomak V.

²² „Assessment of the existing EU policy tools in the field of Sustainable Development Goal (SDG) 14 and other ocean-related Agenda 2030 targets”; Europska komisija, 2021.; „Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information”, ICES, 2019.

4.26. Do kraja 2020. Komisija je zabilježila da je 20,1 milijun eura u obvezama iz EFPR-a namijenjen financiranju 1 364 operacije za mjere kojima je cilj ograničiti utjecaj ribolova na morski okoliš i prilagoditi ribolov zaštiti vrsta²³.

4.27. Komisija utvrđuje *odbačeni ulov* kao jedan od čimbenika koji uzrokuje nedostatak okolišne održivosti ZRP-a²⁴. GU MARE procijenio je 2011. da se na godišnjoj razini u vode EU-a baca oko 23 % ukupnog ulova. Kako bi se ta praksa okončala i ribare potaknulo na selektivniji ribolov radi izbjegavanja neželjenog ulova, trenutačnim ZRP-om (na koji se primjenjuju određena odstupanja) zabranjuje se odbacivanje ulova. Odredba kojom se to zabranjuje, odnosno obveza iskrcavanja²⁵, uvedena je 2015. U potpunosti je na snazi od 2019. Financijskim sredstvima iz EFPR-a može se doprinijeti provedbi obveze iskrcavanja, primjerice tako što se ribarima pomaže da kupuju selektivnije ribolovne alate.

4.28. Posebni cilj Uredbe o EFPR-u²⁶ smanjenje je utjecaja ribolova na morski okoliš, uključujući izbjegavanje i smanjenje, u najvećoj mogućoj mjeri, neželjenog ulova. U najnovijim publikacijama zaključeno je da se praksa odbacivanja neželjenog ulova nastavlja²⁷. U izvješćima Europske agencije za kontrolu ribarstva (EFCA)²⁸ utvrđena je raširena neusklađenost s obvezom iskrcavanja u određenim segmentima flote u Sjevernom moru i sjeverozapadnim vodama. I programski izvještaj za EFPR i godišnje izvješće o provedbi EFPR-a²⁹ uključuju pokazatelj o količini odbačenog ulova. Međutim, Komisija u programskom izvještaju ne iznosi podatke za taj pokazatelj. U godišnjem izvješću o provedbi EFPR-a Komisija iznosi neke podatke koje smatra nepouzdanima.

²³ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

²⁴ SEC(2011) 891 final.

²⁵ Članak 15. Uredbe (EU) br. 1380/2013.

²⁶ Članak 6. stavak 1. točka (a) Uredbe (EU) 508/2014.

²⁷ SWD(2021) 122 final; Izvješće Europskog parlamenta o osiguravanju ispunjavanja ciljeva u pogledu obveze iskrcavanja iz članka 15. zajedničke ribarstvene politike; „EP study on EU fisheries policy – latest developments and future challenges”.

²⁸ „Compliance Evaluation”, izvješća, EFCA, 2019.

²⁹ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

4.29. EU ima međunarodnu obvezu upotrebljavati *zaštićena morska područja* kako bi očuvao morske vrste. To može podrazumijevati upotrebu raznih mjera, uključujući uvođenje ograničenja ribolova. EEA je 2018. u jednom izvješću navela da je EU ostvario cilj za biološku raznolikost iz Aichija prema kojem je do 2020. najmanje 10 % voda EU-a trebalo biti proglašeno zaštićenim morskim područjima³⁰. To potvrđuje relevantni pokazatelj u programskom izvještaju Komisije za EFPR. U tematskom izvješću koje je Sud izradio o zaštiti morskog okoliša Sud je zaključio da je zaštićenim morskim područjima pružena slaba zaštita morske bioraznolikosti³¹.

Poticanje provedbe ZRP-a

4.30. Na *slici 4.7.* prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s tim ciljem.

³⁰ „EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas”, EEA, 2018.

³¹ Tematsko izvješće br. 26/2020, odlomci 31. – 39.

Slika 4.7. – Pregled pokazatelja povezanih s poticanjem provedbe ZRP-a

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1			1
Ne		2	3	5
Nije jasno				
UKUPNO	1	2	3	6

Pojediniosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Države članice s akcijskim planovima za poboljšanje sustava kontrole	Rezultat 123 0 % (2019.) 2013. 2020. Ključna etapa 17 % (2017.)
Udio ili broj stokova koji su ulovljeni unutar granica najvišeg održivog prinosa: Područje ICES-a	Učinak 123 Narativni podatci
Udio ili broj stokova koji su ulovljeni unutar granica najvišeg održivog prinosa: Sredozemno more	Učinak 123 Narativni podatci
Udio ili broj stokova koji su ulovljeni unutar granica najvišeg održivog prinosa: Crno more	Učinak 123 Narativni podatci
Odgovarajući odgovori na zahtjeve za podatke	Rezultat 123 0 % (2019.) 2010. 2020. Ključna etapa 50 % (2017.)

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Cilj ZRP-a u pogledu očuvanja vjerojatno se neće ostvariti

4.31. Člankom 3. UFEU-a zajamčena je isključiva nadležnost EU-a za očuvanje morskih bioloških resursa. Komisija je 2011. izvijestila³² da je 78,5 % stokova Zajednice za koje su bili dostupni znanstveni podaci ulovljeno na neodrživ način. Postizanje održivog ribarstva, uključujući obnovu i održavanje ribljih stokova, ključni je cilj ZRP-a. Do kraja 2020. države članice odabrale su gotovo 6 180 operacija s ukupnim financijskim sredstvima iz EFPR-a u iznosu od 695 milijuna eura te su u navedenu svrhu potrošile 374 milijuna eura³³.

4.32. U svrhu ostvarenja cilja očuvanja Komisija izvješćuje o napretku u postizanju najvišeg održivog prinosa ostvarenog na razini stope održivog iskorištavanja ili ispod nje. Te razine sigurnog ribolova koje se temelje na znanstvenim savjetima morale su se, u slučajevima u kojima je to moguće, dosegnuti do 2015., a najkasnije do 2020. u slučaju svih ribljih stokova³⁴. Pokazatelj koji je Komisija upotrijebila u programskom izvještaju za EFPR je „udio ili broj stokova koji su ulovljeni unutar granica najvišeg održivog prinosa” i taj je pokazatelj prijavljen zasebno za sjeveroistočni Atlantik (ICES), Sredozemno more i Crno more. Polazna vrijednost od 59 %, koju je Komisija pogrešno upotrijebila za sva mora, zapravo se odnosi jedino na sjeveroistočni Atlantik.



© Getty Images / Monty Rakusen.

4.33. U programskom izvještaju za EFPR za nacrt proračuna za 2022. ne iznose se stvarni kvantitativni rezultati o postizanju cilja ZRP-a u pogledu očuvanja iako su te informacije dostupne. U opisnom dijelu Komisija upućuje na visok udio očekivanih iskrcaja iz ribolovnih kvota utvrđenih u skladu sa stopom održivog iskorištavanja, a da pritom ne ističe i velik udio ribljih stokova u kojima ribolov na sigurnim razinama još nije ostvaren. Sud je utvrdio da naglasak koji je stavljen na iskrcaje, a ne na riblje stokove odaje pretjerano pozitivan dojam o izgledima da se ostvari cilj u skladu s kojim bi ribolov trebao biti unutar granica najvišeg održivog prinosa.

³² SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

³³ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

³⁴ Članak 2. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1380/2013.

4.34. Komisija u programskom izvještaju za EFPR navodi i da je u sjeveroistočnom Atlantiku *ribolovni pritisak* stabiliziran na održivoj razini, dok je u Sredozemnom i Crnom moru ribolovni pritisak dosegnuo razinu koja je više nego dvostruko veća od ciljne vrijednosti stope održivog iskorištavanja.

4.35. Ukupno gledajući, u programskom izvještaju za EFPR za nacrt proračuna za 2022. Komisija smatra da je ostvaren umjeren napredak u postizanju cilja očuvanja. Najnovije službene procjene upućuju na to da EU taj cilj vjerojatno nije ostvario do 2020.³⁵ Noviji znanstveni podatci³⁶ pokazuju da se udio prelovljenih stokova u sjeveroistočnom Atlantiku približava vrijednosti od 40 % iako se tijekom posljednjeg desetljeća znatno smanjio. Nadalje, u Sredozemnom i Crnom moru 83 % ribljih stokova obuhvaćenih procjenom bilo je pogođeno prelovom (izračun na temelju nepotpunih podataka).

4.36. U nedavnom tematskom izvješću o zaštiti morskog okoliša³⁷ Sud je ispitao čimbenike koji doprinose tim nezadovoljavajućim rezultatima u pogledu očuvanja. Sud je utvrdio da, iako su mjere EU-a dovele do mjerljivog napretka u Atlantskom oceanu u kojem je upravljanje ribarstvom povezano s ograničenjima dopuštenog ulova, u Sredozemnom moru i dalje je dolazilo do znatnog prelova te nije zabilježena bitnija naznaka napretka.

4.37. Komisija smatra³⁸ da je prekomjerni kapacitet ribarskih flota ključni pokretač prelova. U slučaju prevelikog broja segmenata flote ribolovni kapaciteti premašuju ribolovne mogućnosti. Stoga je cilj smanjenja ribolovnih kapaciteta još jedna ključna komponenta održivog upravljanja ribarstvom u EU-u. Do kraja 2020. države članice odabrale su više od 24 958 operacija s ukupnim financiranjem sredstvima iz EFPR-a u iznosu od 260 milijuna eura te su potrošile 199 milijuna eura za mjere kojima se podupire prilagodba kapaciteta ribarskih flota ribolovnim mogućnostima³⁹.

³⁵ „Status of marine fish and shellfish stocks in European seas”, EEA, 2021.

³⁶ „Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy”, STECF, 2021.

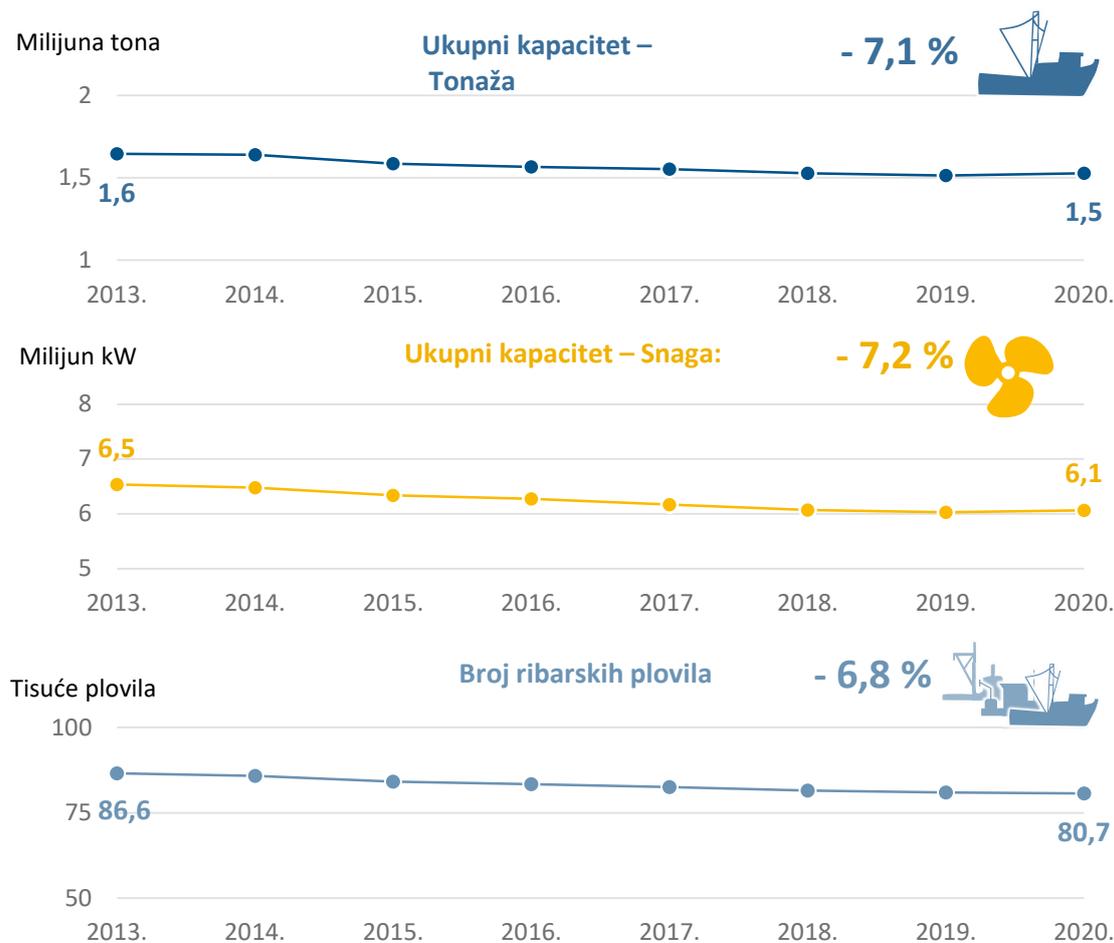
³⁷ Tematsko izvješće br. 26/2020, odlomak 84.

³⁸ SEC(2011) 891 final.

³⁹ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

4.38. Noviji podatci⁴⁰ pokazuju da se kapacitet flote EU-a polako smanjuje (vidjeti *sliku 4.8.*). Međutim, pokazatelj održivog izlova upućuje na to da u slučaju velikoga broja segmenata flote u većini država članica ribolovni kapaciteti još nisu usklađeni s njihovim ribolovnim mogućnostima (2018. obavljena je procjena za 145 od 182 segmenta flote)⁴¹.

Slika 4.8. – Pregled kapaciteta ribarske flote EU-a



Izvor: Sud, na temelju podataka iz registra flote EU-a koji vodi Europska komisija, prosinac 2020.

4.39. Kapacitet ribarskih plovila mjeri se na temelju obujma (bruto tonaža BT) i snage njihovih motora (kW). Sud je u izvješću iz 2017. o sustavu EU-a za kontrolu ribarstva utvrdio da neke države članice nisu na odgovarajući način provjerile kapacitete svoje flote u pogledu ta dva kriterija⁴².

⁴⁰ Registar flote EU-a, podatci iz prosinca 2020.

⁴¹ SWD(2021) 122 final, COM(2021) 279 final.

⁴² Tematsko izvješće br. 8/2017.

4.40. Uredbom o EFPR-u propisuje se da potpora EFPR-a ne smije dovesti do povećanja ribolovnih kapaciteta flote EU-a⁴³. Pitanje štetnih subvencija u ribarstvu istaknuto je u [ciljevima održivog razvoja \(ciljna vrijednost 14.6.\)](#), kojima se poziva na ukidanje takvih praksi do 2020. To je predmet intenzivnih [pregovora u okviru WTO-a](#).

Znanstveni savjeti i prikupljanje podataka ključni su aspekti upravljanja ribarstvom

4.41. Glavnim odlukama u okviru ZRP-a koje se odnose na kvote za ulove trebali bi se, primjerice, uzeti u obzir znanstveni savjeti. Dostupnost znanstvenih podataka stoga je ključna. EFPR pruža potporu za to da države članice prikupljaju podatke i upravljaju njima. Do kraja 2020. preuzete su obveze za 482 milijuna eura i u tu je svrhu potrošeno 379 milijuna eura⁴⁴.

4.42. Sud je u tematskom izvješću o zaštiti morskog okoliša⁴⁵ utvrdio da 2017. ICES zbog ograničenja podataka nije bio u mogućnosti pružiti znanstvene savjete za više od polovice stokova. 2019. to je bio slučaj za 62 % stokova (u slučaju 159 od 256 stokova podatci su bili ograničeni⁴⁶). U Sredozemnom i Crnom moru 2016. obavljena je procjena za 47 ribljih stokova, ali 2018. informacije su bile dostupne za samo 21 stok⁴⁷.

Nadograđuje se sustav kontrole ribarstva.

4.43. Uspjeh ZRP-a usko je povezan s djelotvornošću sustava kontrole ribarstva. Sud je izvijestio o problemima u vezi sa sustavom kontrole 2017.⁴⁸ Komisija je 2018. predložila izmjenu uredbe o kontroli ribarstva.⁴⁹ Suzakonodavci nisu usvojili zakonodavni prijedlog i nedostaci u sustavu kontrole i dalje su prisutni⁵⁰.

⁴³ Članak 5. Uredbe (EU) 508/2014.

⁴⁴ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

⁴⁵ Tematsko izvješće br. 26/2020.

⁴⁶ „Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy”, STECF, 2021.

⁴⁷ SWD(2020) 112 final.

⁴⁸ Tematsko izvješće br. 8/2017.

⁴⁹ COM(2018) 368 final.

⁵⁰ „Report on the implementation of the Control Regulation”, Europska komisija, 2021.

4.44. Iz EFPR-a se osiguravaju financijska sredstva za poboljšanje djelotvornosti nacionalnih sustava kontrole koji su potrebni za provedbu pravila. Mjere EFPR-a kojima se doprinosi tom procesu dosad su najveće u smislu rezerviranih sredstava (440 milijuna eura do 2020.⁵¹); međutim, ne postoje pokazatelji kojima bi se pružale informacije o doprinosu EFPR-a postizanju cilja djelotvornog sustava kontrole.

⁵¹ „EMFF Implementation Report”, Europska komisija, 2021.

Zaključci

4.45. ZRP bi trebao biti usmjeren na izazove kao što su neodrživ ribolov, degradacija morskog okoliša i preoblikovanje sektora ribarstva i akvakulture u EU-u. Sredstvima iz EFPR-a trebala bi se pružati potpora za ciljeve ZRP-a. Informacije o uspješnosti koje je izradila ili prikupila Komisija trebale bi biti u skladu s rezultatima koji su ostvareni intervencijom EFPR-a, isticati svaki nezadovoljavajući napredak i potaknuti korektivne mjere.

4.46. Sud je utvrdio da su Komisijine informacije o uspješnosti uglavnom usmjerene na financijski doprinos relevantnog fonda ostvarenju ciljeva ZRP-a, a ne na rezultate.

4.47. Programski izvještaj te godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uglavnom se sastoje od općih pokazatelja na makrorazini. Oni su korisni za pružanje općeg pregleda stanja sektora ribarstva i akvakulture. Međutim, ne postoji jasna poveznica između doprinosa iz EFPR-a i prijavljenih postignuća (vidjeti odlomak [4.16.](#)). Ta je poveznica potrebna kako bi se procijenila *djelotvornost* EFPR-a u ispunjavanju ciljeva utvrđenih u okviru ZRP-a i kako bi se opravdali proračunski zahtjevi. Posebni pokazatelji i podatci u okviru EFPR-a, koji su sastavljeni izvan programskog izvještaja i okvira godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te sažeti u godišnjem izvješću o provedbi EFPR-a, omogućuju potpuniji pregled provedbe EFPR-a, ali previše su usmjereni na potrošnju, a ne na rezultate (vidjeti odlomak [4.17.](#)).

4.48. Sud je utvrdio da Komisija u programskom izvještaju za EFPR i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti pruža malo informacija o uspješnosti rezultata EFPR-a u pogledu potpore ostvarivanju okolišnih ciljeva ZRP-a. Ciljna vrijednost u smislu postizanja željenog stanja očuvanosti za sve riblje stokove utvrđena u okviru ZRP-a do 2020. vjerojatno nije dosegnuta. Ključni pokazatelj koji je sastavljen za praćenje napretka u tom području (ribolov unutar granica najvišeg održivog prinosa) ne sadržava dovoljno informacija koje upućuju na razinu napretka ostvarenog u njezinu dosezanju (vidjeti odlomke [4.32.](#) – [4.36.](#)). Sud je istaknuo i da ribolovne aktivnosti i dalje imaju negativne učinke na morski ekosustav, da se štetna praksa odbacivanja neželjenog ulova i dalje provodi i da parametri za pružanje informacija o djelotvornosti zaštite morskih područja imaju znatne nedostatke (vidjeti odlomke [4.25.](#) – [4.29.](#)).

4.49. Dostupne informacije upućuju na to da je ribarska flota EU-a općenito profitabilna i da je održivo ribarstvo korisno za ribare. Napredak u poticanju proizvodnje u akvakulturi u EU-u manje je dobar jer je nedavno došlo do njegove stagnacije (vidjeti odlomke [4.20.](#) – [4.24.](#)).

4.50. U okviru EFPR-a financira se prikupljanje podataka i upravljanje tim podacima radi pružanja potrebnih znanstvenih savjeta. Međutim, zbog ograničenja podataka znanstveni savjeti za mnoge riblje stokove nisu dostupni, posebice za riblje stokove u Sredozemnom i Crnom moru (vidjeti odlomke [4.41.](#) – [4.42.](#)).

4.51. Naposljetku, sustav kontrole ribarstva ključan je čimbenik u provedbi ciljeva ZRP-a. Komisija je poduzela korektivne mjere kojima se mogu ostvariti poboljšanja nacionalnih sustava kontrole, no problemi i dalje postoje (vidjeti odlomak [4.43.](#)).

Prilozi

Prilog 4.1 – Ciljevi Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku koji je sastavio Sud
Posebni cilj br. 1	Promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture	Promicanje ribarstva i akvakulture (PC br. 1)	Da
Posebni cilj br. 2	Poticanje razvoja i provedbe IPP-a Unije na način kojim se nadopunjuje kohezijska politika i ZRP	Poticanje IPP-a (PC br. 2)	Ne
Posebni cilj br. 3	Promicanje uravnoteženog i uključivog teritorijalnog razvoja ribarstvenih i akvakulturnih područja	Promicanje teritorijalnog razvoja (PC br. 3)	Ne
Posebni cilj br. 4	Poticanje provedbe ZRP-a	Poticanje ZRP-a (PC br. 4)	Da

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Poglavlje 5.

Sigurnost i građanstvo

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	5.1. – 5.9.
Kratak opis područja „Sigurnost i građanstvo”	5.1. – 5.2.
Opseg i pristup	5.3. – 5.5.
Svrha Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize i način na koji bi trebao funkcionirati	5.6. – 5.9.
Procjena uspješnosti instrumenta FUS – GV	5.10. – 5.31.
Opće primjedbe	5.10. – 5.17.
Postoje primjetne razlike u provedbi nacionalnih programa	5.11.
Postoje određeni nedostaci u informacijama o uspješnosti instrumenta FUS – GV	5.12. – 5.14.
Pokazatelji uspješnosti objavljeni u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti daju optimističnu sliku o uspješnosti instrumenta FUS – GV	5.15. – 5.16.
Ostvaren je zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja za opći cilj instrumenta FUS – GV, ali na njega utječe nekoliko vanjskih čimbenika	5.17.
Potpora zajedničkoj viznoj politici	5.18. – 5.21.
Instrumentom FUS – GV doprinijelo se učinkovitoj obradi viza, ali osposobljavanjem se ne uspijeva potaknuti dosljedna primjena pravne stečevine	5.20. – 5.21.
Potpora integriranom upravljanju granicama	5.22. – 5.31.
Instrumentom FUS – GV postižu se bolji rezultati u modernizaciji IT sustava i opreme nego u osposobljavanju službenika graničnog nadzora za njihovu upotrebu	5.23. – 5.26.
Instrumentom FUS – GV omogućen je razvoj potrebnih sustava za integrirano upravljanje granicama	5.27. – 5.30.
Doprinos instrumenta FUS – GV djelotvornom upravljanju granicama ovisi o tome unose li države članice pouzdane, relevantne i ažurirane informacije u IT sustave	5.31.
Zaključci	5.32. – 5.36.

Prilozi

Prilog 5.1 – Ciljevi Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize

Uvod

Kratak opis područja „Sigurnost i građanstvo”

5.1. Naslov 3. VFO-a odnosi se na rashode povezane s politikama čiji je cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavljanjem područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica. Obuhvaćena su financijska sredstva za sljedeća područja:

- azil i migracije;
- unutarnja sigurnost, koja obuhvaća usklađeno upravljanje granicama, razvoj zajedničke vizne politike, suradnju među tijelima za izvršavanje zakonodavstva i jačanje kapaciteta za upravljanje sigurnosnim rizicima i kriznim situacijama;
- migracije i sigurnost te pravosudna suradnja;
- zdravlje ljudi, životinja i biljaka;
- kulturni i audiovizualni sektor; te
- pravda, prava potrošača, jednakost i građanstvo.

5.2. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 22,4 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 17,5 milijardi eura (vidjeti [sliku 5.1.](#)). Najvažnije rashodovno područje odnosi se na dva međusobno povezana područja politika, a to su migracije i sigurnost.

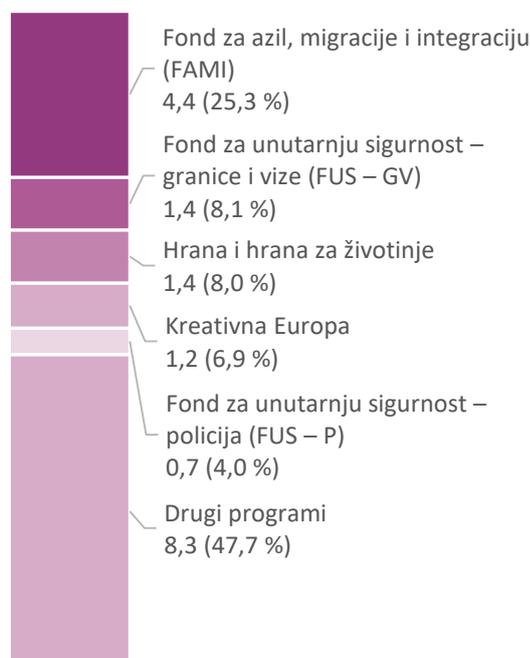
Slika 5.1. – Sigurnost i građanstvo: plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. na temelju obveza iz tog razdoblja

(i) u sklopu svih naslova VFO-a



(ii) prikaz po pojedinačnim programima

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

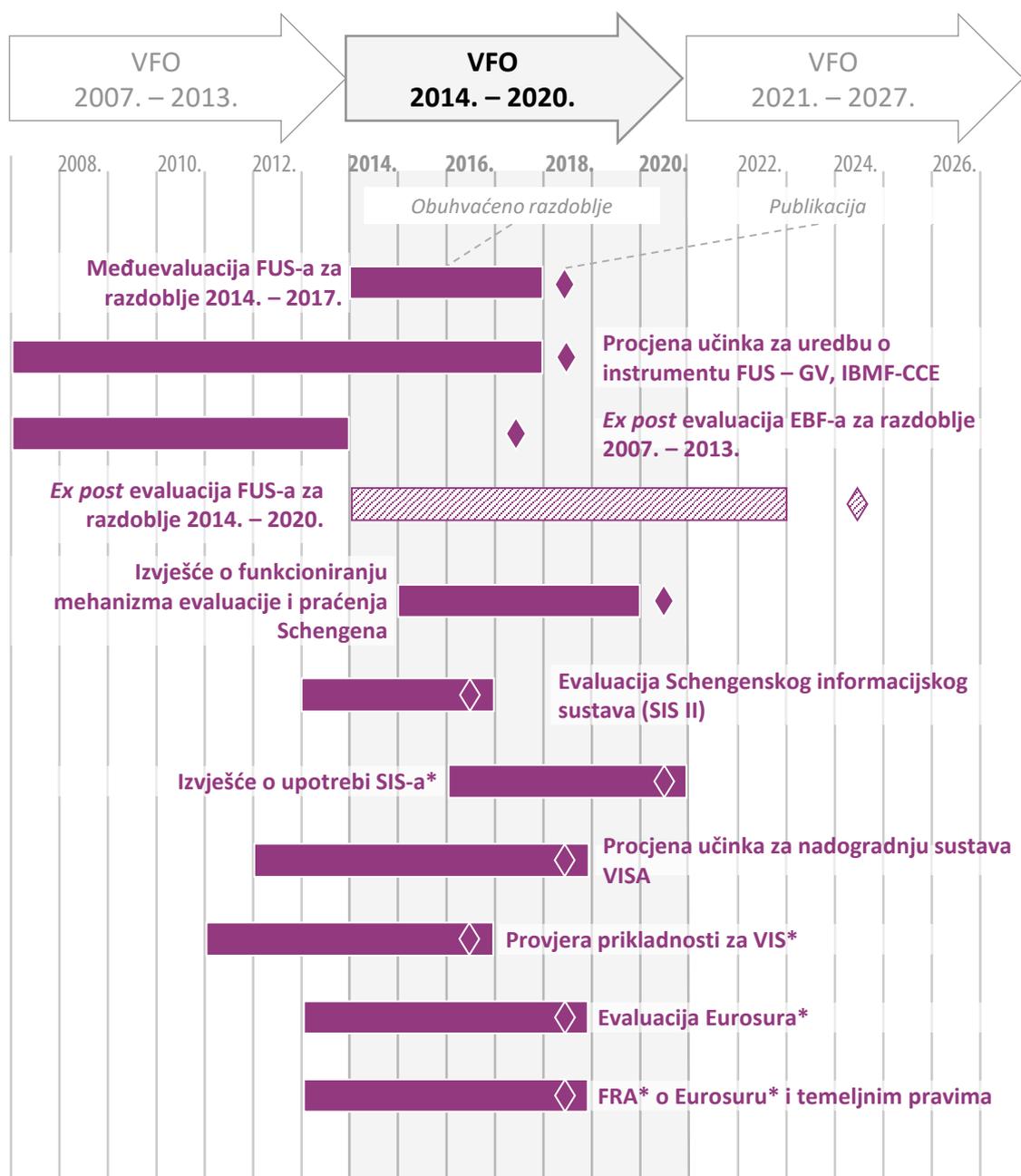
Opseg i pristup

5.3. Od 11 programa u okviru područja „Sigurnost i građanstvo” Sud je odabrao Fond za unutarnju sigurnost – granice i vize (u daljnjem tekstu „FUS – GV”), koji čini 8,1 % ukupnih plaćanja za taj naslov VFO-a izvršenih do kraja 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o uspješnosti bilo dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi potrošnje EU-a bili uspješni. Ta se procjena nadovezuje na analizu koju je Sud iznio u [izvješću o uspješnosti proračuna EU-a za 2019.](#) u vezi s Fondom za azil, migracije i integraciju (FAMI), u okviru kojeg je do kraja 2019. izvršeno 23,9 % ukupnih plaćanja.

5.4. Sud je pripremio ovo poglavlje na temelju Komisijinih informacija o uspješnosti obuhvaćenih *godišnjim izvješćem o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., programskim izvještajima za nacrt proračuna za 2022.* te ključnim evaluacijama i drugim izvješćima prikazanim na [slici 5.2.](#) Sud je provjerio jesu li te informacije vjerodostojne i usporedio ih je s vlastitim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti. Sud se također oslonio na rezultate svojih nedavnih revizija i

pregleda. U **Dodatku** se iznosi detaljniji opis metodologije primijenjene za pripremu ovog poglavlja.

Slika 5.2. – Vremenski okvir glavnih evaluacija i drugih izvješća te obuhvaćena razdoblja



* SIS: Schengenski informacijski sustav, VIS: Vizni informacijski sustav, FRA: Agencija za temeljna prava, Eurosur: Euroski sustav nadzora granica.

Izvor: Sud.

5.5. Zakonodavstvo kojim je uveden svaki od programa potrošnje EU-a sadržava niz ciljeva, koji se kategoriziraju kao opći ciljevi (koji su obično opsežniji i u većoj mjeri strateške prirode) i posebni ciljevi (koji su obično konkretniji i u većoj mjeri operativne

prirode). Ovo poglavlje obuhvaća opći cilj i dva posebna cilja koji se odnose na instrument FUS – GV. U zakonodavstvu o instrumentu FUS – GV utvrđeni su i operativni ciljevi financiranja (vidjeti [Prilog 5.1.](#))¹.

Svrha Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize i način na koji bi trebao funkcionirati

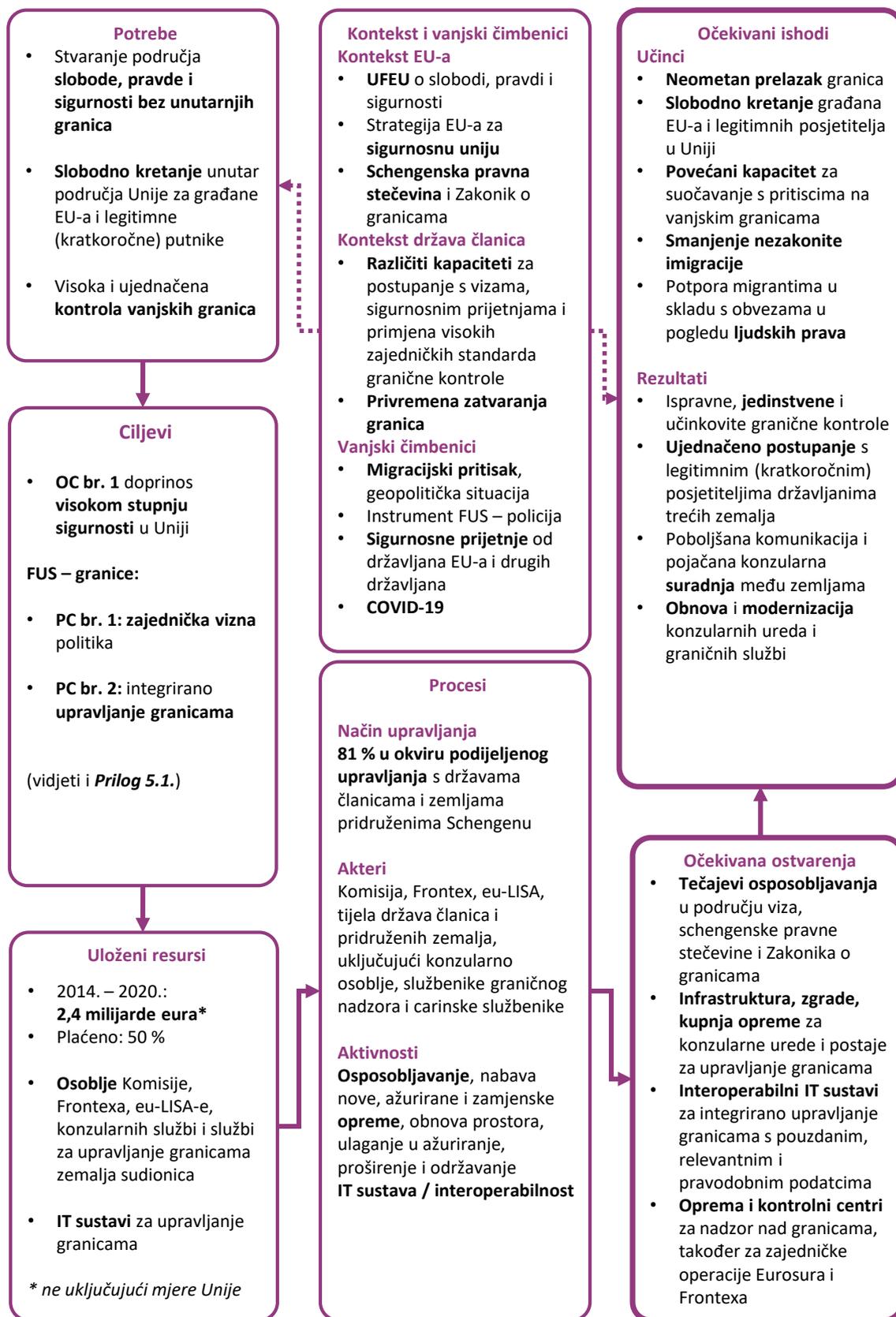
5.6. Instrumentom FUS – GV pruža se potpora (2,4 milijarde² eura u preuzetim obvezama za razdoblje 2014. – 2020.) usklađenim mjerama upravljanja granicama kojima se omogućuje ujednačena i visoka razina nadzora nad granicama te razvoju zajedničke vizne politike³, u skladu s predanošću Unije temeljnim slobodama i ljudskim pravima. [Slika 5.3.](#) sadržava osnovne informacije o instrumentu FUS – GV i konceptualni pregled koji prikazuje potrebe na koje se s pomoću tog instrumenta odgovara, kao i njegove ciljeve te očekivana *ostvarenja* i *ishode*.

¹ Članak 3. [Uredbe \(EU\) br. 515/2014](#) o uspostavljanju instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza.

² Samo u okviru podijeljenog upravljanja, ne uključuje hitnu pomoć (414 milijuna eura) ni mjere Unije.

³ Članak 3. [Uredbe \(EU\) br. 515/2014](#).

Slika 5.3. – Pregled instrumenta FUS – GV



Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 515/2014.

5.7. Većinom financijskih sredstava iz instrumenta FUS – GV (81 %) upravlja se u okviru nacionalnih programa država članica EU-a koje u njemu sudjeluju (sve države članice EU-a osim Irske) i četiriju zemalja pridruženih Schengenu (Island, Lihtenštajn, Švicarska i Norveška), zajedno s Komisijinom Glavnom upravom za migracije i unutarnje poslove (GU HOME). GU HOME upravlja izravno ili neizravno i preostalim mjerama EU-a i hitnom pomoći. Na *slici 5.4.* prikazan je pregled stvarnih rashoda koje su zemlje prijavile u okviru svojih nacionalnih programa za razdoblje 2014. – 2020.

Slika 5.4. – Pregled rashoda u okviru nacionalnih programa

Potrošnja u okviru nacionalnog programa koju su prijavile države članice (2014. – 2020.): 1 320 milijuna eura			
% plaćanja po vrsti potrošnje			
Nacionalni ciljevi za instrument FUS – granice	PC br. 1 Potpora zajedničkoj viznoj politici	PC br. 2 Integrirano upravljanje granicama	STS Posebna tranzitna shema
	8 %	82 %	10 %
PC br. 1 – Poboljšanje kapaciteta država članica za primjenu zajedničke vizne politike radi olakšavanja zakonitog putovanja (schengenske vize), jamčenje jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja i suzbijanje nezakonitog useljavanja	2,5 %		
PC br. 1. – NC br. 1 – Nacionalni kapaciteti: razvoj nacionalnih komponenti VIS-a i drugih IT alata za izdavanje viza, obnova/uređenje odjela za vize, otvaranje novih odjela za vize u trećim zemljama	4,6 %		
PC br. 1. – NC br. 2 – Pravna stečevina Unije: osposobljavanje u području zajedničke vizne politike, provedba posebnih preporuka iz mehanizma za evaluaciju Schengena	0,2 %		
PC br. 1. – NC br. 3 – Povećanje konzularne suradnje: uspostava zajedničkih centara za podnošenje zahtjeva za vize, mehanizmi zastupanja, razvoj i moderniziranje konzulata i opreme te podupiranje specijaliziranog osoblja u trećim zemljama, kao što su časnici za vezu zaduženi za imigraciju	0,7 %		
PM br. 1 – Konzularna suradnja: u okviru posebnih mjera	0,3 %		
PC br. 2 – NC br. 1 – Eurosur: uspostava komponenti Eurosur (uključujući zgrade, opremu i IKT u državama članicama za nacionalne koordinacijske centre, razvoj situacije na nacionalnoj razini, razmjenu informacija), ulaganja u opremu za graničnu kontrolu i sustave nadzora nad granicama, uključujući opremu koja se dijeli s Frontexom za zajedničke operacije na granicama		8 %	
PC br. 2 – NC br. 2 – Razmjena informacija: komunikacijski sustavi, tečajevi osposobljavanja, stručni sastanci i seminari među različitim agencijama radi poboljšanja suradnje		2 %	
PC br. 2 – NC br. 3 – Zajednički standardi Unije: uspostava sigurnih i interoperabilnih IT sustava za upravljanje granicama kao što su SIS, VIS, ETIAS i Eurosur, razvoj i nadogradnja infrastrukture za graničnu kontrolu (kao što su ABC izlazi)		2 %	
PC br. 2 – NC br. 4 – Pravna stečevina Unije: osposobljavanje povezano s granicama (Zakonik o schengenskim granicama), provedba posebnih preporuka iz mehanizma za evaluaciju Schengena		1 %	
PC br. 2 – NC br. 5 – Budući izazovi: aktivnosti analize granica koje provode agencije		1 %	
PC br. 2 – NC br. 6 – Nacionalni kapaciteti: ulaganja u razvoj i održavanje infrastrukture na graničnim prijelazima		30 %	
PC br. 2 – PM br. 2 – Oprema za Frontex: posebne mjere država članica za kupnju opreme koja se stavlja na raspolaganje Frontexu za zajedničke operacije		11 %	
PC br. 2 – Tehnička pomoć na granicama: pružanje tehničke pomoći državama članicama		2 %	
PC br. 2 – Operativna potpora na granicama: troškovi održavanja fiksne i mobilne opreme za graničnu kontrolu		25 %	
STS – Posebna tranzitna shema: poseban dogovor za tranzitnu shemu između Litve i Rusije			10 %

Izvor: Sud, na temelju godišnjih izvješća o provedbi za 2020. koja su sastavile države članice.

5.8. Provedba politika i potrošnja u okviru instrumenta FUS – GV zahtijevaju blisku koordinaciju i suradnju između Komisije, agencija EU-a (posebno Frontexa) i nacionalnih tijela nadležnih za carine (pri obavljanju zadaća povezanih s granicama), vize, imigraciju i upravljanje granicama. Konkretno, kad je riječ o nacionalnim programima i rashodima povezanim s integriranim upravljanjem granicama te nabavi vozila i opreme za zajedničke operacije, neophodno je savjetovati se s Frontexom⁴.

5.9. Na granične kontrole i provedbu aktivnosti FUS-a mogu utjecati događaji izvan kontrole nacionalnih vlada, kao što su zdravstveni učinci pandemije bolesti COVID-19, sigurnosni problemi povezani s terorističkim prijetnjama i nepredviđenim kretanjima migranata iz zemalja izvan EU-a.

⁴ Članak 9. stavak 2. točka (f) i Prilog II. stavak 2. Uredbi (EU) br. 514/2014.

Procjena uspješnosti instrumenta FUS – GV

Opće primjedbe

5.10. Na *slici 5.5.* nalazi se pregled svih pokazatelja iz programskog izvještaja za instrument FUS – GV, na *slici 5.6.* prikazan je pokazatelj za njegov opći cilj, dok je na *slici 5.8.* i *slici 5.9.* prikazan poseban pregled pokazatelja koji je izradio Sud u vezi s dva posebna cilja instrumenta FUS – GV. U svojem izvješću o uspješnosti proračuna EU-a za 2019.⁵ Sud razmatra određena opća upozorenja koja se primjenjuju pri tumačenju tih pokazatelja. Konkretno, procjena Suda o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak odnosi se na vjerojatnost doseganja ciljne vrijednosti za taj pokazatelj. U toj se procjeni ne uzima u obzir je li i koliko je određeni pokazatelj povezan s mjerama i ciljevima instrumenta FUS – GV, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj dovoljno ambiciozna. Stoga je to tek prvi korak u analizi uspješnosti programa. Osim toga, Sud nije obavio reviziju pouzdanosti povezanih podataka (no o tome ima riječi u *izvješću o uspješnosti za 2019.*⁶).

Slika 5.5. – Pregled svih pokazatelja u programskom izvještaju za instrument FUS – GV

Cilj (*)	Ukupno	Ostvarenje				Rezultat				Učinak			
		Svi			?	Svi			?	Svi			?
OC br. 1	1												
PC br. 1	5	3	– 1	– 2		2	– 2			1	– 1		
PC br. 2	6	4	– 2	– 1	– 1	1		– 1		1		– 1	
Ukupno	12	7	– 3	– 3	– 1	3	– 2	– 1		2	– 1	– 1	

(*) Za cijeli popis ciljeva vidjeti Prilog 5.1.

TUMAČ:

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u doseganju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



? Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

⁵ Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomak 1.24.

⁶ Ibid., odlomci 1.13. – 1.23.

Postoje primjetne razlike u provedbi nacionalnih programa

5.11. U financijskim informacijama objavljenima u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te u programskim izvještajima konsolidirane su vrlo različite stope dodjele i iskorištavanja sredstava u vezi s nacionalnim programima država članica:

- na temelju kriterija dodjele utvrđenih u uredbi četirima državama članicama (Grčkoj, Italiji, Španjolskoj, Litvi) dodijeljeno je 43 % (1 milijarda eura) od ukupnih financijskih sredstava pod podijeljenim upravljanjem u okviru tog instrumenta (2,4 milijarde eura).
- Do kraja 2020. isplaćeno je tek 55 % sredstava dodijeljenih nacionalnim programima⁷. Potrošnja po zemljama bila je neujednačena i kretala se od 18 % do 79 % dodijeljenih sredstava. Prema izvješćima država članica do kašnjenja u iskorištavanju sredstava dolazilo je zbog sljedećih problema⁸:
 - kašnjenja u javnoj nabavi uzrokovana čimbenicima kao što su ograničeni broj prijavljenih kandidata, složene natječajne specifikacije i minimalni tehnički standardi, što je dovelo do, primjerice, potrebe za novim tehničkim specifikacijama i storniranja javne nabave;
 - nefleksibilnost zakonodavstva, zbog čega je bilo teško preusmjeriti dodijeljena sredstva na nacionalnoj razini s ciljem povećanja sredstava za projekte koji uključuju IT sustave, što je dovelo do nižih stopa iskorištavanja sredstava;
 - neaktivnost nekih država članica u pogledu koordinacije u svrhu osnivanja konzulata u zemljama izvan EU-a (npr. uspostava zajedničkog schengenskog ureda u trećim zemljama);
 - drugi čimbenici izvan kontrole provedbenih tijela, uključujući COVID-19, međuovisnost s drugim projektima čija provedba kasni, povećan broj žalbi u postupcima javne nabave te političke i kulturne prepreke u zemljama izvan EU-a.

⁷ Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022., str. 1006.

⁸ Godišnja izvješća o provedbi za 2020. koja su sastavile države članice.

Postoje određeni nedostaci u informacijama o uspješnosti instrumenta FUS – GV

5.12. Mjere na razini EU-a („mjere Unije”) i hitna pomoć, na koje otpada 19 % dodijeljenih sredstava iz instrumenta FUS – GV, nisu obuhvaćene okvirom uspješnosti. Komisija još nije razvila okvir za praćenje uspješnosti tih mjera jer ne postoji takva pravna obveza. Slijedom toga, postoje ograničene objedinjene informacije o uspješnosti za sredstva u ukupnom iznosu od 553 milijuna eura.

5.13. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima navodi se malo informacija o *ekonomičnosti* i *učinkovitosti* provedbe fonda ili o isplativosti mjera u okviru instrumenta FUS – GV.

5.14. Više od polovice pokazatelja za instrument FUS – GV objavljenih u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima (njih sedam od ukupno 12) pokazatelji su ostvarenja i stoga se njima mjeri operativna provedba tog instrumenta, što je usko povezano sa stopom proračunske potrošnje. Osim informacija navedenih u međuevaluaciji FUS-a iz 2018. (vidjeti [sliku 5.2.](#)), koja je obavljena u vrijeme u kojem je provedba bila spora, nije bilo izvješća o postizanju operativnih ciljeva (vidjeti [Prilog 5.1.](#)). Između potrošnje sredstava za određeni višegodišnji program i praćenja njegova ishoda postoji neizbježan vremenski odmak. Na kraju 2020. države članice još nisu bile isplatile 45 % sredstava koja su im dodijeljena iz instrumenta FUS – GV, što znači da će se mnogi rezultati vjerojatno ostvariti nakon 2020. Države članice dostavit će Komisiji *ex post* evaluaciju do kraja 2023.

Pokazatelji uspješnosti objavljeni u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti daju optimističnu sliku o uspješnosti instrumenta FUS – GV

5.15. Ključni pokazatelji uspješnosti odabrani za objavu u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020. pokazuju znatan napredak instrumenta FUS – GV u doseganju svojih ciljnih vrijednosti, s postignućem višim od 100 % (vidjeti odlomak [5.16.](#) o tome kako iznimna ostvarenja iz ograničenog broja zemalja mogu promijeniti ukupnu uspješnost za PC br. 2.2 i PC br. 1.4). Te informacije, zajedno s opisom aktivnosti financiranih iz instrumenta FUS – GV, daju optimističnu predodžbu o napretku. Nisu predstavljeni manje ohrabrujući pokazatelji o osposobljavanju i izgradnji kapaciteta za konzulate država članica i službenike graničnog nadzora.

5.16. Budući da se s pomoću objavljenih pokazatelja uspješnosti objedinjuju rezultati o kojima su izvjestile države članice, iznimna uspješnost ograničenog broja zemalja dovodi do pozitivne ukupne slike:

- Prijavljeni broj od 2 680 uspostavljenih konzulata za PC br. 1.4 (ciljna vrijednost za 2020.: 923) uglavnom je rezultat toga što su četiri zemlje (Njemačka, Španjolska, Grčka, Italija) prijavile više od 500 konzulata svaka. Bez tih zemalja broj za doseganje ukupne ciljne vrijednosti smanjuje se na 641 te stopa dotad ostvarenog napretka pada s 290 % na 85 %.
- Francuska je prijavila iznimne rezultate za PC br. 2.2 koji se odnosi na modernizaciju ili razvoj infrastrukture za graničnu kontrolu (14 735 jedinica u usporedbi s ciljnom vrijednošću od 4 000 jedinica), što je uvelike doprinijelo da se s ukupno 33 516 moderniziranih ili razvijenih jedinica premaši ciljna vrijednost od 19 902 jedinice. Ako se izuzme Francuska, ukupan broj ostvarenih jedinica iznosio bi 18 781 u odnosu na ciljnu vrijednost koja iznosi 15 902.
- Ako se izuzmu tri zemlje (Francuska, Slovenija, Norveška) koje su za PC br. 1.1 prijavile izniman razvoj aktivnosti konzularne suradnje, stopa dotad ostvarenog napretka pada s 294 % (430; ciljna vrijednost: 146) na 121 %.
- Od 759 specijaliziranih radnih mjesta za konzularne djelatnike u zemljama izvan EU-a koja su prijavljena za PC br. 1.3 (ciljna vrijednost: 395), njih 679 prijavile su četiri zemlje same (Austrija, Njemačka, Grčka, Nizozemska). Bez tih četiriju zemalja stopa dotad ostvarenog napretka pada sa 192 % na 28 %.

Ostvaren je zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja za opći cilj instrumenta FUS – GV, ali na njega utječe nekoliko vanjskih čimbenika

Slika 5.6. – Pregled pokazatelja povezanog s općim ciljem

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultati	Učinak	UKUPNO
Da 			 1	 1
Ne 				
Nije jasno ?				
UKUPNO			1	1

Pojedinosti o odabranom pojedinačnom pokazatelju

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Nezakoniti migranti uhićeni na vanjskim granicama EU-a	Učinak  123
	100 % (2020.)  2012. 2022.  ≈  ≈ Bez ključne etape

TUMAČ:

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka.

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

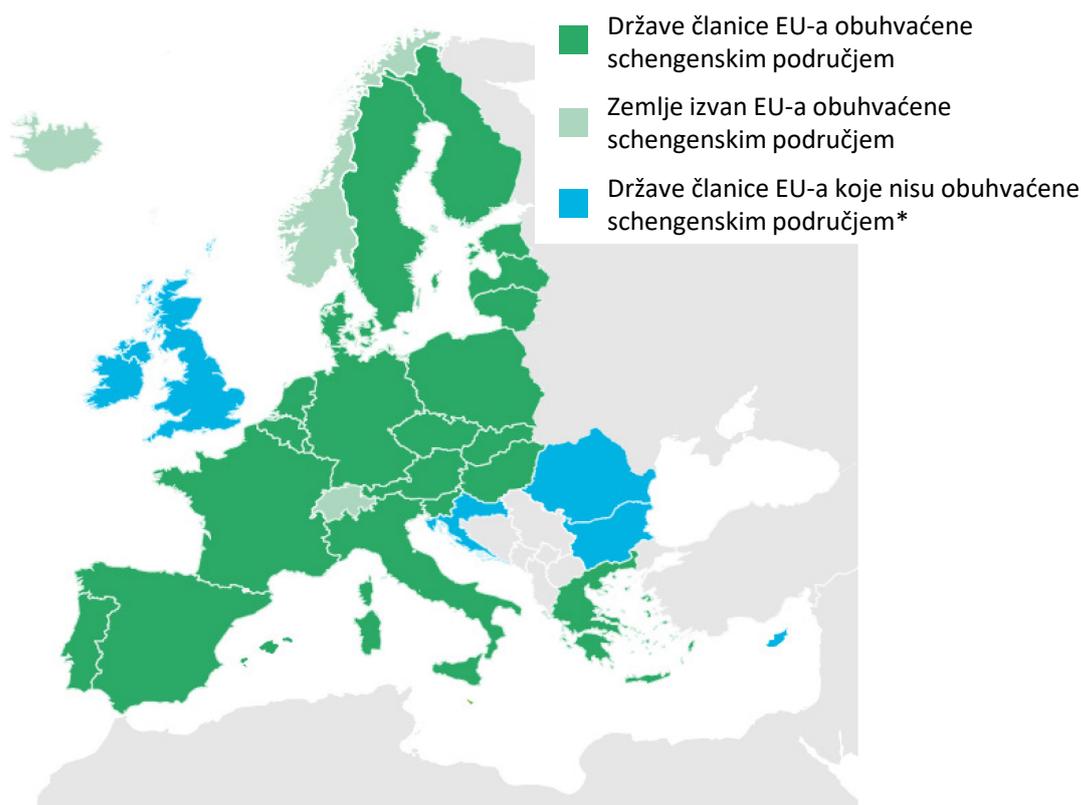
5.17. Opći je cilj instrumenta FUS – GV „doprinijeti jamčenju visoke razine sigurnosti u Uniji”. Migracijska kriza izazvala je golem pritisak na vanjske granice EU-a, što je potaklo neke države članice da ponovno uvedu kontrole na unutarnjim granicama i pojačaju druge inicijative za odgovor. Povećanim financiranjem u okviru instrumenta FUS – GV državama članicama pomoglo se u njihovim nastojanjima. Međutim, teško je izdvojiti i procijeniti djelotvornost programa u postizanju tog cilja,

na koji utječe i nekoliko vanjskih čimbenika. Isto vrijedi i za opći pokazatelj učinka koji je predviđen za procjenu općeg cilja (vidjeti [sliku 5.6.](#)). Iako potrošnja i aktivnosti u okviru instrumenta FUS – GV mogu doprinijeti uhićenju nezakonitih migranata na vanjskim granicama EU-a, broj migranata ovisi o vrlo nestabilnim vanjskim čimbenicima izvan kontrole EU-a.

Potporna zajedničkoj viznoj politici

5.18. Instrumentom FUS – GV nastoji se potaknuti razvoj zajedničke politike kojom se državljanima EU-a i državljanima trećih zemalja koji posjeduju vizu omogućuje putovanje bez kontrole unutar schengenskog prostora ([slika 5.7.](#)). Pregled pokazatelja iz programskog izvještaja povezanih s posebnim ciljem br. 1: „potpora zajedničkoj viznoj politici” prikazan je na [slici 5.8.](#)

Slika 5.7. – Zemljovid schengenskog područja



* Ujedinjena Kraljevina sudjelovala je u tim programima do 31. siječnja 2020., kad je prestala biti članica EU-a.

Izvor: Sud, na temelju podataka Europskog parlamenta – „[Study PE 658.699 – The State of Play of Schengen Governance](#)”, studeni 2020., str. 16.

Slika 5.8. – Pregled pokazatelja povezanih sa zajedničkom viznom politikom

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultati	Učinak	UKUPNO
Da 	 1	 2		 3
Ne 	 2			 2
Nejasno (*) ?				
UKUPNO	3	2		5

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u doseganju ciljne vrijednosti
Aktivnosti konzularne suradnje razvijene uz potporu FUS-a Rezultati	100 % (2020.)  123 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)  ≈
Osoblje osposobljeno za zajedničku viznu politiku koje se financira u okviru FUS-a Ostvarenje	38 % (2020.)  123 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)  ≈
Tečajevi osposobljavanja o zajedničkoj viznoj politici koji se financiraju u okviru FUS-a Ostvarenje	7 % (2020.)  123 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)  ≈
Broj specijaliziranih radnih mjesta u trećim zemljama koje podupire FUS Ostvarenje	100 % (2020.)  123 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)  ≈
Konzulati razvijeni ili modernizirani uz pomoć FUS-a Rezultati	100 % (2020.)  123 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)  ≈

TUMAČ:

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u doseganju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka.

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

5.19. Zajednička vizna politika odnosi se samo na vize za kratkotrajni boravak. Vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole i dalje su u nadležnosti država članica, koje nemaju obvezu dijeliti te informacije s drugim zemljama (vidjeti odlomak [5.31.](#)). Na primjer, zemlje schengenskog područja i dalje upotrebljavaju preko 200 različitih vrsta nacionalnih viza i boravišnih dozvola kojima se državljanima trećih zemalja omogućuje ulazak u schengensko područje i putovanje njime. Sud je u tematskom izvješću o informacijskim sustavima EU-a za upravljanje granicama utvrdio da je samo 2017. izdano gotovo 2,7 milijuna takvih dozvola⁹. Stoga se instrumentom FUS – GV može samo doprinijeti dosljednoj i učinkovitoj obradi nekih dozvola koje se upotrebljavaju za ulazak u EU.

Instrumentom FUS – GV doprinijelo se učinkovitoj obradi viza, ali osposobljavanjem se ne uspijeva potaknuti dosljedna primjena pravne stečevine

5.20. Financiranjem modernizacije 2 680 konzulata (290 % ciljne vrijednosti za 2020.) instrument FUS – GV doprinio je stvaranju sigurnijih i učinkovitijih centara za obradu zahtjeva za vize. Države članice u početku nisu bile sklone uspostavi zajedničkih konzularnih aktivnosti i viznih centara unatoč financijskim poticajima u okviru instrumenta FUS – GV¹⁰. Iako je uspostavljeno 430 zajedničkih konzularnih aktivnosti (295 % ciljne vrijednosti za 2020.), to je uglavnom rezultat iznimne uspješnosti triju država članica (vidjeti odlomak [5.16.](#)). Osim toga, instrument FUS – GV bio je ključan za razvoj IT sustava za zajedničku viznu politiku¹¹ (vidjeti i odjeljak o PC-u br. 2 u nastavku).

5.21. Međutim, dosad su u okviru zajedničke vizne politike osposobljena 4 322 zaposlenika (38 % ciljne vrijednosti za 2020.) i održano je 12 386 sati osposobljavanja (7 % ciljne vrijednosti za 2020.). Iako su se stope provedbe osposobljavanja znatno razlikovale među zemljama, u prosjeku su provedena tek 3 sata osposobljavanja u usporedbi s planiranih 16 sati. Niskom razinom provedbe povećao bi se rizik od toga da se zahtjevi za izdavanje schengenskih viza neće

⁹ [Tematsko izvješće br. 20/2019](#): „Informacijski sustavi EU-a koji se upotrebljavaju u okviru granične kontrole vrlo su koristan alat, ali potrebno je staviti veći naglasak na pravodobnost i potpunost podataka”, odlomci 59. – 62., 73.

¹⁰ [SWD\(2018\) 340 final](#): „Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017”, odjeljak 5.1.1, odlomak 5.

¹¹ [SWD\(2018\) 340 final](#): „Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017”, odjeljak 5.1.1, odlomak 1.

obrađivati na usklađen način (posebno pri utvrđivanju valjanosti viza i popratnih isprava), što dovodi do različitog postupanja prema državljanima trećih zemalja¹².

Potpoma integriranom upravljanju granicama

5.22. Na *slici 5.9.* prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 2.: „potpora integriranom upravljanju granicama”.

¹² COM(2020) 779 final: Izvješće [...] o funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja Schengena, str. 8. i 9.

Slika 5.9. – Pregled pokazatelja povezanih s integriranim upravljanjem granicama

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	2			2
Ne	1	1	1	3
Nije jasno	1			1
UKUPNO	4	1	1	6

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Osoblje osposobljeno za upravljanje granicama uz pomoć FUS-a	Ostvarenje 123 86 % (2020.) 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)
Tečajevi osposobljavanja u području upravljanja granicama uz pomoć FUS-a	Ostvarenje 123 39 % (2020.) 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)
Infrastrukturni objekti i sredstva za graničnu kontrolu razvijeni ili unaprijeđeni uz pomoć FUS-a	Ostvarenje 123 100 % (2020.) 2013. 2022. Ključna etapa 53 % (2017.)
Prelazak vanjskih granica kroz ABC izlaze financirane u okviru FUS-a	Rezultat 123 30 % (2020.) 2013. 2022. Bez ključne etape
Infrastrukturni objekti za nadzor nad nacionalnim granicama uspostavljeni/unaprijeđeni u okviru Eurosurra	Ostvarenje 123 100 % (2020.) Nije određeno 2022. Ključna etapa 100 % (2017.)
Incidenti koje su države članice prijavile za potrebe europske slike stanja	Učinak 123 60 % (2020.) 2013. 2022. Ključna etapa 50 % (2017.)

TUMAČ:

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka.

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Instrumentom FUS – GV postižu se bolji rezultati u modernizaciji IT sustava i opreme nego u osposobljavanju službenika graničnog nadzora za njihovu upotrebu

5.23. Modernizacija IT sustava, opreme i infrastrukture za vize i granične kontrole donosi stvarnu dodanu vrijednost za EU. Poboljšanjem učinkovitosti i djelotvornosti graničnih kontrola može se poboljšati iskustvo zakonitih putnika. Budući da koristi koje ti sustavi donose ovise o odgovarajućem osposobljavanju službenika graničnog nadzora¹³, nedostatno osposobljavanje može značiti da se tim poboljšanjima ne ostvaruje njihov puni potencijal. Komisija je vlastitom evaluacijom sustava SIS II¹⁴ utvrdila da se sustav, unatoč tome što se pokazao iznimnim operativnim i tehničkim uspjehom, ne upotrebljava u punom kapacitetu.

5.24. Do kraja 2020. uz potporu iz instrumenta FUS – GV razvijeno je ili modernizirano 33 516 jedinica infrastrukture i opreme za graničnu kontrolu, što je znatno iznad ciljne vrijednosti za 2020. koja iznosi 19 902 jedinice. Do istog je datuma 29 903 zaposlenika (86 % ciljne vrijednosti za 2020.) u prosjeku prošlo nešto više od 4 sata osposobljavanja o aspektima upravljanja granicama, iako su se stope osposobljavanja znatno razlikovale među zemljama. Neke države članice prijavile su u okviru istog pokazatelja broj sati osposobljavanja, broj dana osposobljavanja i broj tečajeva osposobljavanja te stoga objedinjene vrijednosti nisu usporedive.

5.25. Izlazima za automatsku graničnu kontrolu, poznatima i kao „e-vrata”, povećava se učinkovitost graničnih prijelaza (obično u zračnim lukama) tako što se omogućuje kontrola velikog broja putnika bez ljudske intervencije, čime se službenicima graničnog nadzora oslobađa vrijeme za detaljnije provjere u slučajevima u kojima je to potrebno. Iako su se godišnje brojke o prijelazima kroz e-vrata poboljšale s 2 % ciljne vrijednosti 2015. na 30 % 2020., nije vjerojatno da će se ciljna vrijednost dosegnuti 2022.

5.26. Očit je element dodane vrijednosti EU-a koji se nudi u okviru fonda taj da se zemlje mogu koristiti financijskim sredstvima iz instrumenta FUS – GV za kupnju opreme za nadzor nad granicama i staviti je na raspolaganje Frontexu za zajedničke operacije. U programskom izvještaju za 2020. u okviru ovog naslova navode se obveze

¹³ Tematsko izvješće br. 20/2019, odlomak 23.

¹⁴ COM(2016) 880 final o ocjeni druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), odlomci 4.3.3., 4.3.4., 4.3.5., 4.3.7., 4.3.8., 4.3.9.

u iznosu od 337 milijuna eura te plaćanja prijavljena do 2020. u iznosu od 141 milijuna eura.

Instrumentom FUS – GV omogućen je razvoj potrebnih sustava za integrirano upravljanje granicama

5.27. Instrumentom FUS – GV pružena je vrlo važna potpora razvoju, održavanju, proširenju i interoperabilnosti četiriju¹⁵ postojećih IT sustava za upravljanje granicama – Eurosur, SIS-a II, VIS-a i Eurodac – te sustava EES i ETIAS, koji su još u fazi razvoja (vidjeti [sliku 5.10.](#)). Paket za interoperabilnost kojim se povezuju ti sustavi donesen je u svibnju 2019., iako se završetak projekta ne očekuje prije kraja 2023.

¹⁵ Dodatno, registar podataka o putnicima (PNR), IT sustav koji se financira u okviru instrumenta FUS – policija i koji je povezan sa softverom instrumenta FUS – granice.

Slika 5.10. – Informacijski sustavi EU-a za upravljanje granicama

Prije dolaska na granicu

- nadzor nad vanjskim granicama
- okvir za razmjenu informacija, „slike stanja” i sredstva nadzora
- pod upravljanjem Frontexa



Eurosur



PNR*

- podatci o putnicima na letu
- javni i privatni korisnici (zračni prijevoznici)
- decentralizirani sustav pod upravljanjem pojedinačnih zemalja

Na samoj granici

Trenutačni sustavi

omogućuje bilježenje tražitelja azila i nezakonitih migranata:

- baza otisaka prstiju
- upotrebljava se za postupke ulaska/izlaska i kaznene postupke
- pod upravljanjem eu-LISA-e



Eurodac

omogućuje savjetovanje o osobama na granici:

- informacije o nestalim i traženim osobama
- glavni sustav za schengensko područje
- upotrebljava se za postupke ulaska/izlaska i kaznene postupke
- pod upravljanjem eu-LISA-e



SIS

omogućuje provjere nositelja vize:

- podrška postupku podnošenja zahtjeva za vizu
- služi za provjeru schengenskih viza
- pod upravljanjem eu-LISA-e



VIS

Budući sustavi

ulasci i izlasci državljana trećih zemalja u Schengen i iz njega, koji dolaze radi kratkotrajnog boravka



EES

državljeni trećih zemalja s kratkotrajnim boravkom izuzeti od obveze posjedovanja vize



ETIAS

državljeni trećih zemalja koji borave u EU-u, dolaze na dugotrajni boravak ili često prelaze vanjske granice



Ažuriranje VIS-a

* PNR se financira isključivo iz instrumenta FUS – policija, koji nije obuhvaćen ovim poglavljem.

Izvor: Sud.

5.28. Ti su sustavi ključni kako bi se omogućilo da se graničnim kontrolama prepoznaju osobe koje čine sigurnosnu prijetnju, a da se istodobno zakonitim putnicima omogući neometan prelazak. Baze podataka sve se češće pregledavaju. Primjerice, tijekom 2019. sustav SIS II pregledan je 6,7 milijardi puta, što je povećanje u

odnosu na 4 milijarde pregleda tijekom 2016.¹⁶ Iako se broj nezakonitih prelazaka granice smanjio sa 149 000 tijekom 2018. na 142 000 tijekom 2019., a zatim na 125 000 tijekom 2020., broj državljana trećih zemalja kojima je zabranjen ulazak na vanjskim granicama stalno se povećavao, s 297 860 tijekom 2015. na 689 065 tijekom 2019.¹⁷, što upućuje na to da sustavi upravljanja granicama pomažu u djelotvornom provođenju graničnih kontrola.

5.29. Sud je tijekom revizije informacijskih sustava EU-a za graničnu kontrolu¹⁸ 2019. godine utvrdio da su zemlje obuhvaćene revizijom izdvojile između 3 % i 29 % sredstava koja su im dodijeljena u okviru FUS-a za pet sustava za koje je Sud proveo reviziju.

5.30. Za IT sustave za upravljanje granicama predviđeni su važni financijski i drugi resursi. Ti se sustavi financiraju iz niza izvora: nacionalnih proračuna, nacionalnih programa u okviru instrumenata FUS – GV i FUS – policija, posebnih linija proračuna EU-a i agencija EU-a. Međutim, ne postoji sveobuhvatan pregled dosadašnjeg ukupnog iznosa na teret proračuna EU-a jer su jedine dostupne informacije iznesene u nizu različitih dokumenata koji obuhvaćaju različita razdoblja.

Doprinos instrumenta FUS – GV djelotvornom upravljanju granicama ovisi o tome unose li države članice pouzdane, relevantne i ažurirane informacije u IT sustave

5.31. Kako bi se omogućile učinkovite i djelotvorne provjere viza i granične kontrole, ključno je da IT sustavi koji se upotrebljavaju za granične kontrole ispravno funkcioniraju i da sadržavaju pouzdane, relevantne i ažurirane informacije. Sljedeća pitanja mogla bi ograničiti učinak doprinosa instrumenta FUS – GV djelotvornom upravljanju granicama:

- SIS II najveći je i najčešće upotrebljavani sustav za sigurnost i upravljanje granicama. Njime se nacionalnim tijelima omogućuje da unose i pregledavaju upozorenja o pojedincima i predmetima. Iako se sustavom povećava djelotvornost graničnih kontrola (vidjeti odlomak 5.28.), problemi povezani s

¹⁶ Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022., str. 344. i „EU-lisa SIS II – 2019 Statistics”, str. 6.

¹⁷ Izvor: Eurostat.

¹⁸ Tematsko izvješće br. 20/2019, odlomak 46.

kvalitetom podataka¹⁹ ugrožavaju učinkovitost i djelotvornost kontrola²⁰. Osim toga, službenici graničnog nadzora mogli bi sustavnije pregledavati SIS II²¹: Sud je u anketi iz 2019. godine utvrdio da zbog vremenskih ograničenja osoblje mora donositi odluke u vezi s postupcima ulaska/izlaska bez pregledavanja baze podataka.

- VIS-om se konzulati u zemljama izvan EU-a povezuju sa svim graničnim prijelazima na vanjskim granicama u zemljama schengenskog područja, čime se zemljama omogućuje razmjena podataka o vizama. Službenicima graničnog nadzora omogućuje se da provjere je li osoba koja predočuje vizu doista njezin zakoniti nositelj, je li viza vjerodostojna i ispunjava li nositelj vize i dalje uvjete za izdavanje vize. Međutim, u sustavu se bilježe samo schengenske vize za kratkotrajni boravak (vidjeti odlomak 5.19.) i ne postoji konsolidirana evidencija svih izdanih i provjerenih viza²².
- Iz programskog izvještaja Eurosur za 2020. vidljivo je da su svi nacionalni i podnacionalni koordinacijski centri propisani pravilima sustava bili uspostavljeni do prosinca 2014. Međutim, evaluacijom koju je Komisija provela četiri godine kasnije utvrđeno je da nekoliko država članica još uvijek nije u potpunosti ispunilo zahtjeve te je Sud utvrdio da zemlje nisu u potpunosti i dosljedno provele sve zahtjeve²³. Djelotvornost Eurosur otežana je zbog toga što zemlje ne prijavljuju sve incidente (prema broju i vrsti informacija), ne ažuriraju informacije odmah i/ili ne razmjenjuju sve informacije. Slijedom toga, pokazatelj za broj incidenata koje su prijavile zemlje vjerojatno ima manju vrijednost od stvarne. Komisija je poduzela mjere za rješavanje tih problema tako što je utvrdila obvezujuća pravila u vezi s obvezom država članica da podnose izvješća²⁴.

¹⁹ Ibid., odlomci 68. – 72.

²⁰ COM(2016) 880 final, odlomak 4.3.6.

²¹ Tematsko izvješće br. 20/2019, odlomci 49. – 54., 91.

²² Ibid., odlomak 91.

²³ Tematsko izvješće br. 8/2021 „Potpora Frontexa upravljanju vanjskim granicama: dosad nije postignuta dovoljna djelotvornost”, odlomak 29. i Prilog III.

²⁴ Uredba (EU) 2021/581 od 9. travnja 2021.: „Slike stanja Europskog sustava nadzora granica (EUROSUR)”, SL L 124 od 12.4.2021, str. 3.

Zaključci

5.32. Instrumentom FUS – GV pružena je znatna potpora (u dosadašnjem razdoblju 1,4 milijarde eura) kako bi se državama članicama pomoglo u suočavanju s troškovima i izazovima uspostave i provedbe integriranog okvira za upravljanje granicama i zajedničke vizne politike u vrijeme u kojem je migracijska kriza izazvala golem pritisak na vanjske granice EU-a. Nije jasno u kojoj je mjeri taj instrument ostvario svoj opći cilj doprinošenja visokoj razini sigurnosti u EU-u jer na pokazatelj kojim se mjeri napredak u ostvarenju tog cilja utječe nekoliko vanjskih čimbenika (vidjeti odlomak [5.17.](#)).

5.33. Do kraja 2020. isplaćeno je 55 % sredstava dodijeljenih nacionalnim programima. U državama članicama postojale su primjetne razlike u stopama iskorištavanja sredstava iz instrumenta FUS – GV, pri čemu su se te stope kretale od 18 % do 79 %. Stoga će se mnogi rezultati vjerojatno ostvariti nakon 2020. Mjere Unije i hitna pomoć, na koje otpada 19 % dodijeljenih sredstava iz instrumenta FUS – GV, nisu obuhvaćene okvirom uspješnosti (vidjeti odlomke [5.11.](#) i [5.12.](#)).

5.34. Cjelokupno gledajući, od 12 pokazatelja za instrument FUS – GV koji su objavljeni u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima njih šest ostvarilo je zadovoljavajući napredak u dosezanju svojih ciljnih vrijednosti za 2020. Više od polovice (njih sedam) pokazatelji su ostvarenja te se njima mjeri operativna provedba instrumenta. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti Komisija iznosi pokazatelje koji pokazuju visok stupanj napretka u dosezanju ciljnih vrijednosti za instrument FUS – GV, ali ne iznosi i manje ohrabrujuće pokazatelje kojima se mjeri osposobljavanje i izgradnja kapaciteta za konzulate i službenike graničnog nadzora. Nadalje, s obzirom na to da se objavljenim pokazateljima uspješnosti objedinjuju rezultati koje su prijavile države članice, iznimni rezultati koje je postigao ograničen broj zemalja daju pozitivnu ukupnu sliku i optimističnu predodžbu o dosadašnjem napretku (vidjeti odlomke [5.10.](#) i [5.14.](#) – [5.16.](#)).

5.35. Kad je riječ o posebnom cilju podupiranja zajedničke vizne politike, instrumentom FUS – GV pomoglo se modernizaciji više od 2 620 konzulata, čime su stvoreni sigurniji i učinkovitiji centri za obradu zahtjeva za vize. Također su se poticale aktivnosti konzularne suradnje među državama članicama, uključujući uspostavu zajedničkih viznih centara. Međutim, prosjek od ostvarena tri sata osposobljavanja u području viza pokazuje da se instrumentom nije u dovoljnoj mjeri doprinijelo dosljednoj primjeni pravne stečevine na temelju osposobljavanja (vidjeti odlomke [5.20.](#) i [5.21.](#)).

5.36. Kad je riječ o podupiranju integriranog upravljanja granicama, instrumentom se pruža dodana vrijednost jer se zemljama omogućuje modernizacija i razvoj infrastrukture za nadzor nad granicama, uključujući ključne IT sustave koji se upotrebljavaju za granične kontrole. Međutim, kako bi upravljanje granicama bilo djelotvorno, informacije u tim sustavima moraju biti pouzdane, relevantne i ažurirane. Dokazi pokazuju da se problemi u vezi s kvalitetom podataka ponavljaju te da ima prostora za redovitiju uporabu tih sustava. Ključno je i odgovarajuće osposobljavanje službenika graničnog nadzora kako bi se zajamčilo da se novi sustavi i alati koji se financiraju iz instrumenta u potpunosti iskoriste. Međutim, ciljne vrijednosti osposobljavanja nisu dosegnute, a objedinjeni podatci koje su države članice prijavile nisu usporedivi (vidjeti odlomke [5.23.](#) – [5.31.](#)).

Prilozi

Prilog 5.1 – Ciljevi Fonda za unutarnju sigurnost – granice i vize

Opći cilj			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
Opći cilj br. 1	Doprinijeti jamčenju visoke razine sigurnosti u Europskoj uniji uz istodobno olakšavanje zakonitog putovanja putem jedinstvene i visoke razine nadzora vanjskih granica i djelotvorne obrade schengenskih viza u skladu s predanošću Unije temeljnim slobodama i ljudskim pravima.	Jamčenje visoke razine sigurnosti u Uniji (OC br. 1)	Da
Posebni ciljevi			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
Posebni cilj br. 1	Podupiranje zajedničke vizne politike radi olakšavanja zakonitog putovanja, pružanja visoke kvalitete usluge podnositeljima zahtjeva za vizu, osiguravanja jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja i suzbijanja nezakonitog useljavanja.	Podupiranje zajedničke vizne politike (PC br. 1)	Da
Posebni cilj br. 2	Podupiranje integriranog upravljanja granicama (...) radi jamčenja, s jedne strane, ujednačene i visoke razine nadzora i zaštite vanjskih granica (...), a s druge strane, neometanog prelaska vanjskih granica u skladu sa schengenskom pravnom stečevinom, pri čemu se jamči	Potporna integriranom upravljanju granicama (PC br. 2)	Da

Posebni ciljevi			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
	pristup međunarodnoj zaštiti onima kojima je ta zaštita potrebna u skladu s obvezama koje su države članice ugovorile u području ljudskih prava, uključujući načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.		
Operativni ciljevi za instrument FUS – GV			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
(a)	Promicanje razvoja, provedbe i izvršavanja politika u cilju osiguravanja odsutnosti svake kontrole osoba, bez obzira na njihovo državljanstvo, pri njihovom prelasku unutarnjih granica te provođenja kontrola osoba i učinkovitog nadziranja prelaska vanjskih granica;		Da
(b)	Postupna uspostava integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama, utemeljenog na solidarnosti i odgovornosti, osobito s pomoću: (i) jačanja nadzora vanjske granice i sustava za nadzor te međuagencijske suradnje među službenicima graničnog nadzora, carinskim, migracijskim tijelima, tijelima za odobrenje azila i tijelima za provedbu zakona država članica na vanjskim granicama, uključujući u graničnom morskom području;		Da

Operativni ciljevi za instrument FUS – GV			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
	(ii) mjera unutar državnog područja u pogledu upravljanja vanjskim granicama i potrebnih pratećih mjera za sigurnost dokumenata, upravljanje identitetom i interoperabilnost nabavljene tehničke opreme; (iii) svih mjera koje također doprinose sprečavanju i borbi protiv prekograničnog kriminala na vanjskim granicama u vezi s kretanjem osoba, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje ljudi;		
(c)	Promicanje razvoja i provedbe zajedničke politike o vizama i drugim dozvolama za kratkotrajni boravak i različitih oblika konzularne suradnje radi osiguranja bolje konzularne pokrivenosti i usklađenih praksi izdavanja viza;		Da
(d)	postavljanje i rad informatičkih sustava, njihove komunikacijske infrastrukture i opreme kojima se podupiru zajednička vizna politika, granični nadzor i nadzor nad granicama na vanjskim granicama te potpuno poštuje pravo kojim se uređuje zaštita osobnih podataka;		Da
(e)	Jačanje osviještenosti o situaciji na vanjskim granicama i sposobnost država članica da reagiraju;		Da
(f)	Jamčenje učinkovite i jedinstvene primjene pravne stečevine Unije o granicama i		Da

Operativni ciljevi za instrument FUS – GV			
Cilj	Cjeloviti tekst cilja	Skraćeni naziv (i kratica)	Zastupljeno u uzorku Suda?
	vizama, uključujući učinkovito funkcioniranje mehanizma evaluacije i praćenja Schengena;		
(g)	Jačanje mjera država članica koje doprinose boljoj suradnji među državama članicama koje djeluju u trećim zemljama kad je riječ o ulasku državljana trećih zemalja na državno područje država članica, uključujući sprečavanje i rješavanje nezakonitog useljavanja, kao i suradnji s trećim zemljama u tom smislu uz potpunu usklađenost s ciljevima i načelima politike vanjskog djelovanja i humanitarne politike Unije.		Da

Izvor: Uredba (EU) br. 515/2014.

Poglavlje 6.

Globalna Europa

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	6.1. – 6.10.
Kratak opis područja „Globalna Europa”	6.1. – 6.2.
Opseg i pristup	6.3. – 6.6.
Svrha IPA-e II i način na koji bi trebala funkcionirati	6.7. – 6.10.
Procjena uspješnosti IPA-e II na temelju objavljenih informacija o uspješnosti	6.11. – 6.49.
Opće primjedbe	6.11. – 6.30.
Za većinu pokazatelja ili nije ostvaren zadovoljavajući napredak ili je napredak nejasan	6.12. – 6.16.
Sektorski pristup bio je strateški odabir za poboljšanje uspješnosti IPA-e II, ali se nije mogao dosljedno primjenjivati	6.17. – 6.20.
Neizravno upravljanje za koje su zadužene zemlje korisnice ponekad nepovoljno utječe na operativnu učinkovitost	6.21. – 6.23.
IPA-om II pružen je fleksibilan odgovor kao pomoć u ublažavanju kriza	6.24. – 6.25.
U informacijama o uspješnosti IPA-e II postoje određeni nedostaci	6.26. – 6.30.
Političke reforme	6.31. – 6.39.
Provedba političkih reformi općenito sporo napreduje	6.32. – 6.36.
Potpota EU-a bila je djelotvornija u promicanju temeljnih reformi nego u jamčenju njihove provedbe	6.37. – 6.39.
Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj	6.40. – 6.43.
IPA-om II doprinijelo se poljoprivredno-prehrambenom sektoru i sektoru ruralnog razvoja, ali u manjoj mjeri od očekivane	6.41. – 6.43.
Usklađivanje s pravnom stečevinom i upravljanje financijskim sredstvima EU-a	6.44. – 6.49.
Korisnici IPA-e II ostvarili su određeni napredak u usklađivanju, ali dostupne su samo ograničene informacije o njihovoj spremnosti za upravljanje financijskim sredstvima EU-a	6.45. – 6.49.
Zaključci	6.50. – 6.55.

Prilozi**Prilog 6.1 – Ciljevi IPA-e II**

Uvod

Kratak opis područja „Globalna Europa”

6.1. Naslovom 4. („Globalna Europa”) *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. obuhvaćeni su rashodi za cjelokupno *vanjsko djelovanje* koje se financira iz općeg proračuna EU-a. Te su politike usmjerene na:

- promicanje vrijednosti EU-a u inozemstvu kao što su demokracija, vladavina prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- rad na rješavanju najvažnijih globalnih problema, kao što su klimatske promjene i gubitak biološke raznolikosti;
- povećanje *učinka* razvojne suradnje EU-a, čiji je cilj doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva, podupiranju *održivog razvoja* i promicanju blagostanja;
- promicanje stabilnosti i sigurnosti u zemljama obuhvaćenima politikom proširenja EU-a te zemljama susjedstva;
- jačanje europske solidarnosti nakon prirodnih nepogoda ili katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem;
- unaprjeđivanje postupaka sprječavanja kriznih situacija i rješavanja sukoba, očuvanje mira, jačanje međunarodne sigurnosti i promicanje međunarodne suradnje;
- promicanje interesa EU-a i zajedničkih interesa u inozemstvu.

6.2. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 66,3 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 44,2 milijarde eura (vidjeti [sliku 6.1.](#)).

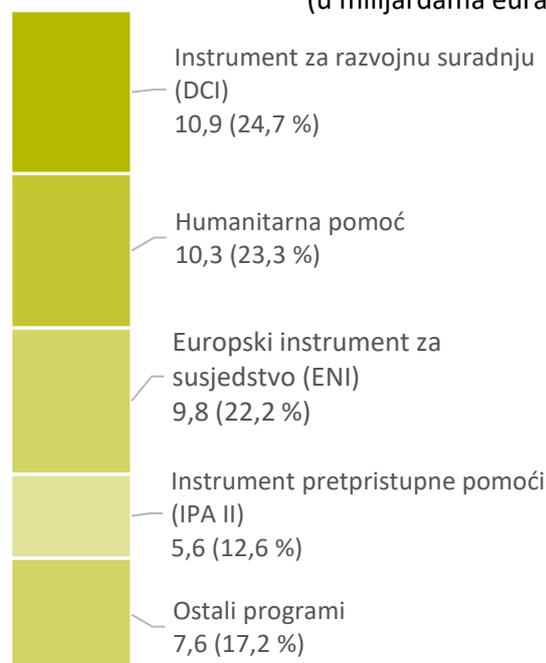
Slika 6.1. – „Globalna Europa”: plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2020. na temelju obveza iz tog razdoblja

(i) u sklopu svih naslova VFO-a



(ii) prikaz po pojedinačnim programima

(u milijardama eura)



Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije.

Opseg i pristup

6.3. Od 15 *programa* u okviru naslova „Globalna Europa” Sud je odabrao jedan: Instrument pretpristupne pomoći II (IPA II), na koji otpada 12,6 % (5,6 milijardi eura) ukupnih plaćanja koja su u okviru tog naslova VFO-a izvršena do kraja 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o *uspješnosti* bilo dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi potrošnje EU-a u bili uspješni. Ta se procjena nadovezuje na analizu koju je Sud iznio u [izvješću o uspješnosti za 2019.](#) u vezi s Instrumentom za razvojnu suradnju i Europskim instrumentom za susjedstvo, u okviru kojih je do kraja 2019. izvršeno 44,8 % ukupnih plaćanja.

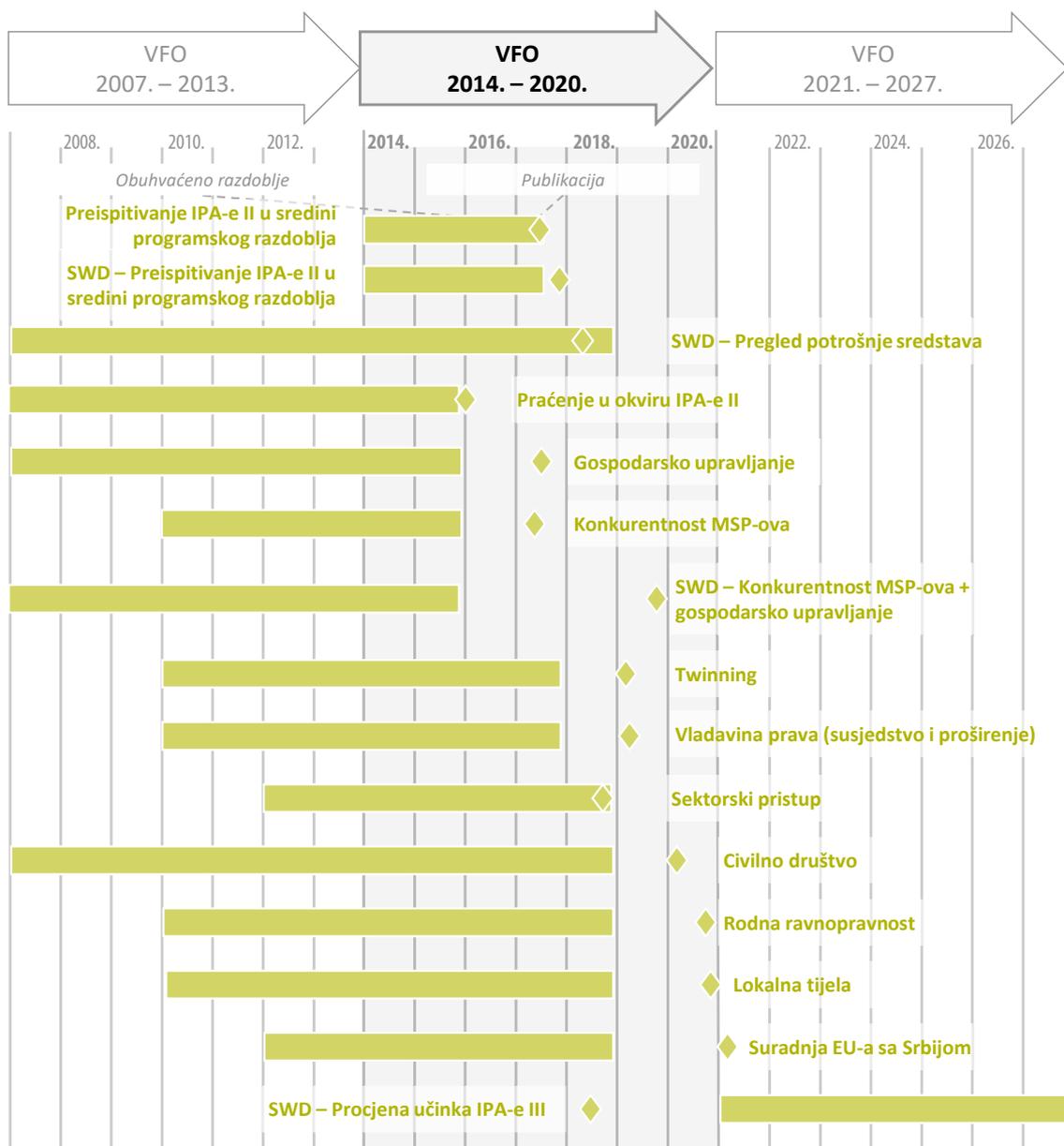
6.4. Sud se u pripremi ovog poglavlja koristio informacijama Europske komisije o uspješnosti objavljenima, među ostalim, u [godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.](#), [programskim izvještajima za nacrt proračuna za 2022.](#) i [godišnjem izvješću o radu za 2020.](#) Glavne uprave za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), kao i ključnim evaluacijama i drugim izvješćima prikazanim na [slici 6.2.](#) Pregledom je obuhvaćeno i godišnje izvješće o

primjeni instrumenata EU-a za financiranje vanjskog djelovanja. U izvješću se iznose informacije o tome u kojoj se mjeri ispunjavaju *preuzete obveze* EU-a na globalnoj razini, pri čemu se te informacije temelje, među ostalim, na *rezultatima* EU-a u području međunarodne suradnje i razvoja te pokazateljima iz okvira uspješnosti IPA-e. Sud je provjerio jesu li te informacije vjerodostojne i usporedio ih je sa svojim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti. Za potrebe ovog poglavlja i ovog izvješća u cjelini pojam „rezultat” odgovara pojmu „ishod” u pojmovniku službene razvojne pomoći¹.

6.5. Sud se također oslonio na rezultate svojih nedavnih revizija i pregleda. U **Dodatku** se iznosi detaljniji opis metodologije primijenjene za pripremu ovog poglavlja.

¹ OECD, „DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”.

Slika 6.2. – Vremenski okvir glavnih evaluacija i drugih izvješća te razdoblja obuhvaćena revizijom



Izvor: Sud.

6.6. Svaki program potrošnje EU-a ima niz ciljeva, koji se dijele na opće i posebne i koji su definirani u zakonodavstvu o uspostavi predmetnog programa². IPA II ima pet ciljeva (jedan opći i četiri posebna), od kojih su ovim poglavljem obuhvaćena njih četiri (vidjeti [Prilog 6.1.](#)).

² Uredba (EU) br. 231/2014 o Instrumentu prepristupne pomoći (IPA II).

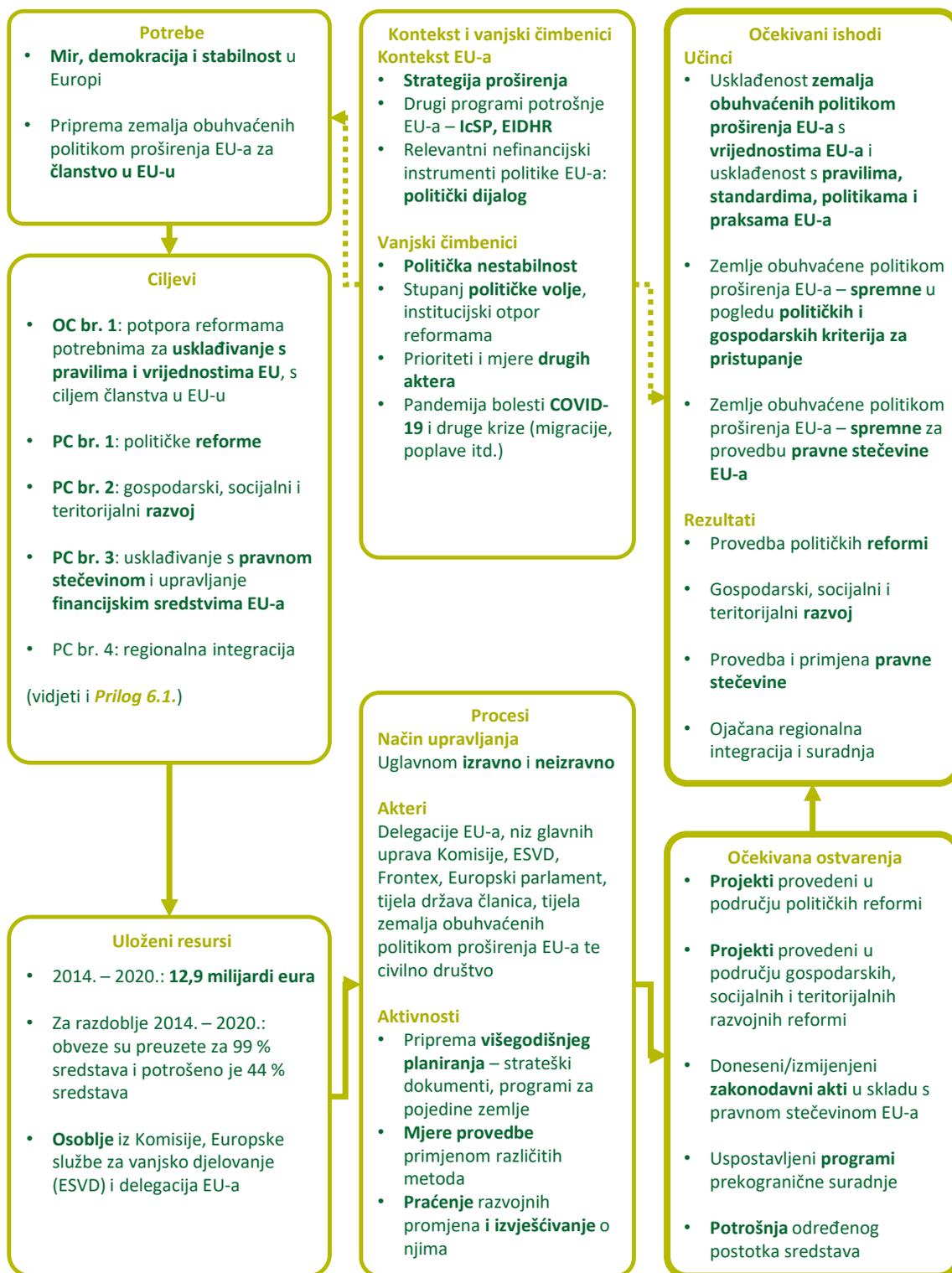
Svrha IPA-e II i način na koji bi trebala funkcionirati

6.7. Proces pristupanja temelji se na ispunjavanju triju skupova kriterija iz Kopenhagena (politički kriteriji, gospodarski kriteriji te administrativni i institucijski kapaciteti za djelotvornu primjenu zakonodavstva EU-a (koji se kao cjelina nazivaju *pravna stečevina*)³). Pritom se primjenjuje pristup na osnovi načela prema kojem se najprije rješavaju temeljna pitanja te se prednost daje određenim elementima tih kriterija, kao što su vladavina prava, temeljna prava, jačanje demokratskih institucija, reforma javne uprave i gospodarsko upravljanje. IPA II glavni je izvor financiranja sredstvima EU-a za pet *zemalja kandidatkinja* (Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija i Turska) i dvije *potencijalne zemlje kandidatkinje* (Bosna i Hercegovina te Kosovo*⁴). I jedne i druge u daljnjem se tekstu nazivaju „korisnici IPA-e II”. IPA-om II upravljaju GU NEAR i GU AGRI (Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj) i tim se instrumentom podupire provedba politike proširenja EU-a. Na [slici 6.3.](#) daje se konceptualni pregled IPA-e II, kao i kontekst u kojemu se taj instrument primjenjuje te se prikazuju potrebe koje bi se njime trebale zadovoljiti, ciljevi koji se njime žele postići te *ostvarenja* i ishodi koji se očekuju na temelju njegove primjene.

³ Zaključci predsjedništva, sastanak Europskog vijeća u Kopenhagenu, 21. i 22. lipnja 1993.

⁴ * Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

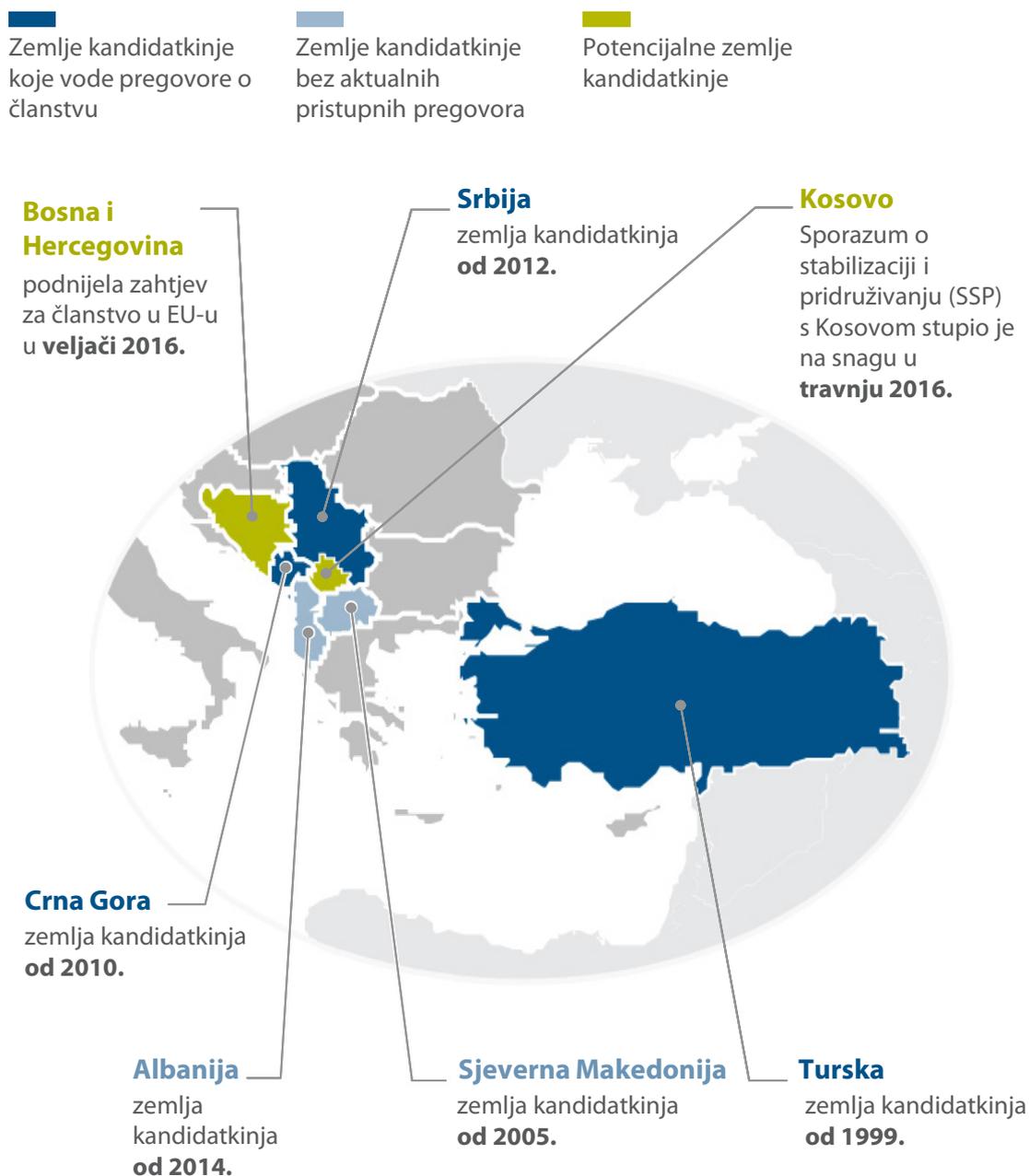
Slika 6.3. – Pregled IPA-e II



Izvor: Sud, na temelju Uredbe br. 231/2014 o Instrumentu pretpristupne pomoći (IPA II), programskih izvještaja Komisije, godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te evaluacije IPA-e II (SWD (2017) 463 final).

6.8. Instrumentom prepristupne pomoći, koji je prvi put uspostavljen za *programsko razdoblje 2007. – 2013.*, korisnicima se pomaže (vidjeti kartu na [slici 6.4.](#)) na njihovu europskom putu. Njime je zamijenjen niz programa i *financijskih instrumenata* koji su postojali u tu svrhu prije 2007. IPA-om II obuhvaćeno je razdoblje 2014. – 2020.

Slika 6.4. – Korisnici IPA-e II



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

6.9. IPA-om II korisnicima se pomaže u donošenju i provođenju reformi potrebnih za njihovo usklađivanje sa standardima i politikama EU-a te s pravnom stečevinom. Tim se instrumentom korisnici pripremaju za pregovore o pristupanju EU-u, koji su podijeljeni u 35 *pregovaračkih poglavlja* koja obuhvaćaju različita područja pravne stečevine. U skladu s izmijenjenom metodologijom proširenja, koju je Vijeće potvrdilo u ožujku 2020., pregovaračka poglavlja sada će se grupirati u šest tematskih „skupina”⁵.

6.10. Do kraja 2020. sklopljeni su ugovori za 97 % proračuna IPA-e II za razdoblje 2014. – 2020., uglavnom u okviru *izravnog ili neizravnog upravljanja. Podijeljeno upravljanje*, u kojem su provedbene zadaće delegirane državama članicama EU-a, primjenjuje se samo za programe prekogranične suradnje sa zemljama EU-a (za do 4 % proračuna IPA-e II).

⁵ COM(2020) 57 final.

Procjena uspješnosti IPA-e II na temelju objavljenih informacija o uspješnosti

Opće primjedbe

6.11. Na *slici 6.5.* Sud iznosi pregled svih pokazatelja za IPA-u II koji su uključeni u relevantni programski izvještaj. Posebni pregledi pokazatelja daju se na *slici 6.6.*, *slici 6.7.* i *slici 6.8.* U izvješću o uspješnosti za 2019.⁶ Sud je razmotrio određena opća ograničenja koja se primjenjuju pri tumačenju tih pokazatelja. Konkretno, procjena Suda o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren „zadovoljavajući napredak” odnosi se na vjerojatnost doseganja ciljne vrijednosti za taj pokazatelj. U toj se procjeni ne uzima u obzir je li i koliko je određeni pokazatelj povezan s aktivnostima i ciljevima IPA-e II, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj dovoljno ambiciozna. Stoga je to tek prvi korak u analizi uspješnosti IPA-e II. Sud nije obavio reviziju pouzdanosti povezanih podataka (međutim, razmotrio ju je u izvješću o uspješnosti za 2019.⁷).

⁶ Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomak 1.24.

⁷ Izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomci 1.13. – 1.23.

Slika 6.5. – Pregled svih pokazatelja za IPA-u II u programskom izvještaju

Cilj (*)	Ukupno	Ostvarenje			Rezultat			Učinak					
		Sveukupno				Sveukupno				Sveukupno			
PC br. 1	3												
PC br. 2	11	4	– 1	– 3						3	– 3		
PC br. 3	3	2	– 1	– 1						7	– 3	4	
PC br. 4	2	2		– 2						1		– 1	
Ukupno	19	8	– 2	– 2	– 4					11	– 3	7	– 1

(*) Za cijeli popis ciljeva vidjeti Prilog 6.1.

TUMAČ

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Za većinu pokazatelja ili nije ostvaren zadovoljavajući napredak ili je napredak nejasan

6.12. Iako postoji opći cilj za IPA-u II (vidjeti [Prilog 6.1.](#)), u programskom izvještaju ne navode se nikakvi povezani pokazatelji. Od 19 pokazatelja iz programskog izvještaja za IPA-u II koji se odnose na posebne ciljeve programa, većina pokazatelja (njih 11) odnosi se na posebni cilj br. 2, na koji otpada 40 % preuzetih obveza iz proračuna IPA-e II. Ukupno gledajući, 58 % pokazatelja IPA-e II pokazatelji su učinka (njih 11), a 42 % pokazatelji su ostvarenja (njih osam).

6.13. Na temelju informacija navedenih u programskom izvještaju Sud smatra da je u pogledu četvrtine pokazatelja (njih pet) ostvaren zadovoljavajući napredak, dok za polovicu pokazatelja (njih devet) nije ostvaren zadovoljavajući napredak. Za preostalu četvrtinu pokazatelja (njih pet) programski izvještaj ne sadržava dovoljno informacija za jasnu procjenu njihova napretka⁸. Razlog tome leži u činjenici što ili nisu prijavljeni nikakvi rezultati za ključne etape (u slučaju 3 pokazatelja) ili zato što uopće ne postoje ključne etape (u slučaju 2 pokazatelja).

6.14. Pokazatelji (njih 17) za tri odabrana posebna cilja (posebni ciljevi br. 1, br. 2 i br. 3), na koje otpadaju dvije trećine proračuna IPA-e II, dijele se na pokazatelje učinka (njih 11) i pokazatelje ostvarenja (njih šest). U programskom izvještaju navodi se izvor

⁸ To se odnosi na pokazatelj br. 5 (za zapadni Balkan) i pokazatelj br. 6 u okviru posebnog cilja br. 2 te na pokazatelje br. 1 i br. 2 (ovaj drugi odnosi se na zapadni Balkan) u okviru posebnog cilja br. 3.

za svaki pokazatelj: za neke od njih jasno se upućuje na izvješća ili internetske stranice na kojima su relevantne informacije objavljene (za njih sedam), ali za većinu njih upućuje se samo na institucije koje dostavljaju podatke (za njih deset). Stoga nije uvijek jasno na koji su način prikazane vrijednosti izračunane⁹. Na primjer, kad je riječ o zapadnom Balkanu, nije jasno na koji je način izračunana prosječna vrijednost izvoza/uvoza.

6.15. Komisija je ove godine prvi put u programski izvještaj uvrstila svoju procjenu napretka. Sud smatra da je riječ o poboljšanju u usporedbi s prethodnim programskim izvještajima. Međutim, analiza koju je provela Komisija ponekad se razlikuje od analize koju je proveo Sud. Na primjer, Komisija smatra da je za sva tri pokazatelja u okviru posebnog cilja br. 1 zabilježen umjeren napredak, no na temelju kvantitativnih informacija prijavljenih za sva tri pokazatelja nije zabilježen nikakav napredak (vidjeti i odlomke [6.33.](#) – [6.35.](#)).

6.16. Od 19 pokazatelja u programskom izvještaju njih šest predstavljeno je u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti kao *ključni pokazatelji uspješnosti*. Međutim, Sud smatra da taj odabir u okviru godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti nije reprezentativan za uspješnost IPA-e II. Njih četiri pokazatelji su učinka i pokazuju okvirni kontekst IPA-e II, a ne uspješnost tog instrumenta. Preostala dva pokazatelja su ostvarenja, ali se odnose na programe prekogranične suradnje, koji nisu reprezentativni za rashode u okviru IPA-e II (vidjeti odlomak [6.10.](#)). Nadalje, za sve odabrane pokazatelje zabilježen je napredak, a oba pokazatelja za koje su dosegnute ciljne vrijednosti pokazatelji su učinka. Osim toga, nijedan od ključnih pokazatelja uspješnosti ne pripada posebnom cilju br. 1 o političkim reformama, iako je to središnji element proširenja (vidjeti odlomak [6.7.](#)).

Sektorski pristup bio je strateški odabir za poboljšanje uspješnosti IPA-e II, ali se nije mogao dosljedno primjenjivati

6.17. IPA je jedinstvena po tome što se bavi pitanjima u vezi s pripremanjem zemalja za članstvo u EU-u, što je dugoročan proces. „Sektorski pristup” znači definiranje usklađenog skupa mjera za provedbu reformi u određenom području ili „sektoru”, kao što su vladavina prava, pravosuđe ili javna uprava, te za njihovo usklađivanje sa standardima EU-a. To uključuje analizu uvjeta u konkretnom sektoru,

⁹ To se odnosi na pokazatelje br. 2, br. 3 i br. 4 (za zapadni Balkan) u okviru posebnog cilja br. 2 te na pokazatelj br. 2 (i za zapadni Balkan i za Tursku) u okviru posebnog cilja br. 3.

kao i potrebnih mjera i njihova redosljeda te aktera i alata potrebnih za provedbu tih mjera. Kad je riječ o IPA-i II, Komisija je strateški odlučila primijeniti taj pristup kako bi zajamčila „dugoročniji, dosljedniji i održiviji pristup, omogućila veću odgovornost, olakšala suradnju među donatorima, uklonila udvostručavanje napora te povećala učinkovitost i djelotvornost”¹⁰.

6.18. Tijekom početnih godina primjene sektorskog pristupa naišlo se na niz prepreka kad je riječ o nekim korisnicima IPA-e II, pri čemu su glavne prepreke bile sljedeće:

- o nedostatak nacionalnih sektorskih strategija i okvira za procjenu uspješnosti namijenjenih praćenju uspješnosti¹¹;
- o nedostatna politička predanost, birokratski otpor i manjak administrativnih kapaciteta¹².

6.19. Nadalje, kad je riječ o izradi programa u okviru IPA-e II, sektorski pristup doveo je do pojačanog dijaloga između EU-a i korisnika IPA-e II te unutarnje usklađenosti¹³ unutar IPA-e II u onim sektorima koji su¹⁴:

- o uključeni u pristup na osnovi načela prema kojem se najprije rješavaju temeljna pitanja (npr. pravosuđe), čime se jamči stalan dotok pomoći;
- o primili pomoć u okviru sektorske *proračunske potpore* ili višegodišnjih programa¹⁵ u odgovarajućoj kombinaciji s posebnim instrumentima/alatima za razvoj kapaciteta¹⁶.

¹⁰ „Revised indicative strategy paper for Turkey (2014. – 2020.)”, str. 5.

¹¹ „External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)”, str. iii. i iv. te 38. i 39.; „Revised indicative strategy paper for Bosnia and Herzegovina (2014. – 2020.)”, str. 10. i „Revised indicative strategy paper for Kosovo* (2014. – 2020.)”, str. 12.

¹² „Evaluation of sector approach under IPA II”, str. 44.

¹³ Ibid., str. 45.

¹⁴ Ibid., str. viii.

¹⁵ Ibid., str. viii.

¹⁶ Ibid., str. 30.; SWD(2017) 463 final, str. 11.

6.20. Primjenom sektorskog pristupa, posebice proračunskom potporom, poboljšala se strateška usmjerenost IPA-e II i povećala se njezina usmjerenost na reforme. Međutim, evaluacija u sredini programskog razdoblja pokazuje da primjena sektorskog pristupa i dalje nije ujednačena među sektorima i korisnicima IPA-e II¹⁷.

Neizravno upravljanje za koje su zadužene zemlje korisnice ponekad nepovoljno utječe na operativnu učinkovitost

6.21. Kako je navedeno u odlomku **6.10.**, proračun IPA-e II uglavnom je pod izravnim i neizravnim upravljanjem. U okviru izravnog upravljanja Komisija izravno izvršava proračun sve dok se za to ne akreditiraju relevantna tijela korisnika IPA-e II. U okviru neizravnog upravljanja Komisija povjerava zadaće izvršenja proračuna:

- zemljama korisnicama IPA-e II ili subjektima koje te zemlje imenuju (poznato kao neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama); ili
- agencijama EU-a ili država članica; ili
- međunarodnim organizacijama.

6.22. Neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama u prvom se redu upotrebljava za pripremu tijela korisnika za upravljanje strukturnim/*kohezijskim fondovima* u budućnosti. Evaluacija IPA-e II u sredini programskog razdoblja, kojom su procijenjene prve godine njezine primjene, dovela je do zaključka da iako se primjenom neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama povećala odgovornost korisnika za program, takav je način upravljanja bio manje učinkovit od izravnog upravljanja¹⁸. Zbog ozbiljnih problema u pogledu učinkovitosti povezanih sa sustavnim nedostatcima i manjkom administrativnih kapaciteta Komisija je u određenim sektorima ponovno uvela izravno upravljanje. U Turskoj, gdje su financijska sredstva u okviru IPA-e I i IPA-e II uglavnom bila pod neizravnim upravljanjem sa zemljom korisnicom, kronična kašnjenja dovela su do zaostataka u potrošnji u iznosu većem od 600 milijuna eura. U Albaniji su obustavljeni postupci javne nabave u okviru IPA-e II koji su bili pod neizravnim upravljanjem sa zemljom korisnicom, što je uzrokovalo kašnjenja u postupcima javne

¹⁷ SWD(2017) 463 final, str. 3.

¹⁸ „External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)”, str. iii., 36. i 39.

nabave¹⁹. Takvi slučajevi neučinkovitosti utječu na relevantnost i djelotvornost projekata²⁰.

6.23. Srbija i Crna Gora također ispunjavaju uvjete za neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama, dok to nije slučaj s Kosovom i Bosnom i Hercegovinom²¹. Međutim, korisnici IPA-e II nisu uvijek zainteresirani za neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama. Na primjer, u sektoru vladavine prava, srbijanske vlasti prednost su davale izravnom upravljanju, uglavnom zbog neusklađenosti sa strogim zahtjevima EU-a u pogledu neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama i manjka administrativnog kapaciteta²² u odgovornim agencijama, što je dodatno pogoršano velikom fluktuacijom osoblja²³.

IPA-om II pružen je fleksibilan odgovor kao pomoć u ublažavanju kriza

6.24. IPA-om II pomaže se ublažiti krize koje bi mogle utjecati na njezine opće i posebne ciljeve, posebno na gospodarski i socijalni razvoj njezinih korisnika. Na primjer, nakon poplava na zapadnom Balkanu 2014. GU NEAR preusmjerio je financijska sredstva iz IPA-e II (127 milijuna eura) na posebnu mjeru za oporavak od poplava i upravljanje poplavnim rizicima²⁴.

6.25. Za potporu zapadnom Balkanu u sklopu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19 reprogramirana su financijska sredstva iz IPA-e II u iznosu od gotovo 900 milijuna eura²⁵. Riječ je o iznosu koji je uključen u 3,3 milijarde eura koje je ta regija primila i u okviru drugih instrumenata EU-a kao što je *makrofinancijska pomoć* i u obliku povlaštenih zajmova Europske investicijske banke.

¹⁹ SWD(2018) 151 final, str. 83.

²⁰ „External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)”, str. ii., iii., iv. i 36.

²¹ Ibid., str. 13.

²² „IPA II monitoring, reporting and performance framework”, str. 14; „Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010. – 2017.)”, str. 29. i 30.

²³ „Strategic country-level evaluation of the European Union’s cooperation with Serbia over the period 2012. – 2018.”, str. 61. i 62.

²⁴ C(2014) 9797 final.

²⁵ „Annual Activity Report 2020 DG NEAR”, str. 17.

U informacijama o uspješnosti IPA-e II postoje određeni nedostatci

6.26. GU NEAR objavljuje detaljna godišnja izvješća o trenutačnom stanju i napretku svake zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje u pogledu različitih pregovaračkih poglavlja te o ispunjavanju političkih i gospodarskih kriterija (vidjeti odlomak 6.7.). Iako ta izvješća, čiju je izradu zatražilo Vijeće Europske unije (Vijeće), ispunjavaju svoju svrhu pružanja informacija o procesu proširenja, njihova bi se informativnost mogla povećati navođenjem informacija o tome u kojoj se mjeri napredak (ili izostanak napretka) pripisuje IPA-i II, odnosno u kojoj je mjeri to povezano s drugim akterima ili čimbenicima.

6.27. Postojali su nedostatci u praćenju pojedinačnih projekata, kao što je utvrđeno u nekoliko vanjskih evaluacija, kao i revizija koje je proveo Sud. Praćenje je u nekim slučajevima bilo usmjereno na *uložene resurse*, aktivnosti i procese, a ne na rezultate i učinke²⁶. Neki od pokazatelja analiziranih u izvješćima Suda nisu sadržavali polazne vrijednosti ili su bili nedostatan definirani²⁷.

6.28. Komisija angažira vanjske izvođače kako bi obavili evaluaciju programa, na temelju koje pružaju vanjsku procjenu njihove djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, usklađenosti i dodane vrijednosti EU-a. Jedan je od ključnih rezultata tih evaluacija *radni dokument službi Komisije* u kojem se iznose rezultati. Međutim, za sedam od 11 evaluacija koje je Sud pregledao radni dokumenti službi Komisije nisu bili dostupni, što znači da nisu objavljene informacije o tome kako GU NEAR ocjenjuje zaključke vanjskih izvođača evaluacija. Nadalje, Sud je utvrdio da su zaključci evaluacije u području gospodarskog upravljanja i konkurentnosti *malih i srednjih poduzeća* potvrđeni u odgovarajućem radnom dokumentu službi Komisije, pri čemu nisu uzeti u obzir znatni nedostatci u procesu evaluacije. Sud je u [izvješću o uspješnosti za 2019.](#) izvijestio o sličnim nedostacima i u drugim žarišnim područjima.

6.29. U programskom izvještaju IPA-e II prikazani su pokazatelji učinka i pokazatelji ostvarenja, no nedostaju *pokazatelji rezultata* kojima bi se povezali učinci i ostvarenja. Pokazatelji rezultata ključni su za razumijevanje načina na koji je program pridonio

²⁶ „Evaluation of EU support to local authorities in enlargement and neighbourhood regions (2010. – 2018.)”, str. 6.; „Evaluation of the EU’s external action support to gender equality and women’s and girls’ empowerment (2010. – 2018.)”, str. 14.; „Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010. – 2017.)”, str. ix. i 32.

²⁷ Tematsko izvješće br. 7/2018, odlomci VIII. i 39.; Tematsko izvješće br. 27/2018, odlomci IX. i 54.

napretku u ostvarenju svojih ciljeva. Druga izvješća Komisije, kao što su godišnje izvješće o radu ili godišnje izvješće o provedbi instrumenata EU-a za financiranje vanjskog djelovanja, sadržavaju dodatne pokazatelje, uključujući pokazatelje rezultata, koji bi mogli pružiti potpuniju sliku. Iako se tim pokazateljima pružaju vrijednosti za GU NEAR u cjelini ili za sve instrumente vanjskog djelovanja zajedno, za neke od tih pokazatelja informacije se mogu raščlaniti po instrumentima. To znači da bi ih Komisija mogla upotrijebiti za posebno procjenjivanje uspješnosti IPA-e II i izvješćivanje o njoj. U okviru izrade programa za IPA-u III (instrument za razdoblje 2021. – 2027. koji slijedi nakon IPA-e II) GU NEAR radi na matrici za grupiranje svih dostupnih programskih pokazatelja.

6.30. Između potrošnje financijskih sredstava za određeni višegodišnji program i praćenja njegova ishoda postoji neizbježan vremenski odmak. Do 31. prosinca 2020. i dalje nije bilo isplaćeno 56 % ukupnih financijskih sredstava koja su dodijeljena za VFO za razdoblje 2014. – 2020., što znači da je vjerojatno da će se mnogi rezultati ostvariti tek nakon 2020. Kao i za sve instrumente vanjskog djelovanja, Komisija mora izraditi završno izvješće o evaluaciji za razdoblje 2014. – 2020. u okviru preispitivanja u sredini sljedećeg financijskog razdoblja, tj. do 31. prosinca 2024.

Političke reforme

6.31. Na *slici 6.6.* daje se pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 1.: „Političke reforme”.

Slika 6.6. – Pregled pokazatelja povezanih s ciljem „Političke reforme”

Sažetak svih pokazatelja

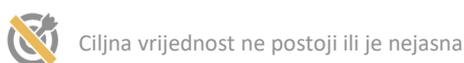
Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	0	0	0	0
Ne	0	0	3	3
Nije jasno	0	0	0	0
UKUPNO	0	0	3	3

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

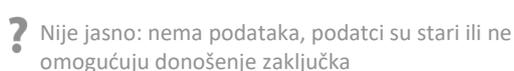
Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Spremnost zemalja kandidatkinja i potencijalnih zemalja kandidatkinja u pogledu političkih pristupnih kriterija Učinak	Ciljna vrijednost: većina zemalja umjereno pripremljena
Ponderirana ocjena na temelju osam vanjskih izvora zapadni Balkan Učinak	0 % (2019.) Ključna etapa 14 % (2017.)
Ponderirana ocjena na temelju osam vanjskih izvora Turska Učinak	0 % (2019.) Ključna etapa 38 % (2017.)

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Provedba političkih reformi općenito sporo napreduje

6.32. Politički kriteriji jedan su od triju nizova kriterija iz Kopenhagena (vidjeti odlomak 6.7.). Usmjereni su na vladavinu prava, temeljna prava i jačanje demokratskih institucija i javne uprave.

6.33. Unatoč napretku nekih korisnika u ispunjavanju političkih kriterija²⁸, svi pokazatelji iz programskog izvještaja²⁹ koji se odnose na spremnost korisnika IPA-e II za pristupanje EU-u u pogledu političkih reformi nazadovali su u odnosu na svoje polazne vrijednosti, a ni za jednog od njih nije ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti. Međutim, s obzirom na to da su svi pokazatelji za političke reforme pokazatelji učinka, njihov napredak ne ovisi samo o potpori u okviru IPA-e II, nego i o drugim kontekstualnim čimbenicima kao što je politička volja konkretnog korisnika IPA-e II, kao što je Komisija potvrdila u svojoj komunikaciji o politici proširenja EU-a za 2020.³⁰

6.34. Prvi pokazatelj za posebni cilj br. 1 odnosi se na broj slučajeva u kojima se korisnici IPA-e II nalaze u ranoj fazi pripreme u pogledu ispunjavanja političkih kriterija za pristupanje. Ključnom etapom za 2018. zahtijevalo se da se taj broj smanji. Međutim, taj se broj povećao, uglavnom zbog nazadovanja Turske kad je riječ o funkcioniranju pravosuđa, reformi javne uprave i slobodi izražavanja. To nazadovanje znači da, iako su neki korisnici IPA-e II ostvarili napredak, nije dosegnuta ciljna vrijednost prema kojoj je do 2020. većina njih trebala biti umjereno spremna.

6.35. Druga dva pokazatelja temelje se na osam vanjskih izvora kojima se uglavnom mjeri percepcija korupcije, sloboda tiska, djelotvornost vlade, vladavina prava, regulatorna kvaliteta te pravo na izražavanje mišljenja i kontrola odgovornosti. Oni pokazuju opće nazadovanje do 2019. te su, unatoč poboljšanjima tijekom 2020., i dalje ispod razine polaznih vrijednosti, osobito u slučaju Turske, te očito nisu ostvarili zadovoljavajući napredak u dosezanju svojih ciljnih vrijednosti.

6.36. Nadalje, jedan od pokazatelja prvotno postavljenih za posebni cilj br. 1, kojim se prati uključenost civilnog društva u procese reformi, ukinut je unatoč činjenici da je u evaluaciji praćenja u okviru IPA-e II navedeno da bi taj pokazatelj „mogao pružiti vrlo korisne informacije o uključenosti organizacija civilnog društva u IPA-u II”.

²⁸ „2020 annual reports”.

²⁹ COM(2021) 300, str. 1164. i 1165.

³⁰ COM(2020) 660 final.

Potpora EU-a bila je djelotvornija u promicanju temeljnih reformi nego u jamčenju njihove provedbe

6.37. Pomoć u okviru IPA-e omogućila je korisnicima IPA-e II da pitanja ljudskih prava i demokracije uključe u svoje nacionalne okvire politike. EU je pridonio pravnim i ustavnim reformama financijskom potporom, tehničkom pomoći i političkim dijalogom³¹.

6.38. Potpora EU-a i politički dijalog potaknuli su mnoge korisnike IPA-e II da se pridržavaju međunarodnih konvencija o ljudskim pravima³². Turska je 2011. bila domaćin Istanbulske konvenciji na kojoj je sklopljen ugovor kojim se promiče stvaranje paneuropskog pravnog okvira za zaštitu žena od svih oblika nasilja te za sprječavanje, kazneni progon i iskorjenjivanje takvog nasilja. Ugovor su otad ratificirali svi korisnici IPA-e II osim jednog. Kosovo zbog svojeg posebnog statusa još nije službeno potpisalo Istanbulske konvencije, ali se obvezalo da će njezine odredbe primjenjivati s pomoću ustavnih izmjena. Važno je napomenuti da se Turska u međuvremenu – u srpnju 2021. – službeno povukla iz Istanbulske konvencije.

6.39. Međutim, kad je riječ o vladavini prava, tematska evaluacija u tom području pokazuje da su „za provođenje pravnih reformi, kao što su ustavne reforme, potrebni brojni sekundarni zakonodavni akti i propisi”³³. U evaluaciji se ističe da, iako je EU tehničkom pomoći doprinio izradi zakona za reformu pravosudnih institucija ili izgradnji kapaciteta institucija, uključujući parlamenata, rezultati se često sporo ostvaruju. U evaluaciji se zaključuje sljedeće: „potpora EU-a općenito je djelotvornija u promicanju temeljnih reformi nego u jamčenju uvjeta za njihovu provedbu. Osim toga, iako je potpora zakonodavnoj reformi bila znatna, dionici EU-a primjećuju da je parlamentarnim institucijama pružena relativno mala usporedna potpora za provedbu reformi [...]”³⁴.

³¹ „Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010. – 2017.)”, str. 40.

³² Ibid., str. 59.

³³ Ibid., str. 38.

³⁴ Ibid., str. 38.

Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj

6.40. Na *slici 6.7.* prikazan je pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 2.: „Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj”.

Slika 6.7. – Pregled pokazatelja povezanih s ciljem „Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj”

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1	0	3	4
Ne	0	0	4	4
Nije jasno	3	0	0	3
UKUPNO	4	0	7	11

Pojedinosti o odabranim pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj		Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Spremnost zemalja kandidatkinja i potencijalnih zemalja kandidatkinja u pogledu gospodarskih kriterija	Učinak	Ciljna vrijednost: većina zemalja dobro pripremljena
Gospodarski subjekti s projektima modernizacije u poljoprivredno-prehrambenom sektoru: zapadni Balkan	Ostvarenje	52 % (2020.) Ključna etapa 10 % (2017.)
Gospodarski subjekti s projektima modernizacije u poljoprivredno-prehrambenom sektoru: Turska	Ostvarenje	100 % (2020.) Ključna etapa 10 % (2017.)
Fizičko kapitalno ulaganje korisnika IPA-e II u poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralni razvoj: zapadni Balkan	Ostvarenje	34 % (2020.) Ključna etapa 7 % (2017.)
Fizičko kapitalno ulaganje korisnika IPA-e II u poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralni razvoj: Turska	Ostvarenje	66 % (2020.) Ključna etapa 13 % (2017.)

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

IPA-om II doprinijelo se poljoprivredno-prehrambenom sektoru i sektoru ruralnog razvoja, ali u manjoj mjeri od očekivane

6.41. Od 11 pokazatelja za cilj „Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj” u svima njima osim jednog vidljiv je napredak u odnosu na njihove polazne vrijednosti. Međutim, jasan zadovoljavajući napredak u doseganju ciljnih vrijednosti ostvaren je za manje od polovice pokazatelja (njih četiri). Ti pokazatelji uglavnom pružaju informacije o gospodarskom kontekstu u kojem IPA II djeluje i o tome na koji se način njome doprinosi poljoprivredno-prehrambenom sektoru i sektoru ruralnog razvoja. Ne postoje pokazatelji kojima se posebno mjeri doprinos IPA-e II socijalnom i teritorijalnom razvoju.

6.42. Većina od tih 11 pokazatelja (njih sedam) odnosi se na učinak IPA-e II. Tri su pokazatelja ostvarila zadovoljavajući napredak u doseganju svoje ciljne vrijednosti. Međutim, ostali pokazatelji nisu ostvarili zadovoljavajući napredak, i to zbog sve nepovoljnijeg gospodarskog konteksta. Prvim pokazateljem prati se spremnost u pogledu gospodarskih kriterija koji pripadaju i „temeljnim” područjima (vidjeti odlomak [6.7.](#)). Taj je pokazatelj i dalje imao stabilnu vrijednost jer su Bosna i Hercegovina te Kosovo još uvijek u ranoj fazi pripreme u smislu funkcionalnog tržišnog gospodarstva i konkurentnosti.

6.43. Preostalim pokazateljima (njima četirima) prate se ostvarenja IPA-e II. Odnose se na poljoprivredno-prehrambeni i ruralni razvoj, tj. na oba važna područja za razvoj korisnika IPA-e II, posebno na zapadnom Balkanu. Svi ti pokazatelji pokazuju napredak, ali dosad je samo jedan od njih dosegnuo svoju ciljnu vrijednost.

Usklađivanje s pravnom stečevinom i upravljanje financijskim sredstvima EU-a

6.44. Na [slici 6.8.](#) daje se pregled pokazatelja obuhvaćenih programskim izvještajem koji su povezani s posebnim ciljem br. 3.: „Usklađivanje s pravnom stečevinom i upravljanje financijskim sredstvima EU-a”.

Slika 6.8. – Pregled pokazatelja povezanih s ciljem „Usklađivanje s pravnom stečevinom i upravljanje financijskim sredstvima EU-a”

Sažetak svih pokazatelja

Je li ostvaren zadovoljavajući napredak?	Ostvarenje	Rezultat	Učinak	UKUPNO
Da	1	0	0	1
Ne	0	0	0	0
Nije jasno	1	0	1	2
UKUPNO	2	0	1	3

Pojedinosti o pojedinačnim pokazateljima

Pokazatelj	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
Spremnost zemalja kandidatkinja i potencijalnih zemalja kandidatkinja u pogledu usklađenosti s pravnom stečevinom	Učinak Bez polazne vrijednosti, bez ciljne vrijednosti ?
Usklađivanje gospodarskih subjekata sa standardima EU-a u poljoprivredno-prehrambenom sektoru: zapadni Balkan	Ostvarenje 68 % (2020.) 2013. 2023. Bez ključne etape ?
Usklađivanje gospodarskih subjekata sa standardima EU-a u poljoprivredno-prehrambenom sektoru: Turska	Ostvarenje 100 % (2020.) 2013. 2023. Bez ključne etape

TUMAČ

Vrsta ciljne vrijednosti



Kvantitativna



Kvalitativna



Ciljna vrijednost ne postoji ili je nejasna

Je li u pogledu pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak)?



Da



Ne



Nije jasno: nema podataka, podatci su stari ili ne omogućuju donošenje zaključka

Odgovara li procjena napretka koju je provela Komisija približno procjeni koju je proveo Sud?



Da



Ne

Za detaljno objašnjenje ovog pregleda i metodologije Suda molimo vidjeti Dodatak, točke 15. – 23.

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Korisnici IPA-e II ostvarili su određeni napredak u usklađivanju, ali dostupne su samo ograničene informacije o njihovoj spremnosti za upravljanje financijskim sredstvima EU-a

6.45. Od triju pokazatelja u okviru ovog posebnog cilja jedan je dosegnuo svoju ciljnu vrijednost. Za preostala dva pokazatelja nije moguće zaključiti jesu li ostvarili zadovoljavajući napredak u dosezanju svoje ciljne vrijednosti, i to zbog nedostatka polaznih vrijednosti i/ili ciljnih vrijednosti.

6.46. Prvi pokazatelj, kojim se mjeri spremnost korisnika IPA-e II za usklađivanje s pravnom stečevinom, odnosi se na broj poglavlja u kojima su korisnici u ranoj fazi pripreme. Programski izvještaj ne sadržava ni ključnu etapu ni polaznu vrijednost za taj pokazatelj. Polazna vrijednost za 2015. bila je 50 poglavlja i iako se taj broj do 2017. smanjio za gotovo polovicu, otad se povećao na 30 (2019. godine). Do toga je uglavnom došlo zbog Bosne i Hercegovine te Kosova, pri čemu je Bosna i Hercegovina još u ranoj fazi pripreme za 14 poglavlja, a Kosovo za 7 poglavlja.

6.47. Na [slici 6.9.](#) prikazana je Komisijina procjena spremnosti korisnika IPA-e II u odnosu na sva pregovaračka poglavlja, iako su samo Crna Gora, Srbija i Turska započele službene pristupne pregovore. Ta razina spremnosti ne ovisi samo o potpori u okviru IPA-e II, nego i o nizu vanjskih čimbenika, konkretno o političkoj volji samih korisnika. Vijeće također može obustaviti pregovore o nekom poglavlju ili ih određena država članica može jednostrano blokirati.

Slika 6.9. – Razina spremnosti u pogledu poglavlja pravne stečevine EU-a (stanje 2020.)



Izvor: Sud na temelju izvješća za 2020. iz Komisijina paketa za proširenje.

6.48. Preostala dva pokazatelja odnose se na broj gospodarskih subjekata koji se usklađuju sa standardima EU-a u poljoprivredno-prehrambenom sektoru na zapadnom Balkanu odnosno u Turskoj. Njihova je ciljna godina 2023. Prema rezultatima iz 2020. za pokazatelj za Tursku već je dosegnuta ciljna vrijednost. Budući da nije utvrđena polazna godina za procjenu napretka, nije jasno može li pokazatelj za zapadni Balkan dosegnuti svoju odgovarajuću ciljnu vrijednost.

6.49. Posebni cilj br. 3 odnosi se i na pripremu korisnika IPA-e II za upravljanje Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj, *europskim strukturnim i investicijskim fondovima* i Kohezijskim fondom. Međutim, u programskom izvještaju i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti nema pokazatelja o njihovoj spremnosti za upravljanje tim fondovima.

Zaključci

6.50. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. korisnicima IPA-e II isplaćen je iznos od 5,6 milijardi eura kako bi im se pomoglo na njihovu europskom putu. Pokazatelji o kojima je Komisija izvijestila u programskom izvještaju pokazuju skromnu razinu uspješnosti za IPA-u II: Sud smatra da je za jednu četvrtinu pokazatelja (njih pet) ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti te da za polovicu pokazatelja (njih devet) nije ostvaren zadovoljavajući napredak. Za preostalu četvrtinu pokazatelja (njih pet) nema dovoljno informacija za jasnu procjenu napretka. Međutim, prema pravnoj osnovi IPA-e II većina pokazatelja (njih 11) služi za mjerenje učinka i stoga na njih mogu utjecati vanjski čimbenici koji nisu povezani s uspješnošću programa. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti prikazan je niz takvih pokazatelja za koje Sud ne smatra da su u potpunosti reprezentativni za aktivnosti ili uspješnost IPA-e II (vidjeti odlomke [6.11.](#) – [6.16.](#)).

6.51. Komisija je donijela stratešku odluku da pri provedbi IPA-e II primjenjuje sektorski pristup. To joj je omogućilo da uspostavi usklađeniji skup mjera za poticanje reformi i pojačanog dijaloga između EU-a i korisnika IPA-e II. Međutim, taj pristup nisu dosljedno provodili svi korisnici IPA-e II, i to zbog nedostatka nacionalnih sektorskih strategija, nedostatne političke predanosti, birokratskog otpora i manjka administrativnih kapaciteta u nekim slučajevima. Slijedom toga, koristi od sektorskog pristupa još nisu u potpunosti ostvarene (vidjeti odlomke [6.17.](#) – [6.20.](#)).

6.52. Znatnim financijskim preraspodjelama na posebne mjere i nove projekte IPA-om II pružen je fleksibilan i brz odgovor s ciljem ublažavanja negativnog učinka nepredviđenih kriza. Međutim, primjena neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama u nekim je slučajevima prouzročila kašnjenja i zaostatke u potrošnji, zbog čega je programska potrošnja bila manje učinkovita nego što bi bila u okviru izravnog upravljanja. Nadalje, zbog nedostatka određenih informacija ograničena je pravodobna dostupnost relevantnih informacija o uspješnosti IPA-e II (vidjeti odlomke [6.21.](#) – [6.30.](#)).

6.53. Iako su određeni korisnici IPA-e II ostvarili napredak, vrijednosti svih pokazatelja iz programskog izvještaja koji se odnose na političke reforme nazadovale su u odnosu na polazne vrijednosti te nijedan od tih pokazatelja nije ostvario zadovoljavajući napredak u dosezanju svoje ciljne vrijednosti. Glavni razlog sporog napretka u određenim je slučajevima nedovoljna politička volja, ali postoje i dokazi da je potpora EU-a bila djelotvornija u promicanju tih reformi nego u jamčenju njihove provedbe (vidjeti odlomke [6.31.](#) – [6.39.](#)).

6.54. IPA-om II doprinijelo se modernizaciji poljoprivredno-prehrambenog sektora i sektora ruralnog razvoja. Međutim, ukupni napredak u pogledu gospodarskog, socijalnog i teritorijalnog razvoja korisnika IPA-e II sporiji je od očekivanoga. Od 11 pokazatelja kojima se mjeri napredak u tom području za njih sedam ili nije ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti ili nije jasno hoće li one biti dosegnute (vidjeti odlomke [6.40.](#) – [6.43.](#)).

6.55. Konačno, IPA-om II također se nastoji pružiti pomoć korisnicima IPA-e II u njihovu usklađivanju s pravnom stečevinom. Cjelokupno gledajući, korisnici su povećali razinu usklađenosti s pravnom stečevinom. Međutim, s obzirom na to da najnoviji programski izvještaj ne sadržava ciljnu vrijednost za pokazatelj kojim se mjeri napredak u tom području, teško je procijeniti je li brzina usklađivanja dovoljna. Isto vrijedi i za cilj IPA-e II koji se odnosi na pripremu korisnika za upravljanje financijskim sredstvima EU-a, koji nije povezan ni s jednim odgovarajućim pokazateljem (vidjeti odlomke [6.44.](#) – [6.49.](#)).

Prilozi

Prilog 6.1 – Ciljevi IPA-e II

Opći cilj			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Opći cilj br. 1	Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA II) podupiru se zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje da prihvate i provedu političke, institucijske, pravne, administrativne, socijalne i gospodarske reforme potrebne korisnicima navedenima u Prilogu I. za usklađivanje s vrijednostima Unije i postupno usklađivanje s pravilima, standardima, politikama i praksama Unije s ciljem članstva u Uniji. Takvom potporom IPA II doprinosi stabilnosti, sigurnosti i prosperitetu korisnika	Članstvo u Uniji (OC br. 1)	Da
Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Posebni cilj br. 1	Podupiranje političkih reformi	Političke reforme (PC br. 1)	Da
Posebni cilj br. 2	Potpoma gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju kako bi se postigao pametan, održiv i uključiv rast	Gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj (PC br. 2)	Da

Posebni ciljevi			
Cilj	Puni naziv	Skraćeni naziv (i pokrata)	Zastupljeno u uzorku Suda
Posebni cilj br. 3	Jačanje sposobnosti korisnika navedenih u Prilogu I. Uredbi o Instrumentu pretpristupne pomoći (IPA II) za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva u Uniji podupiranjem postupnog usklađivanja s pravnom stečevinom Unije te donošenja, provedbe i izvršavanja te pravne stečevine, uključujući pripremu za upravljanje Unijim strukturnim fondovima, Kohezijskim fondom i Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj	Usklađivanje s pravnom stečevinom i upravljanje financijskim sredstvima EU-a (PC br. 3)	Da
Posebni cilj br. 4	Jačanje regionalne integracije i teritorijalne suradnje koje uključuju korisnike navedene u Prilogu I. Uredbi o Instrumentu pretpristupne pomoći (IPA II), države članice i, prema potrebi, treće zemlje unutar područja primjene Uredbe (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća	Regionalna integracija (PC br. 4)	Ne

Izvor: Sud, na temelju programskih izvještaja za nacrt proračuna za 2022.

Poglavlje 7.

Praćenje provedbe preporuka

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1. – 7.5.
Opažanja	7.6. – 7.21.
Kako je Komisija postupila u pogledu preporuka Suda?	7.7. – 7.13.
Kako su drugi subjekti revizije postupili u pogledu preporuka Suda?	7.14. – 7.15.
U usporedbi s prethodnom godinom, što su subjekti revizija koje je proveo Sud poduzeli u pogledu njegovih preporuka?	7.16. – 7.17.
U kojoj su mjeri subjekti revizije pravodobno postupili u skladu s preporukama Suda?	7.18. – 7.20.
Što je ključni pokretač odgovarajućih i pravodobnih daljnjih mjera?	7.21.
Zaključak	7.22.
Prilozi	
Prilog 7.1. – Detaljan prikaz statusa preporuka iz 2017. po izvješćima – Europska komisija	
Prilog 7.2. – Detaljan prikaz statusa preporuka iz 2017. po izvješćima – drugi subjekti revizije	

Uvod

7.1. Sud svake godine provjerava u kojoj su mjeri subjekti revizija koje je proveo poduzeli mjere kao odgovor na njegove preporuke. Praćenje provedbe preporuka Suda važan je korak u revizijskom ciklusu. Sud time dobiva povratne informacije o tome jesu li subjekti revizije proveli mjere koje im je preporučio i jesu li riješeni problemi na koje je upozorio, a subjektima revizije daje se poticaj da provedu preporuke Suda. Taj je element ujedno važan za osmišljavanje i planiranje budućih revizijskih aktivnosti Suda te za praćenje rizika.

7.2. Sud je ove godine analizirao preporuke iz 20 tematskih izvješća od njih 23 koliko ih je objavio 2017. Preporuke iz [tematskog izvješća br. 6/2017](#), „Odgovor EU-a na izbjegličku krizu: pristup na temelju ‘žarišnih točaka’”, [tematskog izvješća br. 17/2017](#), „Intervencija Komisije u grčku financijsku krizu” i [tematskog izvješća br. 23/2017](#), „Jedinstveni sanacijski odbor: rad na zahtjevnom zadatku izgradnje bankovne unije je započeo, ali i dalje preostaje mnogo posla”, nisu uključene u ovu analizu jer je praćenje provedbe tih preporuka obuhvaćeno ili će biti obuhvaćeno zasebnim revizijama.

7.3. Sud je ukupno analizirao provedbu 161 preporuke. Od toga je njih 149 bilo upućeno Komisiji. Preostalih 12 preporuka bilo je upućeno Europskoj službi za vanjsko djelovanje. Kao i u prošlosti, preporuke upućene državama članicama nisu bile obuhvaćene analizom provedbe preporuka. Tijekom 2017. državama članicama upućeno je 20 preporuka.

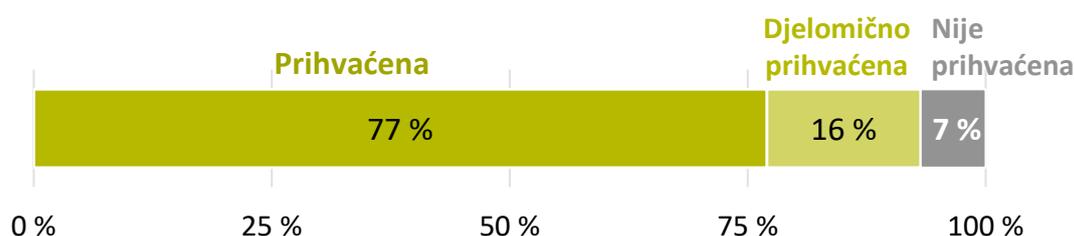
7.4. Sud je praćenje provedbe obavio na temelju pregleda dokumentacije i razgovora s osobljem subjekata revizije. Kako bi zajamčio pošten i uravnotežen pregled, Sud je subjektima revizije poslao svoje nalaze te je u konačnoj analizi uzeo u obzir njihova očitovanja u vezi s tim nalazima. Kako bi se isključilo dvostruko računanje, preporuke su navedene pod subjektom revizije kojemu je predmetna preporuka bila u prvom redu upućena.

7.5. Rezultati dobiveni tom analizom prikazuju stanje na kraju travnja 2021.

Opažanja

7.6. Kad je riječ o preporukama Suda iz tematskih izvješća koja je Sud objavio 2017. godine, subjekti revizije u potpunosti su ili djelomično prihvatili 150 preporuka Suda (93 %), a nisu prihvatili njih 11 (7 %) (vidjeti [sliku 7.1.](#)).

Slika 7.1. – Mjera u kojoj su subjekti revizije prihvatili preporuke iz tematskih izvješća Suda za 2017. godinu



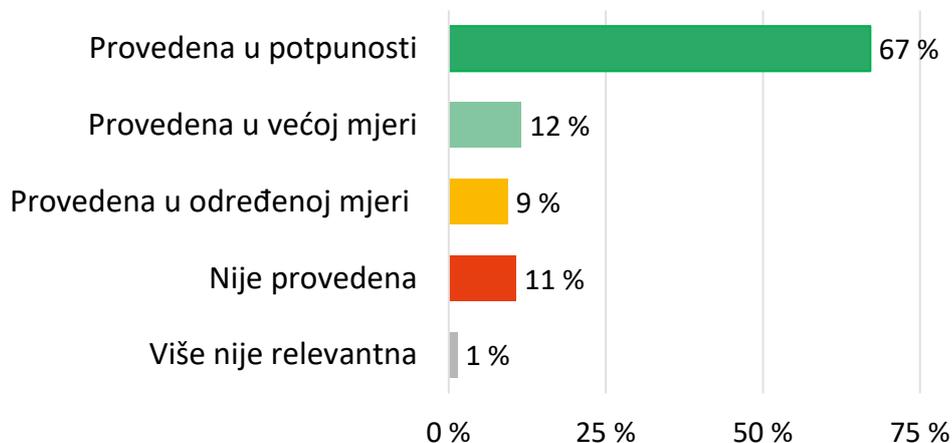
Izvor: Sud.

Kako je Komisija postupila u pogledu preporuka Suda?

7.7. Komisiji je upućeno ukupno 165 preporuka. Njih 16 izneseno je u [tematskim izvješćima br. 6/2017 i 17/2017](#), koja nisu obuhvaćena ovom analizom.

7.8. Od 149 preporuka Suda obuhvaćenih praćenjem provedbe, Komisija je u potpunosti provela njih 100 (67 %). Dodatnih 17 preporuka (12 %) provela je u većoj mjeri. Od preostalih preporuka, njih 14 (9 %) provela je u određenoj mjeri, a preostalih 16 preporuka (11 %) uopće nije provela (vidjeti [sliku 7.2.](#)). U slučajevima u kojima subjekt revizije nije proveo preporuke Suda to je najčešće bilo zato što ih nije prihvatio (vidjeti odlomak [7.21.](#)). U dvama slučajevima (1 %) nije bilo potrebe za procjenom stupnja provedbe jer je Sud smatrao da predmetne preporuke više nisu relevantne.

Slika 7.2. – Provedba preporuka koje je Sud uputio Komisiji u svojim tematskim izvješćima za 2017.



Izvor: Sud.

7.9. Prilog 7.1. sadržava detaljniji prikaz stupnja provedbe preporuka. U njemu se iznosi i kratak opis uvedenih poboljšanja i preostalih nedostataka u pogledu preporuka koje su provedene u određenoj mjeri.

7.10. Od 18 tematskih izvješća koja su joj upućena Komisija je u njih šest sve preporuke provela u potpunosti ili u većoj mjeri (vidjeti [okvir 7.1.](#)).

Okvir 7.1.

Tematska izvješća iz kojih su sve preporuke Komisiji provedene u potpunosti ili u većoj mjeri

- Tematsko izvješće br. 8/2017 – „Sustav EU-a za kontrolu u području ribarstva: potrebno je uložiti dodatne napore”
- Tematsko izvješće br. 9/2017 – „Potpora EU-a borbi protiv trgovine ljudima u južnoj i jugoistočnoj Aziji”
- Tematsko izvješće br. 10/2017 – „Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova”
- Tematsko izvješće br. 12/2017 – „Provedba Direktive o vodi za piće: kvaliteta vode i pristup vodi u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj poboljšali su se, no i dalje postoje znatne potrebe za ulaganjima”
- Tematsko izvješće br. 16/2017 – „Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate”
- Tematsko izvješće br. 18/2017 – „Jedinstveno europsko nebo: kultura je promijenjena, ali nije ostvareno jedinstveno nebo”

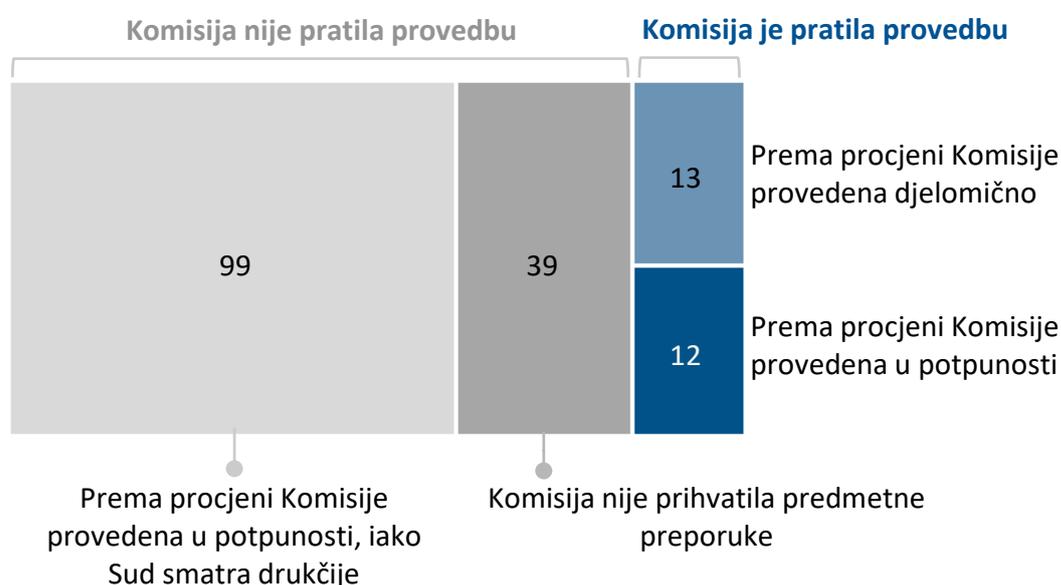
Napomena: nisu uzete u obzir dvije preporuke za koje nije bilo potrebe za procjenom stupnja provedbe jer predmetne preporuke više nisu relevantne.

7.11. Komisija se za praćenje razine provedbe preporuka služi bazom podataka poznatom pod nazivom „RAD” (engl. *Recommendations, Actions, Discharge* – preporuke, mjere, razrješnica). U tu su bazu podataka uključene 62 preporuke iz tematskih izvješća Suda za 2015. i 101 preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2016. koje i dalje nisu bile provedene nakon što je Sud 2018. i 2019. godine analizirao praćenje provedbe preporuka.¹ Međutim, Komisija ne prati aktivno niti u svojoj bazi podataka evidentira napredak u vezi s preporukama za koje smatra da su provedene, čak i ako Sud procjenjuje da nisu provedene u potpunosti.

¹ Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2018., odlomci 3.72. – 3.78. i izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019., odlomci 7.11. i 7.12.

7.12. Od tih 163 preporuka ove je godine ostalo neprovedeno njih 138, no Komisija više ne prati njihovu provedbu (vidjeti [sliku 7.3.](#)). Od tih 138 preporuka Komisija je za njih 39 već u samim tematskim izvješćima navela da ih ne prihvaća. Do trenutka dovršetka posljednjih dviju analiza iz prijašnjih godina smatrala je da je preostalih 99 preporuka u potpunosti provedeno, iako je Sud procijenio drukčije.

Slika 7.3. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća za 2015. i 2016. koje Komisija nije u potpunosti provela do trenutka u kojem je Sud analizirao provedbu preporuka tijekom prijašnjih dviju godina



Izvor: Sud.

7.13. Komisija je nastavila pratiti preostalih 25 preporuka od njih 163 koje nisu u potpunosti provedene. Prema podacima koje vodi u svojoj bazi podataka Komisija je otad od tih 25 preporuka dovršila provedbu njih 12. Primjenom pristupa predviđenog za praćenje neprovedenih preporuka iz tematskih izvješća za 2015. i 2016. Sud nastavlja pratiti takve slučajeve u bazi podataka RAD, ali ih nije detaljno ispitaio.

Kako su drugi subjekti revizije postupili u pogledu preporuka Suda?

7.14. Ukupan broj preporuka² upućenih drugim subjektima revizije (izuzevši Komisiju) iznosio je 18. Od toga je njih šest izneseno u [tematskom izvješću br. 23/2017](#), koje nije obuhvaćeno ovom analizom.

7.15. Svih 12 preporuka upućenih drugim subjektima revizije (izuzevši Komisiju) u potpunosti je provedeno. U [Prilogu 7.2.](#) detaljno je prikazan stupanj provedbe tih preporuka, koje su sve upućene Europskoj službi za vanjsko djelovanje.

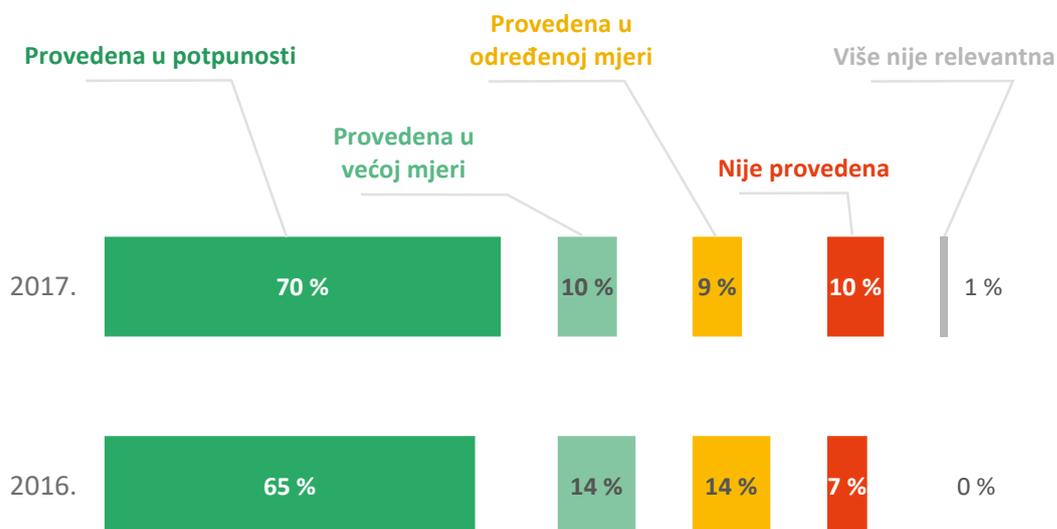
U usporedbi s prethodnom godinom, što su subjekti revizija koje je proveo Sud poduzeli u pogledu njegovih preporuka?

7.16. Sud je analizirao provedbu preporuka iz 20 tematskih izvješća objavljenih 2017. godine. Subjekti revizije u potpunosti su proveli 112 preporuka (70 %) od njih 161 koje im je Sud uputio. U većoj su mjeri proveli dodatnih 17 preporuka (10 %) (vidjeti [sliku 7.4.](#)).

7.17. U usporedbi s prethodnom godinom, udio preporuka koje su u potpunosti provedene povećao se sa 65 % na 70 %, dok je ukupni udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri, kao i ukupan udio preporuka koje nisu provedene ili su samo djelomično provedene, ostao relativno nepromijenjen. Detaljniji prikaz stupnja provedbe preporuka iznesen je u [Prilogu 7.1.](#) i [Prilogu 7.2.](#)

² [Tematsko izvješće br. 14/2017](#) „Pregled uspješnosti upravljanja predmetima na Sudu Europske unije” ne sadržava preporuke nego „razmatranja” te nije obuhvaćeno ovom analizom.

Slika 7.4. – Provedba preporuka iz tematskih izvješća Suda za 2016. i 2017. upućenih subjektima revizije



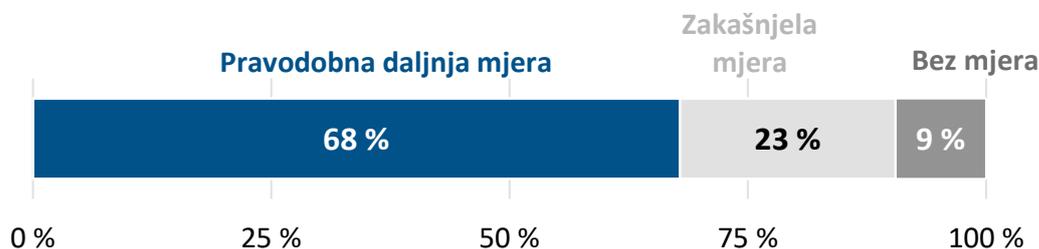
Izvor: Sud.

U kojoj su mjeri subjekti revizije pravodobno postupili u skladu s preporukama Suda?

7.18. Sud je posljednjih nekoliko godina u svojim tematskim izvješćima dosljedno navodio preporučeni rok provedbe preporuka. O preporučenim rokovima provedbe raspravlja se sa subjektom revizije i ti se rokovi navode u tematskim izvješćima Suda kako bi se zajamčilo da su jasni svim uključenim stranama.

7.19. Tijekom ovogodišnje analize provedbe preporuka Sud je prvi put analizirao pravodobnost korektivnih mjera koje su poduzeli subjekti revizije. Ukupno gledajući, pravodobno je provedeno 68 % preporuka Suda (vidjeti [sliku 7.5.](#)).

Slika 7.5. – Pravodobnost korektivnih mjera koje su poduzeli subjekti revizije

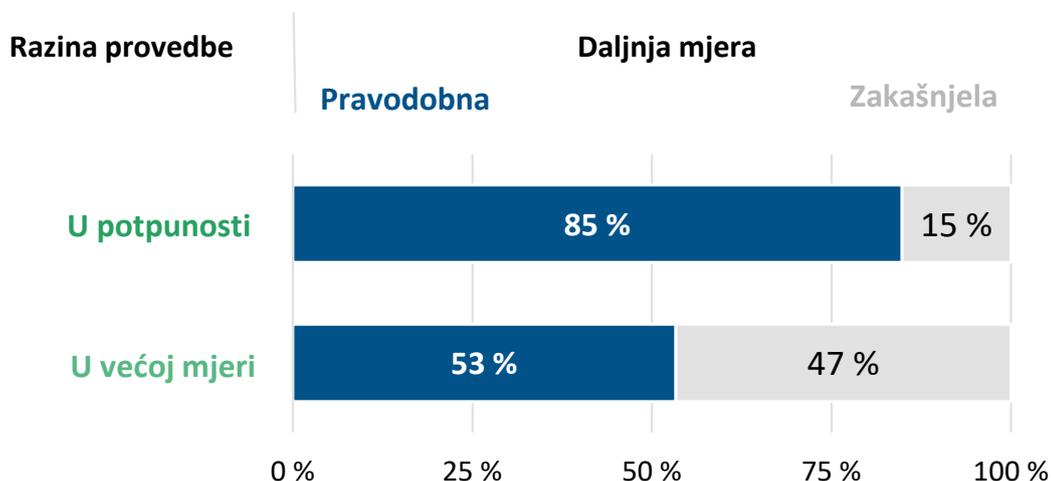


Napomena: izračunom nisu obuhvaćene preporuke bez preporučenog roka provedbe (17 slučajeva), preporuke u kojima preporučeni rok provedbe još nije istekao (pet slučajeva) te preporuke koje više nisu relevantne (dva slučaja).

Izvor: Sud.

7.20. Na *slici 7.6.* daje se prikaz razine pravodobnosti u odnosu na različite razine provedbe, pri čemu se pokazuje da je viša razina provedbe u korelaciji s višom razinom pravodobnosti.

Slika 7.6. – Pravodobnost korektivnih mjera koje su poduzeli subjekti revizije prikazana u odnosu na razinu provedbe



Napomena: postotne vrijednosti pravodobnosti u korelaciji su s odgovarajućim razinama provedbe. Pri izračunu vrijednosti za „udio razine provedbe” ne uzimaju se u obzir preporuke koje nisu provedene, kao ni one za koje nije bilo potrebe za procjenom stupnja provedbe jer konkretna preporuka više nije relevantna.

Izvor: Sud.

Što je ključni pokretač odgovarajućih i pravodobnih daljnjih mjera?

7.21. U preporukama se poziva na poduzimanje mjera na temelju dokaza prikupljenih i analiziranih tijekom revizije. Dobra komunikacija i uzajamno razumijevanje između revizora i subjekta revizije u pogledu revizijskih zaključaka i preporuka korisni su kako bi se zajamčilo poduzimanje odgovarajućih daljnjih mjera za uklanjanje uočenih nedostataka. To je vidljivo iz činjenice da je u potpunosti ili u većoj mjeri provedeno 86 % preporuka iz tematskih izvješća za 2017. koje su subjekti revizije u potpunosti ili djelomično prihvatili. S druge strane, od 11 preporuka iz tematskih izvješća za 2017. koje subjekti revizije nisu prihvatili tek je jedna preporuka provedena u potpunosti ili u većoj mjeri. Na *slici 7.7.* daje se prikaz razine provedbe preporuka u odnosu na različite razine njihova prihvaćanja.

Slika 7.7. – Razina provedbe u korelaciji je s mjerom u kojoj su subjekti revizije prihvatili revizijske preporuke

Razina provedbe	Razina prihvaćanja		
	Prihvaćena	Djelomično prihvaćena	Nije prihvaćena
Provedena u potpunosti	74 %	84 %	0 %
Provedena u većoj mjeri	12 %	4 %	9 %
Provedena u određenoj mjeri	10 %	0 %	18 %
Nije provedena	4 %	12 %	73 %

Napomena: postotne vrijednosti razine provedbe u korelaciji su s odgovarajućim razinama prihvaćanja. Izračunom nisu obuhvaćene preporuke koje više nisu relevantne (dva slučaja).

Izvor: Sud.

Zaključak

7.22. Većina preporuka iz tematskih izvješća provedena je pravodobno (68 %). U usporedbi s prethodnom godinom, udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri ostao je relativno nepromijenjen (80 %). Ima prostora za daljnji napredak u pogledu preporuka koje nisu provedene, kao i onih koje su provedene u određenoj ili većoj mjeri. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da u slučajevima u kojima subjekti revizije prihvaćaju revizijske preporuke to pomaže kako bi se zajamčilo poduzimanje odgovarajućih daljnjih mjera za ispravljanje uočenih nedostataka.

Prilozi

Prilog 7.1. – Detaljan prikaz statusa preporuka iz 2017. po izvješćima – Europska komisija

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  rok za provedbu nije određen;  preporuka više nije relevantna.

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
br. 1/2017	Potrebni su dodatni naponi kako bi se uspostavom mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal	1. točka (c)	82	X					
		2. točka (d)	83		X				
		3. točka (b)	84			Komisija nije utvrdila nikakve nove međusektorske pokazatelje za mrežu Natura 2000 kojima bi bili obuhvaćeni svi fondovi EU-a. Dodatni međusektorski pokazatelji bili bi korisni kako bi se omogućilo preciznije i točnije praćenje rezultata postignutih zahvaljujući fondovima EU-a na područjima mreže Natura 2000.			

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
br. 2/2017	Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.: potrošnja je usmjerena na prioritete strategije Europa 2020., ali potrebni su sve složeniji mehanizmi za mjerenje uspješnosti	1	142	X						
		2. točka (b)	144					X		
		3	151	X						
		4. (1. odlomak)	151	X						
		5. (1. alineja)	152	X						
		5. (2. alineja)	152	X						
		6. (1. alineja)	154				Komisija se koristi podacima za pripremu godišnjih pregleda uspješnosti i strateških izvješća. Riječ je o dokumentima na visokoj razini koji zbog svojeg preopćenitog opsega nisu posebno usmjereni na primjenu ocjenjivanja prema referentnim vrijednostima kojim bi se omogućilo stjecanje znanja o politikama tijekom razdoblja 2014. – 2020. Preporučena sveobuhvatna komparativna analiza uspješnosti i uvođenje ocjenjivanja prema referentnim vrijednostima zadaće su koje još predstoje. Komisija će nakon završetka razdoblja 2014. – 2020. nastaviti raditi na tom pitanju, kao i na <i>ex post</i> evaluaciji.			

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		6. (2. alineja)	154				X		
br. 3/2017	Pomoć EU-a Tunisu	1. točka (a)	65	X					
		1. točka (b)	65	X					
		1. točka (c)	65	X					
		2. točka (a)	70	X					
		2. točka (b)	70		X				
		3	71			Postupci za odobravanje makrofinancijske pomoći nisu se promijenili, a Komisija nije predložila njihovu izmjenu kako je preporučeno. Nedostatci koje je Sud istaknuo i dalje su prisutni.			
		4	73		X				
br. 4/2017	Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje: Komisija je tijekom programskog razdoblja	1	146	X					
		2	147		X				
		3	148			Komisija je Sudu dostavila tri tablice s različitim podacima o praćenju preventivnih i korektivnih mjera te objasnila da se praćenje provodi na različitim razinama i da su u njega			

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo- dobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
	2007. – 2013. pojačala uporabu preventivnih mjera i financijskih ispravaka u području kohezije					uključene različite odgovorne osobe. Djelotvornost tog postupka povećala bi se izradom i razvojem integriranog sustava praćenja kojim bi se obuhvatile i preventivne mjere i financijski ispravci.			
		4	150	X					
br. 5/2017	Nezaposlenost mladih – donose li politike EU-a promjene?	1. (1. alineja)	164	X					
		1. (2. alineja)	167	X					
		2	167	X					
		4. (1. odlomak)	172	X					
		5. (1. odlomak)	173	X					
		6	175				X		
		7. (1. alineja)	178				X		
		7. (2. alineja)	178				X		

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
br. 7/2017	Nova uloga tijela za ovjeravanje u vezi s rashodima u okviru ZPP-a pozitivan je korak prema modelu jedinstvene revizije, ali postoje znatni nedostaci koje je potrebno ukloniti	1	92	X						
		2	94	X						
		3. (1. alineja)	96	X						
		3. (2. alineja)	96	X						
		3. (3. alineja)	96	X						
		4	97	X						
		5. (1. alineja)	99					X		
		5. (2. alineja)	99	X						
		6	101	X						
		7. (1. alineja)	103	X						
		7. (2. alineja)	103	X						

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
br. 8/2017	Sustav EU-a za kontrolu u području ribarstva: potrebno je uložiti dodatne napore	1. točka (b)	96	X					
		2. točka (a)	98	X					
		2. točka (b)	98	X					
		3. točka (d)	99		X				
		3. točka (e)	99	X					
		3. točka (f)	99		X				
		3. točka (g)	99	X					
		3. točka (h)	99	X					
		4. točka (b)	101	X					
		4. točka (e)	101	X					
br. 9/2017	Potpora EU-a borbi protiv trgovine ljudima u južnoj i jugoistočnoj Aziji	1. (1. alineja)	70	X					
		1. (2. alineja)	70	X					
		1. (3. alineja)	70	X					
		2. (1. alineja)	72	X					
		2. (2. alineja)	72	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		2. (3. alineja)	72	X					
		2. (4. alineja)	72	X					
br. 10/2017	Potporu EU-a mladim poljoprivrednicima potrebno je bolje usmjeriti kako bi se potaknula djelotvorna generacijska obnova	1. (1. alineja)	88	X					
		1. (2. alineja)	88	X					
		1. (3. alineja)	88	X					
		3. (1. alineja)	90	X					
		3. (3. alineja)	90	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
br. 11/2017	Uzajamni fond EU-a Bêkou za Srednjoafričku Republiku: početak koji budi nadu unatoč nekim nedostacima	1. (1. alineja)	72	X						
		1. (2. alineja)	72			Komisija je uvela načelo provođenja strukturirane procjene potreba kao preduvjet za osnivanje uzajamnog fonda, ali potvrđuje da metodologija nije razvijena, što je bio uvjet koji je Sud preporučio u svojem tematskom izvješću kako bi se zajamčila prikladnost naknadnih analitičkih aktivnosti koje su obavljene kako bi se dokazala dodana vrijednost i prednost uzajamnog fonda u usporedbi s drugim instrumentima.				
		2. (1. alineja)	76	X						
		2. (2. alineja)	76	X						
		2. (3. alineja)	76		X					
		2. (4. alineja)	76	X						
br. 12/2017	Provedba Direktive o vodi za piće: kvaliteta vode i pristup vodi u Bugarskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj	1	111	X						
		2. točka (a)	111	X						
		2. točka (b)	111	X						
		2. točka (c)	111	X						

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
	poboljšali su se, no i dalje postoje znatne potrebe za ulaganjima	2. točka (d)	111	X						
		4	113	X						
br. 13/2017	Jedinstveni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?	1	90	X						
		2	90	X						
		3	91	X						
		4. točka (a)	91	X						
		4. točka (b)	91	X						
		4. točka (c)	91	X						
		4. točka (d)	91	X						
		5	91	X						
		6. točka (a)	91			X				
		6. točka (b) podtočka (i)	91	X						
		6. točka (b) podtočka (ii)	91					X		
			7	92	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		8. točka (a)	92	X					
		8. točka (b)	92	X					
br. 15/2017	Ex ante uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti	1. točka (a)	111			Nema dokumentirane procjene relevantnosti i korisnosti <i>ex ante</i> uvjeta i uklanjanja preklapanja. Nadalje, kako je navedeno u mišljenju br. 6/2018 , neki od predloženih kriterija možda ne bi doveli do učinkovitog i djelotvornog postizanja povezanoga posebnog cilja.			
		1. točka (b)	111				X		
		1. točka (c)	111			U mišljenju br. 6/2018 ističe se da su neki od kriterija dvosmisleni. Konkretnije, predloženi tematski uvjeti koji se odnose na osmišljavanje strategija i strateških okvira politike nisu dovoljno detaljni u pogledu načina na koji bi strategije trebalo definirati, subjekata koji bi trebali biti odgovorni za njihovu provedbu, kapaciteta koji su potrebni za njihovo ostvarenje i primjenu te, u većini slučajeva, načina na koji bi ih se trebalo pratiti.			
		1. točka (d)	111	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo- dobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		2. točka (a)	111			U skladu s Komisijinim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama (2021. – 2027.) preispitivanjem u sredini programskog razdoblja državama članicama pruža se prilika da razmotre preporuke po državama članicama, društveno-gospodarsku situaciju i ostvarene ključne etape te da ponovno procijene svoje operativne programe. Sredstva koja će se dodijeliti operativnim programima nakon preispitivanja u sredini programskog razdoblja premašuju vrijednost od 6 % predviđenu u okviru pričuve za uspješnost. Međutim, kako je navedeno u mišljenju br. 6/2018 , postoje određeni nedostaci povezani s preispitivanjem u sredini programskog razdoblja jer nije jasan način na koji će se procjenjivati uspješnost i kakve će posljedice ta procjena imati.			
		2. točka (b)	111				X U mišljenju br. 6/2018 navodi se da će predloženo preispitivanje u sredini programskog		

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
							razdoblja uglavnom biti ograničeno na prijavljene vrijednosti pokazatelja ostvarenja te se njime ni u kojem obliku neće obuhvatiti pokazatelji rezultata jer u okviru uspješnosti za pokazatelje rezultata neće postojati nikakve raspoložive ključne etape.		
		2. točka (c)	111				X Ne postoje odredbe za obustave plaćanja i financijske ispravke za nedovoljno		⊗

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
							ostvarivanje utvrđenih ključnih etapa / nedosezanje ciljnih vrijednosti.		
br. 16/2017	Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate	1. točka (a)	100					X	
		2	102	X					
		3	104	X					
		4. (1. odlomak)	104	X					
		4. (2. odlomak)	104	X					
		5	104	X					
		6. (1. odlomak)	109	X					
		6. (2. odlomak)	109	X					
br. 18/2017	Jedinstveno europsko nebo: kultura je	1	78	X					
		2. točka (a)	80	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
	promijenjena, ali nije ostvareno jedinstveno nebo	2. točka (b)	80	X					
		3	81	X					
		4	81	X					
		5	82	X					
		6. točka (a)	83		X				
		6. točka (b)	83		X				
		7. točka (a)	87		X				
		7. točka (b)	87	X					
		8	87	X					
		9. točka (a)	88	X					
		9. točka (b)	88	X					
br. 19/2017	Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu	1	143			Unatoč koracima poduzetima s ciljem utvrđivanja metodologije za izračun manjka sredstava prikupljenih od carina, taj manjak nije izračunan.			
		2	145	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
na financijske interese EU-a		3	145	X						
		4. točka (a)	146	X						
		4. točka (b)	146	X						
		5	146		X					
		6. točka (a)	147			Provjerama koje se provode radi kontrole nadogradnje sustava u državama članicama još nisu obuhvaćene sve zemlje.				
		6. točka (b)	147			Dosadašnji rad na omogućivanju izdavanja odluka o određivanju vrijednosti robe na razini EU-a još je u početnoj fazi. Rezultati koji će biti potrebni kako bi se odlučilo ima li potrebe za budućim zakonodavstvom još nisu ostvareni.				
		7	148		X					
		8. točka (a)	149					X		
		8. točka (b)	149	X						
		8. točka (c)	149	X						

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravo-dobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
br. 20/2017	Instrumenti kreditnog jamstva financirani sredstvima EU a: ostvareni su pozitivni rezultati, ali potrebno je poboljšati usmjeravanje na ciljne korisnike i koordinaciju s nacionalnim programima	1. točka (a)	109	X						
		1. točka (b)	109			Uloženi su napori kako bi se prikupili podatci o troškovima upravljanja. Međutim, proces prikupljanja podataka ima nedostataka.				
		2. točka (a)	112			Novodonesenom uredbom uzima se u obzir kontekst preporuke. Definiranje i donošenje kriterija prihvatljivosti predmet su pregovora koji su u tijeku.				
		2. točka (b)	112				X			
		2. točka (c)	112				X			
		3. točka (a)	114				X			
		3. točka (b)	114				X			
		4. točka (a)	115	X						
		4. točka (b)	115			X				
		4. točka (c)	115				X			
		4. točka (d)	115	X						

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti	
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno		
br. 21/2017	Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša	1. točka (a)	83			U prijedlogu nove uredbe o ZPP-u od svih se država članica traži da u svojim strateškim planovima izrade logiku intervencije na temelju procjene potreba i analize prioriteta. Međutim, Sud smatra, kao što je naveo u mišljenju br. 7/2018 , da prijedlog ne sadržava potrebne elemente djelotvornog sustava uspješnosti. Prijedlogom se odgovornost za određivanje prioriteta vrsta intervencija prenosi na države članice, a trenutačno nije jasno na koji bi način Komisija procjenjivala strateške planove država članica za jamčenje ostvarenja ambicija u području okoliša i klime.				
		1. točka (b)	83	X						
		1. točka (c)	83		X					
		2. točka (a) (1. alineja)	83	X						
		2. točka (a) (2. alineja)	83					X		
		2. točka (a) (3. alineja)	83	X						

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		2. točka (b) (1. alineja)	83		X				
		2. točka (b) (2. alineja)	83		X				
		2. točka (c)	83	X					

Izvor: Sud.

Prilog 7.2. – Detaljan prikaz statusa preporuka iz 2017. po izvješćima – drugi subjekti revizije

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  rok za provedbu nije određen;  preporuka više nije relevantna.

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
br. 9/2017	Potpora EU-a borbi protiv trgovine ljudima u južnoj i jugoistočnoj Aziji	Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)							
		1. (4. alineja)	70	X					
br. 22/2017	Misije za promatranje izbora – uloženi su naponi u praćenje provedbe preporuka, no potrebno je bolje nadziranje	Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)							
		1. (1. alineja)	128	X					
		1. (2. alineja)	128	X					
		2. (1. alineja)	128	X					
		2. (2. alineja)	128	X					
		3. (1. alineja)	128	X					

Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Br.	Odlomak tematskog izvješća	Razina provedbe					Razina pravodobnosti
				U potpunosti	U većoj mjeri	U određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	
		3. (2. alineja)	128	X					
		4. (1. alineja)	128	X					
		4. (2. alineja)	128	X					
		5. (1. alineja)	128	X					
		5. (2. alineja)	128	X					
		5. (3. alineja)	128	X					

Izvor: Sud.

Dodatak

Revizijski pristup i metodologija

- (1) Metodologija Suda za reviziju *uspješnosti* utvrđena je na njegovoj platformi AWARE. Revizije koje Sud provodi u skladu su s [Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija \(ISSAI\)](#) za revizije uspješnosti.

DIO 1. – Poglavlje 1.: okvir uspješnosti

- (2) Sud svake godine ispituje određeni aspekt okvira uspješnosti. Glavno revizijsko pitanje koje je Sud odabrao za ovogodišnje izvješće odnosilo se na to kako su Komisija i suzakonodavci iskoristili iskustva stečena u prethodnim razdobljima *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* kako bi poboljšali izradu i uspješnost programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027.
- (3) Pri odgovaranju na to pitanje Sud se usredotočio na stečena iskustva relevantna za uspješnost programa te je analizirao sljedeće:
- postoji li postupak kojim se Komisiji omogućuje da u svoje zakonodavne prijedloge uključi stečena iskustva;
 - uzimaju li se u zakonodavnim prijedlozima Komisije u obzir iskustva stečena u evaluacijama, revizijama i procjenama učinka;
 - mogu li se znatne izmjene koje donose Europski parlament i Vijeće i koje bi mogle utjecati na uspješnost predloženih programa potrošnje povezati s *procjenama učinka* (uključujući one koje su pripremili suzakonodavci) ili drugim izvorima stečenih iskustava.
- (4) Sud je svoju analizu temeljio na uzorku zakonodavnih postupaka koji se odnose na pet od 48 programa potrošnje utvrđenih za razdoblje 2021. – 2027.: *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)*, *Kohezijski fond (KF)*, *Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)*, *Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)* i *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)*. Na tih pet programa zajedno otpada oko 60 % planiranih rashoda u tom razdoblju. Glavni kriteriji Suda za odabir bili su financijska značajnost i činjenica da je Sud objavio mišljenja o zakonodavnim prijedlozima Komisije za te programe.

- (5) U sklopu revizijskih aktivnosti Sud je pregledao:
- (a) procjene učinka pet odabranih programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027.;
 - (b) međuevaluacije relevantnih programa potrošnje za razdoblje 2014. – 2020.;
 - (c) *ex post* evaluacije relevantnih programa potrošnje za razdoblje 2007. – 2013.;
 - (d) u relevantnim slučajevima izvješća Suda o revizijama i pregledima;
 - (e) prijedloge Komisije i naknadne izmjene u okviru zakonodavnih postupaka navedenih u **tablici 1.**

Tablica 1. – Obuhvaćeni zakonodavni postupci

Zakonodavni postupak	Propis
2018/0197/COD	Uredba o EFRR-u i KF-u
2018/0196/COD	Uredba o zajedničkim <i>odredbama</i>
2018/0216/COD	Uredba o strateškim planovima u okviru ZPP-a*
2018/0218/COD	Zajednička organizacija tržišta*
2018/0217/COD	Horizontalna uredba o ZPP-u*
2018/0243/COD	Uredba o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju
2018/0132/APP	Uredba o VFO-u

* Zakonodavni prijedlog – u trenutku zaključenja relevantnih revizijskih aktivnosti Suda uredba još nije bila donesena.

Izvor: Sud.

- (6) U okviru revizije Sud je održao sastanke na daljinu i razmijenio e-poruke s Komisijom (Glavnim tajništvom, Glavnom upravom za proračun (GU BUDG), Glavnom upravom za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI), Glavnom upravom za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO), Glavnom upravom za migracije i unutarnje poslove (GU HOME) i Glavnom upravom za međunarodna partnerstva (GU INTPA) te Odborom Komisije za nadzor regulative). Glavna tema tih kontakata bila je izrada i funkcioniranje postupaka i mehanizama razvijenih u okviru Komisijina pristupa **bolje regulative** za utvrđivanje i praktičnu primjenu iskustava stečenih iz evaluacija te za jamčenje odgovarajuće kvalitete evaluacija i procjena učinka.

- (7) Sud je također održao sastanke na daljinu i razmijenio e-poruke s predstavnicima glavnih tajništava Europskog parlamenta i Vijeća. Glavna svrha tih kontakata bila je razumjeti kako te dvije institucije kao suzakonodavci provode odredbe [međuinstitucijskog sporazuma o boljoj izradi zakonodavstva](#) u pogledu obavljanja procjena učinka znatnih izmjena zakonodavnih prijedloga Komisije.

DIO 2. – Poglavlja 2. – 6.: uspješnost programa potrošnje sredstava EU-a

- (8) Poglavljima 2. – 6. Sud je obuhvatio *rezultate* koji su ostvareni provedbom programa EU-a u okviru naslova 1.a, 1.b, 2., 3. i 4. VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je relevantnih informacija o uspješnosti dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su programi potrošnje sredstava EU-a u stvarnosti bili uspješni.

Uzorak Suda

- (9) U okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. provodi se 58 programa potrošnje. Sud je u svrhu obavljanja procjene sastavio uzorak od pet programa (vidjeti [tablicu 2.](#)), po jedan za svaki naslov VFO-a. Glavni kriterij za odabir programa bila je financijska značajnost: u okviru svakog naslova Sud je odabrao (po proračunu) najveći ili drugi najveći program, najprije isključivši one koje je obuhvatio u svojem [izvješću o uspješnosti za 2019.](#) Ukupno gledajući, na pet odabranih programa potrošnje otpada 19 % svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u odnosu na *preuzete obveze* u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Na devet programa koje je Sud obuhvatio u svom [izvješću za 2019.](#) otpalo je 74 % ukupnih plaćanja izvršenih do kraja 2019.

Tablica 2. – Uzorak programa potrošnje za poglavlja 2. – 6. koji je sastavio Sud

Poglavlje	Naslov VFO-a	Odabrani program potrošnje
2	1.a: „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	Erasmus+
3	1.b: „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	<i>Europski socijalni fond (ESF)</i>
4	2.: „Održivi rast: prirodni resursi”	<i>Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)</i>
5	3.: „Sigurnost i građanstvo”	Fond za unutarnju sigurnost – granice i vize (FUS-GV)
6	4.: „Globalna Europa”	Instrument pretprijetne pomoći (IPA II)

Izvor: Sud.

(10) Svaki program potrošnje ima između jednoga cilja i njih dvadeset (općih i/ili posebnih), na koje Sud upućuje na način na koji su oni izneseni u programskim izvještajima Komisije za nacrt proračuna za 2022. Sud je ispitao uspješnost programa potrošnje u odnosu na odabrane ciljeve (vidjeti priloge 2.1., 3.1., 4.1., 5.1. i 6.1.). Sud je obuhvatio sve opće ciljeve, kao i skup posebnih ciljeva odabranih zbog njihove značajnosti i povezanosti s određenim općim ciljem i ciljevima EU-a na višoj razini.

Procjena informacija o uspješnosti

(11) Sud je svoju procjenu temeljio na informacijama o uspješnosti koje je objavila Komisija, uključujući:

- (a) godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.;
- (b) relevantne programske izvještaje za nacrt proračuna za 2022.;
- (c) godišnja izvješća o radu relevantnih glavnih uprava za 2020.;
- (d) evaluacije uspješnosti programa u okviru VFO-a za razdoblja 2014. – 2020. i 2007. – 2013.;
- (e) razna izvješća o uspješnosti pojedinih programa.

- (12) Sud je te informacije dopunio nedavnim nalazima iz vlastitih revizija i pregleda. Sud nije raspolagao vlastitim opsežnim rezultatima za svaki od ciljeva odabranih programa.
- (13) Sud je provjerio jesu li Komisijine informacije o uspješnosti vjerodostojne i jesu li u skladu s njegovim nalazima, ali nije obavio reviziju njihove pouzdanosti.
- (14) Usredotočio se na najnovije informacije o najnovijim inačicama programa potrošnje EU-a u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. S obzirom na to da će *ex post* evaluacije tih programa biti pripremljene tek dosta vremena nakon završetka razdoblja i da međuevaluacije nisu dostupne za sve programe, Sud se često morao oslanjati na informacije o uspješnosti za prethodne programe u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. Sud je pritom uzeo u obzir opseg promjena između tih dvaju razdoblja u načinu na koji su programi osmišljeni i provedeni.

Analiza pokazatelja

- (15) Sud je u okviru procjene uspješnosti analizirao informacije prikupljene na temelju odgovarajućih pokazatelja uspješnosti koje su iznesene u relevantnim programskim izvještajima za nacrt proračuna za 2022. Sud je ujedno usporedio te informacije s onima iz prijašnjih programskih izvještaja.
- (16) Pet programa iz uzorka Suda obuhvaća ukupno 114 pokazatelja, što je više nego što ih je uključeno u programske izvještaje. Razlog leži u tome što se pokazatelji u programskim izvještajima često sastoje od dvaju ili više potpokazatelja, od kojih svaki ima zasebne polazne vrijednosti, ciljne vrijednosti i skupove stvarno postignutih vrijednosti. Sud je svaki takav potpokazatelj uzeo u obzir kao zaseban pokazatelj.
- (17) Sud je na temelju kriterija utvrđenih u [smjernicama Komisije za bolju regulativu](#) sve pokazatelje razvrstao u pokazatelje *ostvarenja*, rezultata ili *učinka*. Komisija u nekim slučajevima razvrstava iste pokazatelje na drukčiji način. Analiza pokazatelja koju je proveo Sud uključivala je izračun dosadašnjeg napretka u doseganju ciljne vrijednosti, pri čemu se za svaki pojedini slučaj upotrebljavala relevantna polazna vrijednost (vidjeti [tablicu 3.](#)). To je bilo moguće samo u slučajevima u kojima su bili dostupni kvantificirani podatci za polazne, ciljne i najnovije stvarne vrijednosti.

Tablica 3. – Izračun napretka u dosezanju ciljne vrijednosti (u odnosu na polaznu vrijednost)

Polazna vrijednost	Najnovija stvarna vrijednost	Ciljna vrijednost	Izračun	Napredak u dosezanju ciljne vrijednosti
20	40	70	$(40 - 20) / (70 - 20)$	40 %

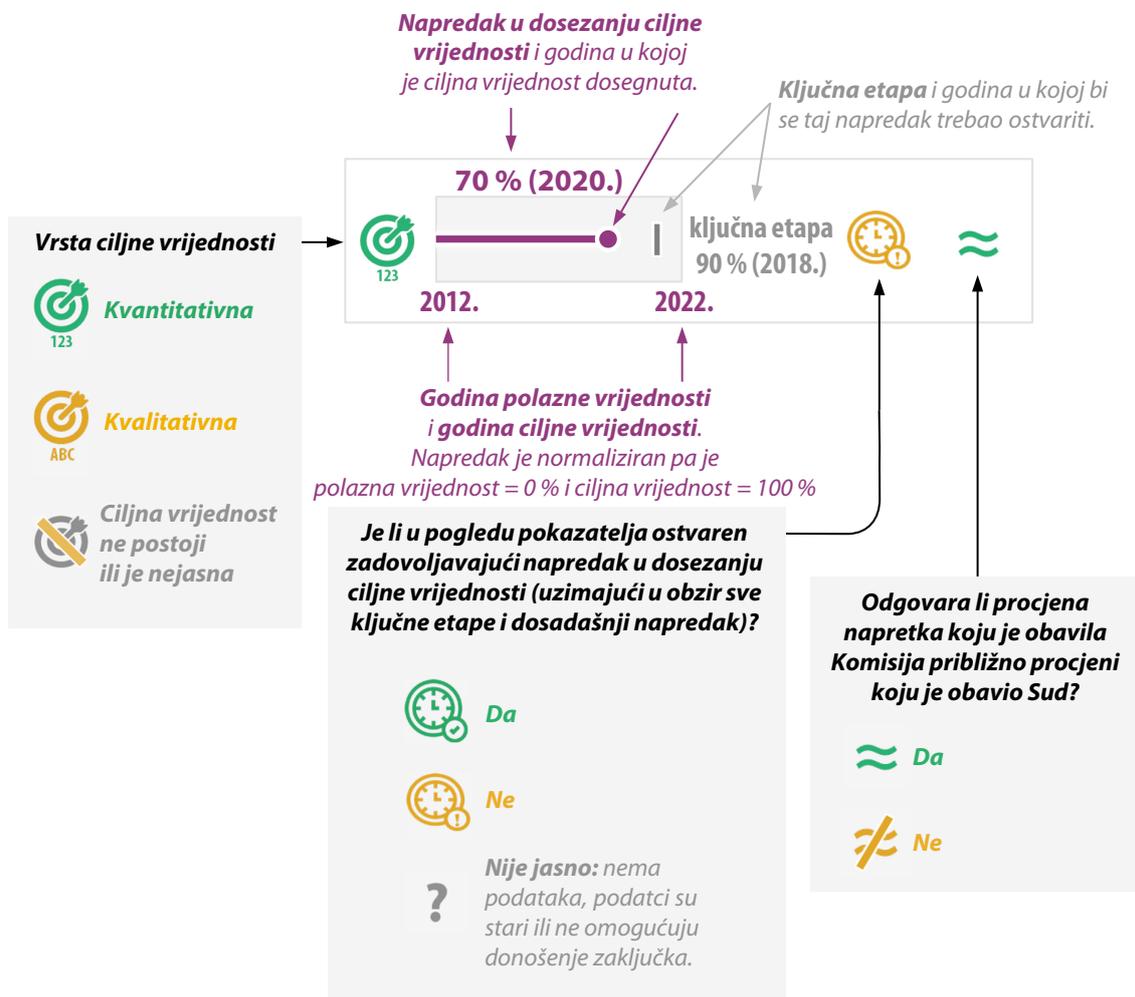
Izvor: Sud.

(18) Osim toga, Sud je za svaki pokazatelj procijenio sljedeće:

- je li imao jasnu ciljnu vrijednost (i je li ona kvantitativna ili kvalitativna) – vidjeti točku [\(20\)](#).;
- je li ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njegove ciljne vrijednosti (uzimajući u obzir sve ključne etape i dosadašnji napredak) – vidjeti točku [\(21\)](#).;
- je li procjena napretka koju je Komisija iznijela u pogledu pokazatelja (tj. je li ostvaren „zadovoljavajući napredak”) približno odgovarala procjeni Suda – vidjeti točku [\(22\)](#).

(19) Kad je riječ o odabiru pokazatelja, koji su odabrani prvenstveno zbog svoje povezanosti s ključnim aktivnostima i ciljevima programa, Sud daje detaljniji grafički prikaz rezultata analize koju je proveo, kako je predstavljeno na [slici 1](#).

Slika 1. – Grafički prikaz analize odabranih pokazatelja koju je obavio Sud, sa širim tumačem



Izvor: Sud.

(20) U **tablici 4.** prikazani su primjeri kvantitativnih, kvalitativnih i nejasnih ciljnih vrijednosti. U slučajevima u kojima ciljna vrijednost nije kvantitativna, napredak ostvaren u doseganju ciljne vrijednosti ne može se izračunati u obliku postotka. Za pokazatelj za koji ciljna vrijednost nije zadana ili jasna također nije moguće utvrditi je li ostvaren zadovoljavajući napredak.

Tablica 4. – Primjeri vrsta ciljnih vrijednosti

Vrsta ciljne vrijednosti	Primjeri
 kvantitativna	Osposobljeno je 20 000 sudionika.
 kvalitativna	Ojačana je vladavina prava.
 nije jasna	Ciljna vrijednost izražena je u drukčijim jedinicama ili pojmovima od jedinica ili pojmova polaznih vrijednosti i stvarnih rezultata, što nije lako uskladivo.

Izvor: Sud.

(21) U **tablici 5.** iznose se primjeri načina na koje je Sud procijenio je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak u doseganju njegove ciljne vrijednosti te se objašnjavaju kriteriji koje je Sud pritom primijenio. Sud te kriterije nije primijenio automatski, nego je ispitao svaki pojedinačni pokazatelj na temelju dostupnih informacija uz primjenu stručne prosudbe.

Tablica 5. – Primjeri procjene ostvarenog napretka koju iznosi Sud

Informacije u programskim izvještajima	Procjena koju je iznio Sud	Kriteriji i obrazloženje
Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa (2018.): 100 Najnovija vrijednost (2018.): 90 Prethodne vrijednosti (2017.): 80; (2016.) 70	 nezadovoljavajući napredak	<p>Kriterij: ako postoji ključna etapa za godinu za koju Sud raspolaže najnovijim podacima, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako je dosegnuta ta ključna etapa.</p> <p>Obrazloženje: nije dosegnuta ključna etapa.</p>

Informacije u programskim izvještajima	Procjena koju je iznio Sud	Kriteriji i obrazloženje
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa (2019.): 100 Najnovija vrijednost (2018.): 90 Prethodne vrijednosti (2017.): 80; (2016.) 70</p>	 <p>zadovoljavajući napredak</p>	<p>Kriterij: ako ne postoji ključna etapa za godinu za koju Sud raspolaže najnovijim podacima, ali postoji ključna etapa za neku drugu godinu, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako je dosadašnji napredak u skladu s tom ključnom etapom.</p> <p>Obrazloženje: s obzirom na postojan napredak u dosezanju ciljne vrijednosti u razdoblju 2016. – 2018. vjerojatno je da će se ciljna vrijednost za 2019. dosegnuti.</p>
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa: ne postoji Najnovija vrijednost (2018.): 80 Prethodne vrijednosti (2017.): 75; (2016.) 70; (2015.) 60; (2014.) 55</p>	 <p>nezadovoljavajući napredak</p>	<p>Kriterij: ako ključne etape ne postoje, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako dosadašnji napredak okvirno odgovara linearnom napretku od polazne vrijednosti do ciljne vrijednosti ili ako dosadašnje stvarne vrijednosti upućuju na „eksponencijalniji” profil napretka, sa sporim početkom i ubrzanjem u narednim godinama.</p> <p>Obrazloženje: napredak u dosezanju ciljne vrijednosti iznosi 30 %, što je znatno ispod linearne vrijednosti od 50 % koja se može očekivati u sredini razdoblja provedbe, a dosadašnje stvarne vrijednosti ne pokazuju ubrzanje.</p>

Informacije u programskim izvještajima	Procjena koju je iznio Sud	Kriteriji i obrazloženje
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa: ne postoji Najnovija vrijednost (2018.): 80 Prethodne vrijednosti (2017.): 63; (2016.) 55; (2015.) 52; (2014.) 51</p>	<p> zadovoljavajući napredak</p>	<p>Kriterij: ako ključne etape ne postoje, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako dosadašnji napredak okvirno odgovara linearnom napretku od polazne vrijednosti do ciljne vrijednosti ili ako dosadašnje stvarne vrijednosti upućuju na „eksponencijalniji” profil napretka, sa sporim početkom i ubrzanjem u narednim godinama.</p> <p>Obrazloženje: napredak u dosezanju ciljne vrijednosti iznosi 30 %, što je znatno ispod linearne vrijednosti od 50 % koja se može očekivati u sredini razdoblja provedbe. Međutim, dosadašnje zabilježene stvarne vrijednosti pokazuju ubrzanje i ako se ono nastavi ciljna vrijednost vjerojatno će se dosegnuti.</p>

Informacije u programskim izvještajima	Procjena koju je iznio Sud	Kriteriji i obrazloženje
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): povećanje Ključna etapa: ne postoji Najnovija vrijednost (2018.): 60 Prethodne vrijednosti (2017.): 56; (2016.) 55; (2015.) 52; (2014.) 51</p>	 zadovoljavajući napredak	<p>Kriterij: ako ciljna vrijednost nije kvantificirana, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako su uvjeti predviđeni ciljnom vrijednošću dosad ispunjeni ili ako je vjerojatno da će se ti uvjeti ispuniti.</p> <p>Obrazloženje: kao nekvantificirana ciljna vrijednosti utvrđeno je „povećanje” i sve dosad zabilježene vrijednosti veće su od polazne vrijednosti, čime su ispunjeni uvjeti predviđeni ciljnom vrijednošću.</p>
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): održavanje iste razine Ključna etapa: ne postoji Najnovija vrijednost (2018.): 40 Prethodne vrijednosti (2017.): 46; (2016.) 49; (2015.) 52; (2014.) 51</p>	 nezadovoljavajući napredak	<p>Kriterij: ako ciljna vrijednost nije kvantificirana, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako su uvjeti predviđeni ciljnom vrijednošću ispunjeni ili ako je vjerojatno da će se ti uvjeti ispuniti.</p> <p>Obrazloženje: kao ciljna vrijednost utvrđeno je barem „zadržavanje” polazne vrijednosti, ali najnovija stvarna vrijednost manja je od polazne za 20 %.</p>

Informacije u programskim izvještajima	Procjena koju je iznio Sud	Kriteriji i obrazloženje
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa: ne postoji Najnovije vrijednosti (2018.): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>nije jasno</p>	<p>Kriterij: ako ključne etape ne postoje, zadovoljavajući napredak u pogledu pokazatelja ostvaren je ako dosadašnji napredak okvirno odgovara linearnom napretku od polazne vrijednosti do ciljne vrijednosti ili ako dosadašnje stvarne vrijednosti upućuju na „eksponencijalniji” profil napretka, sa sporim početkom i ubrzanjem u narednim godinama.</p> <p>Obrazloženje: napredak u dosezanju ciljne vrijednosti iznosi 40 %, deset postotnih bodova manje od linearne vrijednosti od 50 % koja se može očekivati u sredini razdoblja provedbe. Nisu dostupni drugi podatci koji bi pokazali je li napredak u dosezanju ciljne vrijednosti linearan ili eksponencijalniji.</p>
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost: nije utvrđena Ključna etapa: ne postoji Najnovija vrijednost (2018.): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>nije jasno</p>	<p>Obrazloženje: ako ne postoji ciljna vrijednost, nije moguće procijeniti je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu određenog pokazatelja.</p>
<p>Polazna vrijednost (2013.): 50 Ciljna vrijednost (2023.): 150 Ključna etapa (2019.): 100 Najnovija vrijednost: podatci nisu dostupni</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p>nije jasno</p>	<p>Obrazloženje: ako ne postoje podatci o napretku u dosezanju ciljne vrijednosti, nije moguće procijeniti je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu određenog pokazatelja.</p>

Izvor: Sud.

(22) Komisija je u svojim programskim izvještajima za nacrt proračuna za 2022. prvi put procijenila napredak koji se ostvaruje u pogledu pokazatelja u dosezanju

njihovih ciljnih vrijednosti razvrstavanjem svih pokazatelja u jednu od triju kategorija: „zadovoljavajući napredak”, „nezadovoljavajući napredak” i „zaslužuje pozornost”. Usto, kategorija „nema podataka” bila je namijenjena isključivo za pokazatelje za koje nisu dostavljeni nikakvi rezultati. To se razvrstavanje razlikuje od razvrstavanja koje provodi Sud. Sud sve pokazatelje razvrstava u kategorije „zadovoljavajući napredak” ili „nezadovoljavajući napredak”, a u kategoriju „nije jasno” one pokazatelje za koje podatci nedostaju, stari su ili su nejasni ili za koje nisu utvrđene jasne ciljne vrijednosti. U **tablici 6.** izneseni su slučajevi u kojima Sud smatra da procjena ostvarenog napretka u pogledu pokazatelja koju je iznijela Komisija približno odgovara procjeni ostvarenog napretka koju je proveo Sud.

Tablica 6. – Podudarnost procjene napretka koju je iznijela Komisija i procjene napretka koju je iznio Sud

Procjena koju je iznio Sud	Procjena koju je iznijela Komisija	Odgovara li procjena koju je iznijela Komisija približno procjeni koju je iznio Sud?
 zadovoljavajući napredak	Zadovoljavajući napredak	≈ Da
	Umjeren napredak	 Ne
	Zaslužuje pozornost	
	Nema podataka	
 nezadovoljavajući napredak	Zadovoljavajući napredak	 Ne
	Umjeren napredak	≈ Da
	Zaslužuje pozornost	
	Nema podataka	 Ne
 nije jasno	Zadovoljavajući napredak	 Ne
	Umjeren napredak	u nekim slučajevima, ali ne u pravilu, može se utvrditi približna podudarnost
	Zaslužuje pozornost	
	Nema podataka	≈ Da

Izvor: Sud.

(23) Analiza pokazatelja koju je proveo Sud temelji se na podacima Komisije koje Sud nije obuhvatio revizijom. Međutim, Sud je pregledao programske izvještaje Komisije i unio prilagodbe koje je smatrao neophodnima. Sud je najčešće unio sljedeće dvije prilagodbe: (1) ponovno postavljanje polazne vrijednosti na nulu za pokazatelje ostvarenja (kao što je broj financiranih projekata) u slučajevima u kojima je u programskim izvještajima kao polazna vrijednost prikazana usporediva

vrijednost iz prijašnjeg razdoblja; i (2) pretvaranje godišnjih vrijednosti u kumulativne vrijednosti za pokazatelje koji su po naravi kumulativni. Procjena koju Sud iznosi u vezi s time je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren zadovoljavajući napredak temelji se na njegovoj analizi vjerojatnosti da će se ciljna vrijednost za taj pokazatelj dosegnuti u zadanom roku. Međutim, tom analizom nije obuhvaćena relevantnost tog pokazatelja za ciljeve povezanog programa i mjere koje se u okviru njega provode, kao ni ambicioznost ciljne vrijednosti. Na primjer, moguće je da mjere koje se u okviru određenog programa provode ne utječu na određeni pokazatelj ili da taj pokazatelj nije relevantan za cilj povezanog programa, kao i da je njegova ciljna vrijednost nedovoljno ili pretjerano ambiciozna. Zbog navedenih razloga pokazatelji sami po sebi nisu nužno odraz mjere u kojoj su postignuti ciljevi određenog programa. Cjelovita analiza uspješnosti određenog programa iziskuje analizu podataka u vezi s pokazateljima u spoju s drugim kvantitativnim i kvalitativnim informacijama.

Dio 3. – Poglavlje 7.: praćenje provedbe preporuka

(24) Sud redovito prati provedbu preporuka koje je iznio u tematskim izvješćima. Sud u poglavlju 7. analizira u kojoj su mjeri provedene preporuke koje je iznio u tematskim izvješćima objavljenima 2017. godine. Sud razvrstava preporuke u one koje su provedene u potpunosti, one koje su provedene u većoj mjeri, one koje su provedene u određenoj mjeri i one koje uopće nisu provedene.

**Odgovori institucija na „Izvješće
Europskog revizorskog suda o
uspješnosti proračuna EU-a –
stanje na kraju 2020.”**

Sadržaj

	Stranica
Poglavlje 1. Okvir uspješnosti	
Odgovori Europske komisije	253.
Poglavlje 2. Konkurentnost za rast i zapošljavanje	
Odgovori Europske komisije	259.
Poglavlje 3. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	
Odgovori Europske komisije	262.
Poglavlje 4. Prirodni resursi	
Odgovori Europske komisije	268.
Poglavlje 5. Sigurnost i građanstvo	
Odgovori Europske komisije	274.
Poglavlje 6. Globalna Europa	
Odgovori Europske komisije	278.
Poglavlje 7. Praćenje provedbe preporuka	
Odgovori Europske komisije	282.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 1. – OKVIR USPJEŠNOSTI

UVOD

1.2. Komisija pozdravlja rad Europskog revizorskog suda na uspješnosti proračuna EU-a i činjenicu da je prepoznao ključnu ulogu koju bolja regulativa ima u osiguravanju da se iskustvo stečeno u provedbi financijskih programa iskoristi za njihovu bolju izradu i veću uspješnost. S godinama je Komisija razvila međunarodno priznat sustav evaluacije i procjene učinka, koji je imao glavnu ulogu u izradi prijedloga za višegodišnji okvir uspješnosti 2021.–2027.

Prijedlozi Komisije prvi su korak u zakonodavnom postupku. Konačna struktura programa rezultat je zakonodavnih pregovora u kojima su sudjelovali Europski parlament i Vijeće. Stoga postoji zajednička odgovornost za osiguravanje da se stečeno iskustvo na odgovarajući način odrazi na uspješnost programa. U skladu s tim, i kako je navedeno u Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva, Komisija smatra da bi znatne izmjene njezinih prijedloga trebale podlijegati procjeni učinka.

Komisija je potpuno posvećena daljnjem jačanju tog sustava, uključujući u područjima za koja je Europski revizorski sud utvrdio da ih treba poboljšati. Primjerice, Komisija je preložila horizontalne odredbe za vremenski raspored evaluacija kako bi omogućila pravovremenu dostupnost relevantnih informacija za pripremu budućih programa. Evaluacije i procjene učinka ovise i o primanju visokokvalitetnih podataka od država članica i korisnika. Komisija će nastojati osigurati odgovarajuće daljnje mjere nakon evaluacija, postupno jačanje, kad je to izvedivo i proporcionalno, kvantitativnih aspekata procjena učinka i postupno poboljšanje pristupa dokazima na kojima se temelje zakonodavne inicijative, te će se obratiti Europskom parlamentu i Vijeću kako bi ostvarila napredak u tom području.

U poglavljima od 2. do 6. ovog izvješća prikazuje se procjena Europskog revizorskog suda u pogledu uspješnosti pet odabranih programa potrošnje na kraju 2020. Komisija smatra da ti programi pozitivno doprinose ostvarenju prioriteta i ciljeva EU-a. Dostupne kvalitativne i kvantitativne informacije o uspješnosti na kraju 2020. pokazale su da programi dobro napreduju u postizanju ciljnih vrijednosti postavljenih na početku programskog razdoblja, unatoč problemima koji su nastali zbog pandemije bolesti COVID-19. Iako je 2020. bila zadnja godina višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020., programi, kao što su Europski socijalni fond, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo te Fond za unutarnju sigurnost i Instrument pretpristupne pomoći, nastaviti će se provoditi i ostvarivati rezultate sljedećih nekoliko godina. Konačne zaključke o uspješnosti programâ za razdoblje 2014.–2020. bit će moguće donijeti tek nakon zaključenja programâ i to na temelju završnih evaluacija.

1.3. Prijedlozi Komisije za dugoročni proračun za razdoblje 2021.–2027. izrađeni su u razdoblju od drugog kvartala do trećeg kvartala 2018., odnosno u slučaju kohezije, skoro pola godine prije nego 2011. Komisija je bila u potpunosti predana tijesnoj suradnji s Europskim parlamentom i Vijećem u svojoj ulozi poštenog posrednika kako bi olakšala brzo zaključivanje međuinstitucijskih pregovora i minimizirala odgode provedbe novih programa. Međutim, nastale su dodatne komplikacije zbog istovremenih pregovora o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a i izbora za Europski parlament koji su uslijedili nakon prijedloga iz svibnja 2018. Osim toga, kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, Komisija je u svibnju 2020. predložila jedinstven paket za oporavak koji se sastojao od prilagođenih prijedloga za višegodišnji financijski okvir (VFO) i privremenog instrumenta za oporavak NextGenerationEU. Sve su institucije nakon toga donijele taj paket prije kraja godine. Suzakonodavci su sada postigli dogovor o svim programima.

Kada je riječ o zakonodavstvu zajedničke poljoprivredne politike (ZPP), suzakonodavci su postigli politički dogovor o novom ZPP-u krajem lipnja 2021. Formalno donošenje bit će dovršeno krajem godine.

1.10. U višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021.–2027., na vremenski raspored evaluacija primijenjen je horizontalni pristup. Za dobre evaluacije potrebni su potpuni skupovi podataka za od tri do četiri godine. Da bi se pripremili kvalitetni prijedlozi na temelju evaluacija i procjena učinaka, Komisija se treba osloniti i na podatke dobre kvalitete od država članica i ostalih korisnika programâ, za čiju je pak izradu potrebno vrijeme. Informacije iz dostupne evaluacije na sredini programskog razdoblja i završne evaluacije prethodnih programa doprinose donošenju odluka za naredne financijske okvire pravovremenim prikupljanjem dovoljno podataka dobre kvalitete.

Za pravilo „n+3” vidjeti primjedbu Komisije na okvir 1.5.

1.11. Kada je riječ o ZPP-u, inicijativi su prethodile razne evaluacije, no samo je nekoliko završnih evaluacija, koje se odnose na prethodni VFO, bilo dostupno za procjenu učinka prijedlogâ o ZPP-u. To je zbog vremena potrebnog za dobivanje podataka o provedbi ZPP-a prije provedbe temeljite evaluacije. Ta ograničena dostupnost dovršenih i sveobuhvatnih evaluacija odražava se u mišljenju Odbora za nadzor regulative. Neke od tih evaluacije dovršene su prije pripreme procjene učinka i rezultati su korišteni u procjeni učinka.

U dijelu o „stečenom iskustvu” u izvješću o procjeni učinka za ZPP nakon 2020. korišteni su privremeni rezultati, kako je zabilježeno u Prilozima 1. i 3.

Prerana provedba evaluacija, primjerice samo godinu dana nakon provedbe, kao što je slučaj kod evaluacije „ozelenjivanja”, dovodi do opasnosti od pojave nedostataka u evaluaciji. U tom primjeru, Komisija nije mogla postupati drugačije.

1.12. Svim sektorskim zakonodavnim prijedlozima koji su obuhvaćeni Uredbom o zajedničkim odredbama prethodile su procjene učinka, u kojima su analizirani ključni aspekti provedbe fondova, što je uzeto u obzir u Uredbi o zajedničkim odredbama. Uredba o zajedničkim odredbama temelji se na tim procjenama učinka.

1.13. (Kombinirani odgovor Komisije od 1.13. do 1.15.).

Komisijine evaluacije i procjene učinka dostupne su u bazi EUR-Lex, registru dokumenata Komisije i na portalu Iznesite svoje mišljenje. Članovima institucija EU-a dostupne su i u međuinstitucijskim bazama podataka za studije o EU-u.

Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. utvrđen je cilj za transparentnost za Parlament, Vijeće i Komisije uspostavljanjem Zajedničkog zakonodavnog portala. Tim će se javnim portalom građanima omogućiti da detaljno prate donošenje međuinstitucijskih zakonodavnih akata. Tri institucije trenutačno još uvijek rade na portalu.

Kako je najavljeno u „Komunikaciji o boljoj regulativi: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo”, Komisija radi na međupovezivanju raznih registara dokaza i portala, kao što su Internetska knjižara EU-a, međuinstitucijska baza podataka za studije o EU-u, portal Iznesite svoje mišljenje i baza EUR-Lex.

1.18. U slučaju programa potrošnje, daljnje mjere nakon evaluacija analizirat će se u procjenama učinka i uvažiti kao bitan element u prijedlozima za naredne programe. Svi takvi zakonodavni prijedlozi uzimaju se u obzir u godišnjim planovima upravljanja. U 2022. smjernice za planove upravljanja sadržavaju zahtjeve za uključivanjem relevantnih daljnjih mjera koje proizlaze iz evaluacija. Isto tako, od služba se traži da se u svojim planovima upravljanja upućuju na ključna djelovanja u području bolje regulative, kao što su provjera primjerenosti i bitne evaluacije. Vrlo specifične operativne daljnje mjere, koje se, primjerice, odnose na provedbu programa, ne mogu se uključiti u planove upravljanja jer su oni usmjereni na glavna ostvarenja za tu godinu.

Na iskustvo stečeno iz evaluacija i daljnje mjere upućuje se i u drugim dokumentima, kao što su godišnja izvješća o radu.

Planovi za poduzimanje daljnjih mjera ne zahtijevaju se sustavno i nisu obvezni na temelju komunikacije o boljoj regulativi radi proporcionalnosti i sprečavanja prijenosa dvostrukih informacija drugim institucijama i javnosti.

1.19. U skladu sa smjernicama za bolju regulativu, procjene učinka moraju biti proporcionalne. Ne može se procijeniti svaka moguća opcija, posebno ako nije izvediva. Umjesto toga, dostupne opcije identificiraju se i pregledavaju kako bi se odabrale najrelevantnije. To obavljaju službe Komisije uzimajući u obzir dokaze, informacije od dionika i savjetovanje s međuresornim skupinama, u kojima se nalaze stručnjaci iz svih relevantnih glavnih uprava Komisije. Procjene učinka ispituje Odbor za nadzor regulative.

Tablica 1.2. – U procjenama učinka iznose se različite opcije koje su usporedive u kvalitativnom smislu, ali postoji tek ograničena kvantitativna analiza – Vidjeti odgovor Komisije na stavak 1.19.

KOMISIJA JE IZRAĐIVALA ZAKONODAVNE PRIJEDLOGE IMAJUĆI NA UMU STEČENA ISKUSTVA

Okvir 1.1. – Stečeno iskustvo: potrebno je konsolidirati različite instrumente vanjskog djelovanja

Objedinjenje većine prethodnih instrumenata u jedinstven instrument i uvrštavanje Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a važni su koraci prema pojednostavnjenju i usklađenosti. Na provedbu fondova za vanjsko djelovanje primjenjivat će se jedinstvena pravila, a pravila o provedbi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju isto su okosnica za provedbu nekoliko instrumenata za vanjsko financiranje (Instrument pretpristupne pomoći (IPA III), Instrument za suradnju u području nuklearne sigurnosti, Odluka o prekomorskim zemljama i područjima).

1.26. Komisija je u svom prijedlogu o duljem popisu zajedničkih pokazatelja odgovorila na stečeno iskustvo koje je naveo Sud. Ako bi se raspolagalo duljim i sveobuhvatnijim popisom pokazatelja za izvješćivanje o intervencijama kohezijske politike, koje su obilježene prilično heterogenim mjerama, u programima bi se mogli odabrati i u njima primijeniti pokazatelji koji su relevantniji za njihova ulaganja i na taj bi se način znatno smanjila potreba za upotrebom pokazatelja specifičnih za pojedine programe. Nadalje, Komisija bi htjela naglasiti da su pokazatelji koji su predloženi za programsko razdoblje 2021.–2027. detaljno analizirani u suradnji s predstavnicima država članica i ispitani na temelju kriterija „RACER” (relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i stabilni).

Okvir 1.3. – Stečeno iskustvo: procjena doprinosa ZPP-a djelovanju u području klime trebala bi biti realističnija

Pristup EU-a metodologiji uključivanja klimatskih pitanja i praćenja klimatskih promjena temelji se na međunarodnim praksama. Metodologija koju Komisija primjenjuje pri izračunu doprinosa ZPP-a djelovanju u području klime utemeljena je, pripremljena transparentno i koordinirano te je dostavljena Europskom parlamentu i Vijeću i dogovorena s njima. Nedavnim političkim dogovorom o reformi ZPP-a, Europski parlament i Vijeće su u potpunosti podržali metodologiju uključivanja klimatskih pitanja za ZPP, a suzakonodavci su sve daljnje izmjene u vezi s praćenjem klimatskih promjena odgodili najranije do 31. prosinca 2025.

Komisija smatra da instrumenti ZPP-a nisu imali ograničen nego znatan učinak.

Poljoprivreda EU-a smanjila je emisije stakleničkih plinova za 21,4 % od 1990., uz istovremeno povećanje poljoprivredne proizvodnje.

Komisija napominje da u okviru ZPP-a nikad nije postojao konkretan cilj smanjenja emisija iz uzgoja stoke. Emisije su ostale stabilne, dok se proizvodnja povećala. Potrebno je raditi više na daljnjem smanjenju emisija iz poljoprivrede i postizanju ambicioznih klimatskih ciljeva za 2030. (postizanje neto smanjenja emisija od 55 % do 2030.).

Komisija ističe svoju veliku predanost postizanju ciljeva utvrđenih u europskom zelenom planu i njegovim ključnim elementima u pogledu klimatskih promjena, bioraznolikosti i zaštite okoliša. Prelazak na održiviju poljoprivredu igrat će važnu ulogu u postizanju tih ciljeva. Novi ZPP bit će neophodan za podržavanje te tranzicije uz poboljšanu uvjetovanost (uključujući nove standarde za dobro poljoprivredno i okolišno stanje (GAEC 2 namijenjene zaštiti tresetišta), programe za ekologiju

kojima se usmjerava najmanje 25 % izravnih plaćanja i 35 % proračuna za ruralni razvoj u okoliš i klimatske promjene.

Novi je ZPP stoga ambiciozniji u pogledu djelovanja u području klime (i ublažavanje i prilagodba). Njime se poljoprivrednicima postavljaju veće obveze i daju bolje nagrade za sudjelovanje u prelasku na djelovanje u području okoliša i klime, uključujući sekvencijalnu ugljika u poljoprivredi, čime se stvaraju novi poslovne prilike za ruralna područja.

Okvir 1.4. – Stečeno iskustvo: VFO bi trebao biti fleksibilniji kako bi se bolje prilagođavao dinamičnim okolnostima

Kako je sažeto u komunikaciji o VFO-u iz 2018. (COM(2018) 321), prvotnim prijedlogom Komisije iz 2018. predviđeni su mehanizmi kako bi se osiguralo sljedeće:

- unutarprogramska i međuprogramska fleksibilnost, primjerice manevarski prostor u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, prijenosi i doprinosi iz fondova s podijeljenim upravljanjem u fondove kojima se upravlja (ne)izravno ili program InvestEU, fleksibilnost financijske omotnice u skladu s točkom 18. Međuinstitucijskog sporazuma itd.;
- fleksibilnost među naslovima proračuna i godinama (primjerice nova pričuva Unije koju je naveo Europski revizorski sud);
- kao i posebni instrumenti, za koje je predloženo da se dodatno ojačaju u Komisijinu paketu za oporavak iz svibnja 2020. (tematski i netematski).

Komisija je predložila i obrazac za temeljne akte, kojim bi se osigurale slične odredbe u svim temeljnim aktima u pogledu provedbe koju obavljaju Komisijine službe i korisnici iz različitih sektorskih programa, čime se poboljšava fleksibilnost u provedbi programa, primjerice olakšavanjem izmjena za sufinanciranje i prijenose, s tim da je krajnji cilj bolje ostvarivanje rezultata. Suzakonodavci su se usprotivili tom obrascu na pregovorima o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021.–2027.

Komisija napominje da na kraju nisu svi prijedlozi zadržani u sveobuhvatnom sporazumu o VFO-u. Dok se sveobuhvatnim sporazumom o VFO-u, uključujući sektorsko zakonodavstvo, osigurava uglavnom ista razina fleksibilnosti u VFO-u za razdoblje 2021.–2027. kao za VFO za razdoblje 2014.–2020., prikladnost tih razina u kombinaciji s ugrađenim fleksibilitetima nekih novih programa može se procijeniti samo tijekom i nakon provedbe programskog razdoblja 2021.–2027. u svjetlu neprekidnih promjena i nepredvidljivih događaja s kojima će se proračun EU-a trebati suočiti.

Okvir 1.5. Stečeno iskustvo: pravilo „n+3” trebalo bi zamijeniti pravilom „n+2”

U Komisijinu prijedlogu za Uredbu o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. predviđen je prelazak s pravila „n+3” na „n+2”. Međutim, Vijeće se strogo usprotivilo predloženom mehanizmu na pregovorima i mehanizam je izbrisan iz usvojenog teksta.

Unatoč tomu, u skladu s opetovanim preporukama Europskog revizorskog suda za smanjenje preklapanja među dva uzastopna programska razdoblja, 31. prosinca 2029. ostavljen je kao rok za prihvatljivost u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. iz čega zapravo proizlazi pravilo „n+2” za prošlogodišnje obveze.

Nadalje, u skladu s novim VFO-om za razdoblje 2021.–2027. i od 2023. (nakon provedbe Uredbe o strateškim planovima u okviru ZPP-a), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) primjenjivat će pravilo „n+2”.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1.34. Svim sektorskim zakonodavnim prijedlozima koji su obuhvaćeni Uredbom o zajedničkim odredbama prethodile su procjene učinka, u kojima su analizirani ključni aspekti provedbe fondova, što je uzeto u obzir u Uredbi o zajedničkim odredbama. Prijedlog za Uredbu o zajedničkim odredbama temelji se na tim procjenama učinka.

Što se tiče procjene učinka kojom se podržavaju zakonodavni prijedlozi za ZPP nakon 2020., njezin Prilog 1. sadržava odjeljak s relevantnim upućivanjima, u Prilogu 3. navodi se sažetak korištenih brojnih evaluacija i studija, a u Prilogu 9. sveobuhvatna bibliografija.

Kako bi se riješio problem nedostatka dovršenih evaluacija, Komisija je organizirala opsežno javno savjetovanje (prije drugih savjetovanja u vezi s VFO-om), nekoliko radionica o tri stupa održivosti kao i o pitanjima povezanim s hranom te je provela pouzdanu kvantitativnu analizu nadopunjenu sveobuhvatnom višekriterijskom analizom.

Preporuka 1.1.

a) Komisija prihvaća preporuku.

Procjenama učinka analiziraju se znatni učinci opcija u okviru politika na gospodarstvo, društvo i okoliš. To je od ključne važnosti za oblikovanje politika na temelju dokaza i izradu dobrih zakonodavnih prijedloga. Iako u ovoj fazi ne može prejudicirati izradu svojih budućih prijedloga za višegodišnji financijski okvir u razdoblju nakon 2027., Komisija će analizirati najbolji način na koji se u procjenama učinka mogu ispitati sadržajni aspekti zakonodavstva koje se odnosi na nekoliko programa. Analiza će ovisiti o strukturi sljedećeg VFO-a te najučinkovitijem i najproporcionalnijem načinu i iskustvu priprema prethodnog VFO-a, u skladu sa smjernicama za bolju regulativu.

b) Komisija prihvaća preporuku.

U višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021.–2027. primijenjen je horizontalni pristup na vremenski raspored evaluacija. Evaluacija na sredini programskog razdoblja i završna evaluacija općenito će se provoditi četiri godine nakon početka i kraja provedbe programâ kako bi se osiguralo da se u evaluacijama primjenjuju podaci od tri pune godine.

Pripreme za višegodišnji financijski okvir u razdoblju nakon 2027. temeljit će se na procjenama učinka (ili *ex ante* evaluacijama) u skladu s načelima bolje regulative. Pripreme će se oslanjati na dostupne evaluacije na sredini programskih razdoblja 2021.–2027. i završne evaluacije programa za razdoblje 2014.–2020., uzimajući u obzir ciklus VFO-a i svojstvene izazove.

Možda će doći do neizbježnih iznimki tom načelu. Primjerice, zbog prijelaznog razdoblja države članice Komisiji šalju prve podatke o provedbi novog ZPP-a u veljači 2025.

1.35. Vidjeti odgovor Komisije na stavak 1.13.

Komisijine evaluacije i procjene učinka već su dostupne u bazi EUR-Lex, registru dokumenata Komisije i na portalu Iznosite svoje mišljenje. Članovima institucija EU-a već su dostupne i u međuinstitucijskim bazama podataka za studije o EU-u (i evaluacije). Komisija radi na povezivanju tih registara dokaza i portala.

Preporuka 1.2. Komisija prihvaća ovu preporuku. Zajednički zakonodavni portal uspostavljen je međuinstitucijskim radom, a Komisija je predana komunikaciji s Europskim parlamentom i Vijećem radi nastavka rada na Zajedničkom zakonodavnom portalu, kako je najavljeno u „Komunikaciji o boljoj regulativi: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo”.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2023. Vremenski raspored za provedbu ovisi o drugim partnerskim institucijama.

1.36. Daljnje mjere nakon evaluacije mogu biti različite, kao što su zakonodavni prijedlog i popratna procjena učinka (ili *ex ante* evaluacija), poboljšane smjernice i praćenje, Komisijina izvješća Europskom parlamentu i Vijeću.

Zaključci iz evaluacija financijskih programa bit će uključeni u analizu procjene učinka i dalje u izradu zakonodavnog prijedloga za buduće programe. Takvi prijedlozi i popratne procjene učinka popisani su u godišnjim planovima upravljanja. Isto tako, od službi se traži da se u svojim planovima upravljanja upućuju na ključna djelovanja u području bolje regulative, kao što su provjera primjerenosti i bitne evaluacije. Ostale vrste specifičnijih operativnih mjera (npr. smjernice za

provedbu za službe, poboljšanja informacijske tehnologije) neće biti uključene u planove upravljanja, koji su usmjereni na ključna ostvarenja za tu godinu.

Informacije o glavnim daljnjim mjerama nakon evaluacija nalaze se i u drugim izvješćima, kao što su godišnja izvješća o radu.

Preporuka 1.3.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija se slaže da je objavljivanje rezultata evaluacija i utvrđivanje daljnjih mjera, gdje je to potrebno za nadopunu zaključaka evaluacija, bitno za uvođenje stečenog iskustva u praksu i iskorištavanje rezultata evaluacija. Daljnje mjere nakon evaluacija financijskih programa, koje su iznesene u evaluacijskim radnim dokumentima službi, analiziraju se u procjenama učinka. Komisija je uzela u obzir glavna stečena iskustva iz evaluacija u svojim procjenama učinaka za pripremu VFO-a za razdoblje 2021.–2027. Budući prijedlozi za naredne programe i njihove popratne procjene učinka izraženi su u planovima javnog upravljanja.

Preporučeni rok provedbe: kraj 2022. Vremenski raspored ovisi o vremenu provedbe evaluacija u sredini programskog razdoblja i završnih evaluacija za VFO za razdoblje 2021.–2027.

1.37. Kvantitativne informacije i metode, kao što su statistika i analiza isplativosti, nadopunjuju kvalitativne informacije, primjerice mišljenja, informacije od dionika te znanstveni i stručni savjeti, a svi imaju jednaku vrijednost za izradu baze dokaza za procjenu učinka. Komisijine procjene učinka pružaju kvantitativnu analizu, kad je to izvedivo i proporcionalno, uz ograničene iznimke.

Iako je u nekim slučajevima, kao što je procjena učinka za ZPP, provedena kvantitativna analiza, kvantifikacija učinaka neće uvijek biti moguća i možda će biti potrebno razviti dokaze na temelju kvalitativnih informacija, koje imaju istu vrijednosti.

Preporuka 1.4. Komisija prihvaća preporuku.

Kvantitativne informacije, uključujući analize troškova i koristi te analize isplativosti, predstavljaju važan izvor dokaza zajedno s kvalitativnim informacijama u procesu procjene učinka. Kvantificiranje učinaka i provođenje analiza troškova i koristi te analiza isplativosti na temelju kvantificiranih podataka moguće je samo kad je to izvedivo i proporcionalno, odnosno kad su pravovremeni visokokvalitetni podaci dostupni uz razumni trošak. Komisija ovisi o pravovremenim podacima dobre kvalitete koje dostavljaju države članice i drugi korisnici zakonodavstva EU-a.

Prilog 1.1. Praćenje provedbe preporuka iz poglavlja 3. godišnjeg izvješća za 2017.

Preporuka 3.(c):

objedinjene informacije obuhvaćene temeljnim izvješćima o uspješnosti pružaju službe odgovorne za svakodnevno upravljanje programima i politikama. Trajnim uputama o godišnjim izvješćima o radu i programskim izvještajima (kao dio trajnih uputa iz proračunske okružnice) i redovitim interakcijama u relevantnim mrežama na razini cijele Komisije, središnje službe istaknule su važnost dosljednosti dostavljenih informacija i jasnog navođenja njihovih izvora. Sve nesuglasice koje utvrde središnje službe iznose se i raspravljaju sa službama pri završavanju izvješća.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 2. – KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOŠLJAVANJE

UVOD

2.1. Općenito se smatra da je program Erasmus+ učinkovit program koji europskim građanima pruža europsku dodanu vrijednost. Komisija neprestano prilagođuje svoje programe i politike izazovima s kojima se suočavaju dionici te djeluje na temelju detaljnih opažanja Europskog revizorskog suda, koja joj uvelike pomažu u tom stalnom procesu.

Općenito je važno je napomenuti da su neke studije na koje se upućuje u poglavlju završene prije nekoliko godina i obuhvaćaju još ranija razdoblja. Komisija će 2022. pokrenuti završnu evaluaciju programa za razdoblje 2014.–2020. koja će bolje odražavati prilagodbe programa koje su provedene tijekom vremena i kao odgovor na te studije.

Na kraju, Europski revizorski sud ističe činjenicu da je u programu Erasmus+ sudjelovalo više žena nego muškaraca. Prema podacima Komisije, to je uglavnom zbog postojeće rodne ravnoteže u studijskim područjima koja obično privlače sudionike u programu Erasmus+, a ne zbog predrasuda prema muškarcima u programu koje je potrebno ukloniti. U mnogim projektima koji se financiraju u okviru programa ističe se pružanje mogućnosti i pristupa svim sudionicima neovisno o podrijetlu, što je općenito vidljivo iz statističkih podataka o programu.

PROCJENA USPJEŠNOSTI PROGRAMA ERASMUS+

2.9. Pokazatelji uspješnosti korisni su za praćenje uspješnosti programa. Primjerice, mogu rano ukazati na probleme u pogledu uspješnosti/provedbe na koje je možda potrebno obratiti pažnju. Međutim, za procjenu uspješnosti programa često je potrebno više od analize pokazatelja uspješnosti kako bi se obuhvatile i ostale relevantne kvantitativne i kvalitativne informacije. Nijednim skupom pokazatelja uspješnosti ne mogu se obuhvatiti svi relevantni aspekti uspješnosti programa. Stoga činjenica da je ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju ciljne vrijednosti za određeni pokazatelj ne znači nužno da je ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju ciljeva povezanog programa.

Komisija u programskim izvještajima daje svoju procjenu napretka pokazateljâ u postizanju ciljne vrijednosti. Ta se procjena u nekim slučajevima razlikuje od procjene Europskog revizorskog suda u ovom izvješću zbog primjene različitih metodologija.

Kako je opisano u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 22/2018, pokazatelji programa Erasmus+ za razdoblje 2014.–2020. usklađeni su s ciljevima politike strateškog okvira za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020).

U okviru odgovora na ključna opažanja o pokazateljima, Komisija može potvrditi da je u tijeku revizija tih pokazatelja za novo programsko razdoblje kako bi se riješili problemi koje je utvrdio Europski revizorski sud. Međutim, određene teoretske razlike, kao što je razlikovanje „ostvarenja” od „rezultata”, dio su veće i dugotrajne institucijske rasprave o klasifikaciji znatnih koristi programa EU-a.

2.11. Komisija smatra da se pokazatelji o broju članova nastavnog osoblja koje je primilo potporu mogu smatrati pokazateljima rezultata zato što su temeljni operativni cilj programa, odnosno „kvantitativni (općenito)” kako je navedeno u Prilogu I. Uredbe o programu Erasmus+.

2.12. Komisija napominje da je evaluacijom sredinom programskog razdoblja utvrđeno da „se još može poboljšati usklađenost s onim što se zapravo financira projektima i ključnim prioritetima na razini EU-a”. Programima rada nacionalne agencije i kriterijima iz vodiča programa postupno je ojačana povezanost projekata i prioriteta na razini EU-a.

2.15. Kad je riječ o programu Erasmus+ za razdoblje 2021.–2027., Komisija je opsežno surađivala s dionicima i zamijenila informatičke alate jedinstvenim modularnim sustavom. Ažuriran je i vodič programa te se u pozivima od 2021. nadalje postupno provodi pojednostavnjenje pravila financiranja, posebno uporabom jednokratnih iznosa utemeljenih na rezultatima.

2.16. Komisija ističe da se zaključak o sinergijama u međuevaluaciji iz 2017. temeljio na prvim godinama programa Erasmus+. Od tog razdoblja, Komisija je znatno proširila mehanizme s pomoću kojih programi EU-a zajednički ostvaruju opće ciljeve. Jedan je od osnovnih primjera osnivanje Europskih snaga solidarnosti, za što je mobiliziran niz različitih programa EU-a, a taj će se proces nastaviti u cijelom višegodišnjem financijskom okviru za programsko razdoblje 2021.–2027., u kojem su potencijalne sinergije u potpunosti integrirane u pravne osnove programâ.

2.17. Komisija smatra da se udio žena u programu Erasmus u velikoj mjeri može objasniti učincima međudjelovanja udjela određenih studijskih područja u programu i rodne zastupljenosti u tim područjima. Točnije, u programu mobilnosti za visoko obrazovanje u okviru programa Erasmus+ muškarci su zastupljeniji u područjima kao što su „inženjerstvo, proizvodnja i građevinarstvo” i „informatijske i komunikacijske tehnologije”. Međutim, navedena tematska područja manja su od područja kao što su „umjetnost i humanističke znanosti” i „društvene znanosti, novinarstvo i informatijske znanosti”.

Na temelju načela „proračuna usmjerenog na rezultate”, financiranjem iz proračuna EU-a nastoji se ostvariti više ciljeva. U internetskoj bazi podataka programa Erasmus+ nalazi se 9 243 projekata koji se, među ostalim ciljevima, bave rodnom ravnopravnošću. Unatoč tomu, zasebna financijska procjena tih doprinosa potencijalno je proizvoljna i neusklađena s navedenim načelom prema kojem se svakim utrošenim eurom ostvaruje više ciljeva i maksimalno povećava vrijednost za europskog poreznog obveznika.

U skladu s novim horizontalnim smjernicama za nove programe EU-a za razdoblje 2021.–2027., uvodi se novi pristup financijskog praćenja koji među ostalim obuhvaća rodnu ravnopravnost.

2.20. U skladu s Komisijinim okvirom za procjenu uspješnosti, postavljene i postignute ciljne vrijednosti smatraju se rezultatima kad je to osnovni cilj temeljnog programa.

2.26. Ti će se pokazatelji preispitati u kontekstu kontinuiranog razvoja osnovnih pokazatelja u suradnji sa središnjim službama.

2.29. Komisija želi istaknuti da je ključni dio dodane vrijednosti za strateška partnerstva za školsko obrazovanje međunarodna razmjena primjera najbolje prakse i katalitički učinak koji partnerstva mogu imati na lokalne zajednice i dionike. Međutim, inovacije se u potpunosti integriraju u rezultate, koje zatim mogu iskoristiti drugi dionici u tom području.

Nadalje, detaljni odgovori koji su bili dio međuevaluacije pružaju raznolikiji i sofisticiraniji uvid u razne koristi strateških partnerstava, a posebno je zaključeno sljedeće: „Aktivnosti razmjene i učenja imaju jasne prednosti i omogućuju osoblju i organizacijama da poboljšaju svoju praksu i metode.”

2.33. U skladu s Komisijinim okvirom za procjenu uspješnosti, postavljene i postignute ciljne vrijednosti smatraju se rezultatima kad je to osnovni cilj temeljnog programa.

2.36. Komisija ističe da je taj prividno nizak postotak uglavnom uzrokovan preusmjeravanjem potpore za volontiranje mladih na novije Europske snage solidarnosti od 2018.

2.37. Vidjeti Komisijin odgovor na stavak 2.33.

ZAKLJUČCI

2.41. Komisija ističe utjecaj studijskih područja na rodnu ravnotežu kako je opisano u Komisijinu odgovoru na stavak 2.17.

2.42. Kad je riječ o brojnim upućivanjima u ovom poglavlju na međuevaluaciju iz 2017., važno je naglasiti da se u njoj navodi sljedeće:

„Završnom evaluacijom programa ocijenit će se i ishodi opsežnih udruženja znanja i udruženja sektorskih vještina koja su uvedena u okviru programa Erasmus+ u svrhu poticanja inovacija u visokom obrazovanju te strukovnom obrazovanju i osposobljavanju. Te mjere nisu bile dovoljno potpune za uvrštavanje u evaluaciju sredinom programskog razdoblja.”

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 3. „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

UVOD

3.1. Programi za razdoblje 2014.–2020. vodili su se logikom uspješnosti i intervencije, o čemu svjedoči detaljnije izvješćivanje o zajedničkim pokazateljima fonda u usporedbi s programskim razdobljem 2007.–2013., pa su pouzdaniji i dosljedniji podaci o uspješnosti, usporedivi među programima i zemljama, ostvarenja i izravnih rezultata mjera ulaganja. Godišnja izvješća o provedbi programa postala su znatno bolji izvori informacija o uspješnosti. Postignuća u smislu ostvarenja, rezultata, jediničnih troškova i stopa uspješnosti stavljena su na raspolaganje svim građanima na platformi otvorenih podataka kohezijske politike¹.

Do kraja 2019. Europski socijalni fond i Inicijativa za zapošljavanje mladih (ESF i YEI) ostvarili su bitna postignuća. Njihovim raznim projektima u razdoblju od 2014. do 2019. pomoć je dobilo 36,4 milijuna ljudi, od kojih je 4,5 milijuna pronašlo zaposlenje, a 5,5 milijuna steklo kvalifikacije zahvaljujući intervenciji EU-a. To uključuje 2,5 milijuna osoba s invaliditetom, 5,6 milijuna migranata i osoba stranog podrijetla te 6,5 milijuna ljudi u nepovoljnom položaju. Provedba ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih još je u tijeku i završava 31.12.2023.

Operativnim programima koji se financiraju u okviru ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih ulaže se u razne mjere prilagođene posebnim razvojnim potrebama država članica i regija. Pokazatelji koji služe za utvrđivanje ciljnih vrijednosti i izvješćivanje o uspješnosti prilagođeni su konkretnim mjerama. U svojim izvješćima o uspješnosti na visokoj razini Komisija je usmjerena na pokazatelje koji su zajednički svim programima, o kojima se izvješćuje za sve operacije i koji su objedinjeni na razini EU-a. Pokazatelji za pojedine programe, koji su jednako relevantni za procjenu uspješnosti fondova na nacionalnoj i regionalnoj razini služe za praćenje uspješnosti određenog programa iako ih Komisija ne koristi u izvješćima visoke razine. Komisija smatra da se uspostavljenim sustavom praćenja omogućuje praćenje stvarne provedbe i uspješnosti programa.

3.7. Posebni ciljevi definirani u programskom izvješću o VFO-u za razdoblje 2014.–2020. odgovaraju tematskim ciljevima iz Uredbe o zajedničkim odredbama i Uredbe o ESF-u. U ESF-u za razdoblje 2014.–2020. potkategorije različitih tematskih ciljeva nazivaju se „investicijski prioriteti”. U skladu s člankom 2. točkom 34. Uredbe o zajedničkim odredbama, „specifični cilj” znači rezultat kojem investicijski prioritet ili prioritet Unije doprinosi u specifičnom nacionalnom ili regionalnom kontekstu radnjama ili mjerama poduzetima u sklopu takvog prioriteta. Takve posebne ciljeve definira svaka država članica za svaki prioritet programa.

PROCJENA USPJEŠNOSTI ESF-A

3.12. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.70.

3.19. Kako je istaknuto u odgovorima Europske komisije na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda o financiranju koje se temelji na uspješnosti, pregled uspješnosti proveden je u skladu s regulatornom osnovom, procjenom pokazatelja uključenih u okvir uspješnosti.

¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014.–2020. doista se zahtijeva da se pregled uspješnosti provede tako da se procijene provedbeni koraci i pokazatelji koji su uključeni u okvir uspješnosti. Logika na kojoj se temelje intervencije kohezijske politike osigurava dosljedan odnos između financijskih pokazatelja i pokazatelja ostvarenja te rezultata tijekom vremena. U vrijeme pregleda uspješnosti još je prerano za utvrđivanje rezultata (i procjenu postignutog napretka) višegodišnjih ulaganja koja se financiraju u okviru kohezijske politike.

3.21. Mnoga od tih ograničenja podataka riješena su u tekućem programskom razdoblju, osobito uvođenjem zajedničkih pokazatelja rezultata i zajedničkih definicija za sve pokazatelje.

Komisija je nastavila poticati provedbu protučinjenične procjene učinka (CIE) u državama članicama (npr. ažuriranje smjernica za CIE-u, razmjena iskustava). Dovođeno je gotovo 100 protučinjeničnih procjena učinka ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih kojima je obuhvaćena većina država članica i koje su usmjerene na zapošljavanje, socijalnu uključenost i obrazovanje. Provodi se sustavna sinteza tih dokaza (studija metaanalize) koja će biti osnova za ex post evaluaciju.

3.23. U Izvješću Europskog parlamenta koje je spomenuo Europski revizorski sud također se naglašavaju poboljšanja u evaluaciji kohezijske politike. „Informirani dionici općenito se slažu da su se kapacitet okvira za objavljivanje dokaza o postignućima kohezijske politike i ispunjavanje funkcije odgovornosti poboljšali na razini EU-a.”

Nadalje, udio protučinjeničnih evaluacija u ESF-u bio je znatno veći nego u EFRR-u.

Kad je riječ o metodama, služba za pomoć pri evaluaciji utvrdila je da se „u brojnim evaluacijama učinka primjenjuju relativno napredne tehnike, posebno protučinjenične analize za procjenu razmjera učinaka i teorije za praćenje veza između mjera i uočenih ishoda, koje su osmišljene kako bi se učinci ispitanih mjera razlikovali od drugih čimbenika”.

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje uz potporu JRC-a (Centar za istraživanje procjene učinka) i službe za pomoć pri evaluaciji, nastavlja s izgradnjom evaluacijskih kapaciteta u državama članicama.

3.24. Iako je Financijska uredba glavna referentna točka za načela i postupke kojima se uređuje utvrđivanje, izvršenje i kontrola proračuna EU-a, u smjernicama za bolju regulativu utvrđena su načela koja Europska komisija slijedi pri pripremi novih inicijativa i prijedloga te pri upravljanju i ocjenjivanju postojećeg zakonskih akata. Europska komisija uvijek procjenjuje, u skladu s boljom regulativom, evaluacijske kriterije djelotvornosti, učinkovitosti, usklađenosti, relevantnosti i dodane vrijednosti EU-a intervencija.

3.25. Pokazatelji uspješnosti koristan su alat za praćenje uspješnosti programa. Oni mogu, na primjer, biti rane naznake problema u vezi s uspješnošću/provedbom kojima bi se trebalo posvetiti. Međutim, za procjenu uspješnosti programa često je potrebno nadići analizu pokazatelja uspješnosti kako bi se obuhvatile druge relevantne kvantitativne i kvalitativne informacije. Nijedan skup pokazatelja uspješnosti ne može pokazati sve relevantne aspekte uspješnosti programa. Stoga činjenica da pokazatelj jest (ili nije) „na putu” ostvarenja svojeg cilj ne znači nužno da sam program jest (ili nije) „na putu” ostvarenja svojih ciljeva.

Komisija u programskim izvješćima iznosi svoju procjenu napretka pokazatelja ciljnih vrijednosti. Ta se procjena u nekim slučajevima razlikuje od procjene Suda iz ovog izvješća zbog primjene različitih metodologija.

3.26. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.71.

3.29. Kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, procjena uspješnosti temelji se na šest pokazatelja i uključuje ukupnu procjenu. Fizički pokazatelji (ostvarenja i rezultati) samo su jedan od tih šest pokazatelja. Komisija smatra da fizički pokazatelji nisu dovoljni za procjenu uspješnosti programa te da bi trebalo uzeti u obzir i druge aspekte, kao što su financijsko izvršenje i administrativni kapacitet.

3.33. Navedena studija sadržava analizu programiranja europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI) za razdoblje 2014.–2020. i u njoj se naglašava da su preporuke po državama članicama uzete u obzir pri donošenju strateških odluka utvrđenih u operativnim programima. Analiza investicijskih prioriteta i posebnih ciljeva odabranih u operativnim programima pokazuje da preporuke po državama članicama nisu uzete u obzir samo u strateškim odlukama, već i da ESI fondovi zapravo doprinose njihovoj provedbi. Veze između ESI fondova i preporuka po državama članicama posebno su dobro razvijene u odnosu na aktivnu politiku tržišta rada i mrežne djelatnosti, a manje u drugim područjima politike.

3.40. Kao općeniti zaključak, u studiji je utvrđeno da su operacije ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih doprinijele poboljšanju zapošljivosti mladih u cijeloj Europi. Za to su neki elementi bili posebno važni, npr. inovativan pristup ciljnoj populaciji, koordinacija među partnerima i holistički pristupi zapošljavanju. U studiji je zaključeno da je napredak u provedbi vidljiv i da je imao dugoročne pozitivne učinke na zapošljivost iako je provedba u operativnom smislu počela nešto kasnije.

3.42. Kako bi ublažio socioekonomski učinak krize uzrokovane bolešću COVID-19, EU je pokrenuo instrumente za pomoć državama članicama, uključujući mobilizaciju sredstava iz ESI fondova (CRII/CRII+ i REACT-EU) i instrument SURE. Zahvaljujući uglavnom tim uspješnim mjerama potpore nacionalnim politikama zapošljavanja ublaženo je smanjenje zaposlenosti i bilo je znatno manje od posljedica na radno vrijeme.

3.45. Gotovo 75 % ukupnog broja sudionika koji primaju potporu iz ESF-a bilo je nezaposleno, dugotrajno nezaposleno ili neaktivno. Iz toga se vidi da je ESF učinkovit alat za pružanje potpore osobama koje su udaljene od tržišta rada. Nadalje, budući da su ciljne skupine operacija aktivnih politika tržišta rada (tematski cilj 8.) obično nezaposlene, udio neaktivnih osoba je sam po sebi manji. U drugim tematskim područjima njihov je udio znatno veći (68 %), npr. u obrazovanju i osposobljavanju (tematski cilj 10.), uključujući npr. učenike i studente.

Vidjeti i opažanja Suda u odlomku 3.72.

3.49. Kako je naglašeno u Studiji o evaluaciji potpore ESF-a zapošljavanju mladih²: „Inicijativa za zapošljavanje mladih i ESF pokazali su znatnu europsku dodanu vrijednost. To uključuje učinke obujma potporom intervencijama koje nisu financirane sredstvima iz drugih nacionalnih ili regionalnih programa i omogućivanjem provedbe dodatnih mjera. Imala je i važne učinke opsega jer je proširila raspon postojećih aktivnosti i ciljne skupine ili je obuhvatila skupine koje nisu obuhvaćene drugim programima. Iako su učinci uloge bili manje očiti, operacije za mlade financirane iz Inicijative za zapošljavanje mladih i ESF-a bile su važne za informiranje o situaciji mladih u zemljama članicama koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju. U manjem broju slučajeva Inicijativa za zapošljavanje mladih i ESF imali su učinak uloge u smislu inovativnih mjera uvedenih u okviru fondova uključenih u politike zapošljavanja mladih.”

²Europska komisija, 2020., Study for the evaluation of ESF support to youth employment („Studija za evaluaciju potpore ESF-a zapošljavanju mladih”), završno izvješće, travanj 2020.

3.50. Mobilnost radne snage u Europskoj uniji raste. Od 2014. do 2018. udio stranih državljana u ukupnoj zaposlenosti povećao se sa 7,1 % na 8,3 %, pri čemu je potpora ESF-a zasigurno odigrala svoju ulogu.

Tijekom programskog razdoblja 2014.–2020. mjere mobilnosti radne snage, uključujući aktivnosti EURES-a, programirane su u okviru tematskog cilja ESF-a br. 8 „promicanje održivog kvalitetnog zapošljavanja i podupiranje mobilnosti radne snage”. Mjerenje mobilnosti radne snage ima posebna ograničenja, npr. ne postoji univerzalna definicija.

Uredba o EURES-u (Uredba 589/2016) i dalje je glavna pravna osnova za prikupljanje relevantnih informacija (posebno njezin članak 30.) kojom se od država članica traži da prikupljaju informacije o manjku i višku radne snage. Osnivanjem Europskog nadzornog tijela za rad (Uredba (EU) 2019/1149) omogućit će se Komisiji i državama članicama da prate i objavljuju tokove i obrasce mobilnosti radne snage u Uniji na temelju izvješća Europskog nadzornog tijela za rad, koristeći se statističkim podacima Eurostata i dostupnim nacionalnim podacima.

Komisija nastavlja analitički rad na trendovima i izazovima za različite kategorije mobilnih radnika.

3.54. Komisija borbu protiv siromaštva shvaća iznimno ozbiljno. U svojem instrumentu REACT-EU, pokrenutom u okviru plana oporavka za Europu, Komisija je predložila da se dodatnim sredstvima koja će se dodijeliti Europskom socijalnom fondu prioritetno obuhvate, među ostalim, mjere za suzbijanje siromaštva djece.

Komisija je predložila i preporuku o uspostavi europskog jamstva za djecu, koju je Vijeće donijelo 14. lipnja 2021. To će pridonijeti sprečavanju i suzbijanju socijalne isključenosti među djecom.

3.55. Sustav praćenja ESF-a na temelju zajedničkih pokazatelja pruža univerzalne informacije a) o doseg u Fonda njegovim najvažnijim ciljnim skupinama na temelju zajedničkih pokazatelja ostvarenja i b) o najvažnijim ishodima na temelju izravnih pokazatelja rezultata.

Sustavom praćenja ESF-a osigurava se posebna ravnoteža između potreba za informacijama na razini EU-a i podataka koje države članice prikupljaju u tisućama operacija i od korisnika. Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje prikupljanja podataka, evaluacijama se dobivaju dokazi o ishodima specifičnima za ciljne skupine.

Poteškoće u prikupljanju podataka o skupinama u nepovoljnom položaju uzete su u obzir u novim odredbama za razdoblje 2021.–2027. Olakšat će se izvješćivanje o tim ciljnim skupinama (upotreba registara podataka, mogućnost oslanjanja na utemeljene procjene). Nadalje, dva specifična zasebna cilja fonda ESF+ obuhvatit će državljane trećih zemalja i Rome, čime će se otvoriti put za mjerenje njihovih rezultata.

3.58. U razdoblju 2021.–2027. zahtjevima za tematsku koncentraciju osigurat će se bolja usmjerenost na najranjivije skupine. Sve države članice trebat će izdvojiti najmanje 25 % sredstava iz fonda ESF+ za poticanje socijalne uključenosti. Iz fonda ESF+ 5 % sredstava dodijelit će se za suzbijanje siromaštva djece u državama članicama sa stopom rizika od siromaštva i isključenosti (ARPE) iznad prosjeka EU-a i 12,5 % sredstava za mjere zapošljavanja mladih u državama članicama sa stopom pripadnosti skupini NEET iznad prosjeka EU-a. Nadalje, sve države članice trebat će izdvojiti najmanje 3 % svojih sredstava iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za rješavanje najekstremnijih oblika siromaštva. Pokazatelji koji odražavaju značajke ranjivosti sudionika uključeni su i u Uredbu o ESF+.

Naposljetku, Komisija je u lipnju 2021. poslala pismo svim državama članicama u kojem ih poziva da povećaju ulaganja za potrebe skupina u nepovoljnom položaju.

3.59. Potpora programima i projektima financiranjem kohezijske politike nastaviti će se tijekom programskog razdoblja 2021.–2027. Komisija će osobito za integraciju Roma osigurati financijska sredstva za potporu programima i projektima u tom području u skladu s prioritetima utvrđenima u strategiji za Rome.

3.67. Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. pridonijet će se jačanju komplementarnosti, posebno u pogledu programiranja, provedbe, praćenja i kontrole, kako bi se bolje uzele u obzir ciljne skupine, tematske linije podjele i raspoloživost proračuna. Nadalje, Uredba o zajedničkim odredbama sada npr. uključuje mogućnost korištenja sredstava iz EFRR-a ili fonda ESF+ za potporu projektima koji su dobili pečat izvrsnosti u okviru drugog instrumenta EU-a.

3.68. Od početka sadašnjeg mandata Komisije pokrenute su brojne akcije za jačanje vještina, osobito digitalnih, npr. Program vještina iz 2020., akcijski plan za digitalno obrazovanje i digitalno desetljeće, a osim iz fonda ESF+, koristila su se i druga sredstva npr. iz programa Erasmus+ i REACT EU. U novije vrijeme, u skladu sa smjernicama Komisije³, države članice za ulaganja u digitalne vještine koriste i Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) te svoje planove za oporavak i otpornost.

ZAKLJUČCI

3.70. Komisija smatra da ostvarenja dobro pokazuju je li ulaganje ESF-a na dobrom putu da ostvari svoje ciljeve i očekivane rezultate. Za ostvarenje rezultata treba vremena i zato ih većina država članica nije uključila u okvir uspješnosti za razdoblje 2014.–2020. Preispitivanje u sredini programskog razdoblja za programe u razdoblju 2021.–2027. razlikovat će se od preispitivanja uspješnosti u prethodnom razdoblju te će uključivati kvalitativnu, višedimenzionalnu procjenu na temelju širokog raspona čimbenika, čime će se odrediti uspješnost programa krajem 2024.

Vidjeti i opažanja Suda u odlomku 3.12.

3.71. Budući da su se ciljne vrijednosti koje su države članice postavile u programima ESF-a uglavnom temeljile na posebnim pokazateljima, Komisija se na njih nije mogla osloniti u procjeni ukupne ciljne vrijednosti EU-a. Umjesto toga, odabrala je niz zajedničkih pokazatelja za koje su postojali povijesni podaci iz prethodnog programskog razdoblja. Međutim, Komisija je na samom početku tvrdila da bi te ciljeve trebalo prilagoditi tijekom provedbe, posebno zbog metodoloških promjena od prethodnog do tekućeg razdoblja (npr. isključivanje neizravnih sudionika). Komisija u ovom slučaju nije prilagodila i ne prilagođava svoje ciljeve kako bi ih lakše ostvarila.

Vidjeti i opažanja Suda u odlomku 3.26.

3.72. Gotovo 75 % ukupnog broja sudionika koji primaju potporu iz ESF-a bilo je nezaposleno, dugotrajno nezaposleno ili neaktivno. Iz toga se vidi da je ESF učinkovit alat za pružanje potpore osobama koje su udaljene od tržišta rada.

Vidjeti i opažanja Suda u odlomku 3.45.

³ Europska komisija, Radni dokument službi Komisije – Smjernice za planove oporavka i otpornosti država članica – 1. dio, siječanj 2021.

3.73. Komisija borbu protiv siromaštva shvaća iznimno ozbiljno. Od početka mandata donijela je nekoliko mjera politike i mogućnosti financiranja borbe protiv (dječjeg) siromaštva.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 3.54.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 4. – PRIRODNI RESURSI

UVOD

4.1. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) osmišljen je kako bi se ribarima pomoglo da uvedu održive ribolovne prakse, a obalnim zajednicama da diversificiraju svoja gospodarstva, čime se poboljšava kvaliteta života duž europskih obala. Komisija analizira i procjenjuje uspješnost fonda na razini mjera. S obzirom na malu veličinu fonda, iznimnu raznolikost aktivnosti koje se podupiru i niz čimbenika koji mogu znatno utjecati na gospodarske čimbenike i poslovno okruženje sektora, ključno je ispitati doprinos fonda i njegove rezultate u malim razmjerima.

Četiri cilja EFPR-a utvrđena su u članku 5. Uredbe o EFPR-u. Oni nisu ograničeni na pružanje doprinosa provedbi zajedničke ribarstvene politike (ZRP). Sud je upotrijebio pokazatelje uspješnosti i informacije navedene u programskom izvještaju EFPR-a i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, koji ne obuhvaćaju samo procjenu rezultata i postignuća EFPR-a, nego i šire učinke na razini ZRP-a. EFPR pridonosi ostvarivanju ciljeva ZRP-a (utvrđeni u članku 2. Uredbe o ZRP-u i članku 28. Uredbe o ZRP-u u pogledu vanjske dimenzije ZRP-a), no, kao što je istaknuto u odgovorima Komisije u cijelom ovom izvješću, **to je samo jedan od brojnih alata, koji među ostalim uključuju mjere očuvanja, znanstvene spoznaje o stokovima, mjere kontrole i provedbe te mnoge druge koje pridonose ostvarivanju ciljeva ZRP-a.** Nadalje, postoje brojni dodatni **vanjski čimbenici** kao što su cijene goriva, potražnja na tržištu, uvjeti povezani s vremenskim prilikama, onečišćenje i klimatske promjene. Svi ti čimbenici, koji uvelike ovise jedni o drugima, zajedno određuju kako se obavlja ribolov, te stoga na različite, ali međusobno ovisne načine, utječu i na postizanje ciljeva ZRP-a. Stoga nije moguće uspostaviti ni dokazati nikakvu izravnu i isključivu uzročno-posljedičnu vezu između uspješnosti EFPR-a i postizanja općih ciljeva ZRP-a.

EFPR pridonosi ostvarivanju ciljeva ZRP-a pružanjem financijske potpore, čime se mogu postići male promjene u pravom smjeru, primjerice kako bi se nadopunila politika očuvanja. Stoga nije realno očekivati da EFPR može sam značajno utjecati na postizanje ciljeva ZRP-a.

Najkorisniji su informacije i podaci o provedbi koji pokazuju kako mala ulaganja ostvarena u okviru EFPR-a pridonose u malim razmjerima. Stoga se odnose na niz operacija usmjerenih na određenu mjeru te povezanu razinu ulaganja. Taj se pristup primjenjuje u godišnjim izvješćima o provedbi EFPR-a, u kojima se sažeto navode podaci na razini operacija o kojima izvješćuju države članice i koji se objavljuju na internetskim stranicama Komisije posvećenima pomorstvu i ribarstvu. **Komisija smatra i da su ti izvori prikladni i točni za odgovarajuću procjenu uspješnosti EFPR-a.**

4.6. Sud je upotrijebio pokazatelje uspješnosti i informacije navedene u programskom izvještaju EFPR-a i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, koji ne obuhvaćaju samo rezultate i postignuća EFPR-a, nego i šire učinke na razini ZRP-a. Komisija je u svojim odgovorima u cijelom izvješću istaknula takve učinke.

Komisija smatra da bi analizu uspješnosti fonda obogatile detaljnije informacije o operacijama EFPR-a, kao što su vrste operacija, detaljni financijski doprinosi i geografska raspodjela. Međutim, vrlo je komplicirano povezati isključiv doprinos EFPR-a s postizanjem općih ciljeva ZRP-a. Komisija smatra da doprinos EFPR-a ciljevima politike nadilazi rezultate i postignuća fonda. Štoviše, važniju ulogu imaju drugi čimbenici kao što su konkretno zakonodavstvo povezano sa ZRP-om i njegova provedba, upotreba drugih instrumenata politike te vanjski čimbenici, primjerice utjecaj klimatskih promjena ili onečišćenja.

EFPR pridonosi postizanju ciljeva ZRP-a relativno skromnom financijskom omotnicom. U sedmogodišnjem razdoblju od 2014. do 2020. pridonio je ostvarivanju ciljeva ZRP-a uz otprilike

3,5 milijardi EUR¹, odnosno 500 milijuna EUR godišnje u 27 država članica EU-a. S obzirom na sveukupnu veličinu EFPR-a, ciljanim ulaganjima koja podupire može se pružiti tek neznatan doprinos. Pokazatelji rezultata na makrorazini možda ne dokazuju dosljedno ulogu EFPR-a u postizanju ciljeva ZRP-a, ali fond je koherentan dio stalnog paketa alata kojim se podupire ostvarivanje ciljeva politike.

Za procjenu uspješnosti fonda Komisija upotrebljava relevantne informacije na razini prioriteta Unije, konkretnih ciljeva i pojedinačnih operacija. Osim programskih izvještaja i godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti Komisija redovito upotrebljava godišnje podatke na razini operacija o kojima države članice izvješćuju na temelju članka 97. stavka 1. Uredbe o EFPR-u (podaci Infosysa) i u svojim godišnjim izvješćima o provedbi na temelju članka 114. Uredbe o EFPR-u.

EFPR je jedini fond Uredbe o zajedničkim odredbama s toliko detaljnim i granularnim zajedničkim sustavom praćenja i evaluacije, koji olakšava praćenje uspješnosti EFPR-a na razini operacija s pomoću sustava pod nazivom „Infosys”. Konkretno, riječ je o alatu za procjenu učinka potpore EFPR-a na korisnike, kojim se pružaju dokazi za poboljšanje djelotvornosti, relevantnosti i učinkovitosti javnog ulaganja. Njime se pridonosi i većoj transparentnosti, učenju i odgovornosti, te je stoga glavni izvor podataka koji Komisija uzima u obzir u procjeni uspješnosti EFPR-a.

4.7. EFPR pruža financijsku potporu kako bi pridonio postizanju ciljeva ZRP-a, ali podupire i druge jednako važne ciljeve. Štoviše, kao što je navedeno u odlomku 4.6., ciljane ulaganja koja podupire mogu tek neznatno utjecati na vidljivost rezultata na razini ciljeva ZRP-a. Oni se ne mogu postići samo jednim instrumentom potpore, nego su i rezultat sinergija različitih nacionalnih politika i instrumenata te politika i instrumenata EU-a, kao i rezultat konkretnih nacionalnih ili regionalnih konteksta.

Komisija ističe utjecaj drugih čimbenika na ciljeve ZRP-a, među kojima su mnogi vanjski, kao što je navedeno u odlomku 4.3.

4.8. Komisija napominje da ti posebni ciljevi odgovaraju ciljevima (a) i (b) u skladu s člankom 5. Uredbe o EFPR-u. U članku 6. Uredbe o EFPR-u posebni ciljevi definiraju se kao elementi utvrđeni u okviru svakog prioriteta Unije.

4.10. Komisija smatra da je ta poveznica s ukupnim dopuštenim ulovima povezana s uspješnosti ZRP-a. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 4.6.

Komisija naglašava da se *cilj (b)* iz članka 5. Uredbe o EFPR-u dalje raščlanjuje na prioritet Unije 3. i njegove posebne ciljeve (članak 6. Uredbe o EFPR-u). *Cilj (b)* i njegov odgovarajući prioritet Unije 3. usmjereni su isključivo na dva posebna cilja: prikupljanje i kontrolu podataka.

Ciljem (b) naglasak se ne stavlja na upravljanje politikom očuvanja ribarstva kako bi se postigao ribolov na održivoj razini.

Utvrđivanje ukupnih dopuštenih ulova mjera je očuvanja ribarstva povezana s uspješnosti ZRP-a.

PROCJENA USPJEŠNOSTI EFPR-A

4.14. Pokazatelji uspješnosti koristan su alat za praćenje uspješnosti programa. Primjerice, mogu pružiti prve naznake problema s uspješnosti/provedbom kojima će možda trebati posvetiti pozornost. Ipak, za procjenu uspješnosti programa često je potrebno više od analize pokazatelja uspješnosti kako bi se obuhvatile druge relevantne kvantitativne i kvalitativne informacije. Nijedan skup pokazatelja uspješnosti ne može odraziti sve relevantne aspekte uspješnosti programa. Stoga činjenica da je

¹ *EMFF Implementation Report 2020* (Izvješće o provedbi EFPR-a za 2020.)

(https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020_en.pdf).

pokazatelj uspješnosti jest ili nije „na putu” da ostvari svoj cilj ne znači nužno da sam program jest ili nije „na putu” da ostvari svoje ciljeve.

Komisija daje svoju procjenu napretka pokazateljâ na koje se treba usredotočiti u programskom izvještaju. Ta se procjena u određenim slučajevima razlikuje od procjene Suda u ovom izvješću zbog primjene različitih metodologija.

4.15. Komisija smatra da informacije o uspješnosti koje posjeduje pružaju potpunu i točnu sliku. Kao što je istaknuto u odlomcima 4.1. i 4.6., Komisija napominje da slika 4.4. sadržava samo pokazatelje navedene u programskom izvještaju.

Komisija smatra da procjena učinka iz 2011. za reformu ZRP-a na koju Sud upućuje u ovom odlomku nadilazi uspješnost EFPR-a i da je analiza na kojoj se temelji sada zastarjela.

4.16. Komisija smatra da bi analiza uspješnosti EFPR-a trebala obuhvaćati rezultate na razini ciljeva politike i da bi se trebala temeljiti na ostvarenjima, učincima i financijskim doprinosima.

Komisija priznaje da su programski izvještaj i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti usmjereni na broj korisnika i operacija te da se u tim dokumentima ne iznosi logika intervencije kojom bi se doprinos EFPR-a povezao s postizanjem ciljeva politike.

4.17. Kao što je navedeno u odgovoru Komisije na odlomak 4.6., učinak koji bi potpora EFPR-a mogla imati na visokoj razini ciljeva ZRP-a treba smatrati minimalnim.

4.22. Komisija je nastojala povećala rast u tom sektoru tako što je donijela „Strateške smjernice za održiviju i konkurentniju akvakulturu u EU-u za razdoblje od 2021. do 2030.” (COM(2021) 236 final), čiji je cilj osvrnuti se na pitanja s kojima se sektor suočava kako bi se postigao dodatan napredak u održivom razvoju tog sektora.

4.25. Komisija napominje da je EFPR instrument potpore zajedničkoj ribarstvenoj politici i postizanju svih njezinih ciljeva, tj. njime se pridonosi gospodarskoj, socijalnoj i okolišnoj održivosti ribarstva. U tom okviru EFPR aktivno podupire bioraznolikost i morski okoliš, kao i ublažavanje štete koju uzrokuje sektor ribarstva.

Komisija može izvijestiti o potrošnji EFPR-a kojom se podupiru okolišni ciljevi, ali napominje da se ne može razumno očekivati da će se okolišni pokazatelji promijeniti samo na temelju ulaganja EFPR-a (p.m. manje od 500 milijuna EUR godišnje povezano s ciljevima ZRP-a u cijelom EU-u).

Primjerice, EFPR može pružati potporu studijama i analizama kojima se podupiru glavne okolišne teme kao što su uspostava mreže zaštićenih morskih područja ili postizanje dobrog stanja morskog okoliša, ali opseg mreže zaštićenih morskih područja ili razina napretka u postizanju dobrog stanja morskog okoliša u vodama Unije ne mogu se temeljiti samo na ulaganju EFPR-a, nego ovisi o nizu drugih vanjskih čimbenika i drugim instrumentima politike na nacionalnoj i globalnoj razini te razini EU-a. EFPR-ovim okvirom praćenja i evaluacije može se djelotvorno opisati koliko je potpore dodijeljeno okolišnim temama i koliko se projekata poduprlo.

4.27. Komisija naglašava da se ovaj odlomak odnosi na pitanja ZRP-a, koja su opsežnija. EFPR je samo jedan od mnogih alata kojima se pridonosi provedbi obveze iskrcavanja, primjerice tako što se ribarima pomaže da kupuju selektivnije ribolovne alate, dodavanjem vrijednosti prethodno neželjenom ulovu te prilagodbom luka, burza ribe i zakloništa kako bi se olakšalo iskrcavanje. Za te je mjere do kraja 2020. u 27 država članica EU-a izdvojeno 147 milijuna EUR u okviru potpore EFPR-a².

² EMFF Implementation Report 2020 (Izvješće o provedbi EFPR-a za 2020.), rujan 2021.

(https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b_en).

4.28. Iako EFPR pridonosi provedbi ZRP-a, mnogi drugi čimbenici utječu na provedbu i ostvarivanje ciljeva ZRP-a. Eliminiranje odbačenog ulova i osiguravanje potpune usklađenosti s obvezom iskrcavanja ne može se postići samo potporom iz EFPR-a.

Osim toga, pokazatelj iz programskog izvještaja odnosi se na količinu odbačenog ulova, dok se pokazatelj iz godišnjeg izvješća o provedbi EFPR-a odnosi na promjenu neželjenog ulova. Količina odbačenog ulova odnosi se na kontekst odbačenog ulova u cijelom sektoru. Smanjenje neželjenog ulova odnosi se na sve vrste ulova koji nisu željeni zbog brojnih razloga, primjerice zbog gospodarskih razloga, a ne samo radi eliminiranja odbačenog ulova.

Države članice imaju glavnu ulogu kad je riječ o eliminiranju odbačenog ulova i osiguravanju usklađenosti s obvezom iskrcavanja. U tu svrhu treba dati prioritet poboljšanju selektivnih tehnika ribolova da bi se u najvećoj mogućoj mjeri izbješlo i smanjio neželjeni ulov.

Iako je to izvan područja djelovanja EFPR-a, Komisija ističe da je provela niz revizija kako bi procijenila provedbu obveze iskrcavanja, a one su u nekim slučajevima dovele do pokretanja postupaka zbog povrede.

4.29. Komisija naglašava da pitanja o kojima Sud raspravlja u ovom odlomku nadilaze izravne rezultate i postignuća EFPR-a.

4.31. Komisija naglašava da je doprinos EFPR-a tom ključnom cilju ZRP-a tek neznatna financijska potpora i samo jedan od brojnih čimbenika koji utječu na cilj. Cilj očuvanja i postizanje najvišeg održivog prinosa u ribolovu nadilaze rezultate i postignuća EFPR-a.

Mnogo je vjerojatnije da će na postizanje cilja očuvanja i najvišeg održivog prinosa u ribolovu u okviru ZRP-a utjecati drugi čimbenici, a ne potpora EFPR-a, kao što je navedeno u odlomku 4.6. Zbog tih drugih čimbenika iznimno je teško povezati te aspekte s uspješnosti EFPR-a.

4.32. Komisija naglašava da je doprinos EFPR-a tom ključnom cilju ZRP-a tek neznatna financijska potpora i samo jedan od brojnih čimbenika koji utječu na cilj. Cilj očuvanja i postizanje najvišeg održivog prinosa nadilaze rezultate i postignuća EFPR-a te bi ih zapravo trebalo procijeniti u odnosu na ciljeve ZRP-a.

Komisija priznaje da je pogriješila time što je polazišnu vrijednost od 59 % primijenila na druge morske bazene s obzirom na to da bi se ona trebala primjenjivati samo na sjeveroistočni Atlantik.

4.33. Komisija smatra da ovaj odlomak nadilazi rezultate i postignuća EFPR-a.

Kad je riječ o doprinosu EFPR-a postizanju ciljeva ZRP-a, Komisija smatra da mali proračun EFPR-a sam po sebi ne može imati odlučujući učinak na postizanje ambicioznih ciljeva održivosti ZRP-a, koje podupiru brojni drugi instrumenti politike i na koje utječe niz vanjskih čimbenika. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 4.6.

Komisija napominje da je upotrijebila brojku prema kojoj je 99 % ukupne količine ribe koja se iskrcava u EU-u održivo kad dolazi iz stokova s procijenjenim najvišim održivim prinosom i iz ukupnih dopuštenih ulova kojima upravlja isključivo EU. Ta se brojka dosljedno upotrebljavala u svim njezinim prijašnjim komunikacijama s javnosti, nevladinim organizacijama i industrijom te u prošlogodišnjoj Komunikaciji o ribolovnim mogućnostima.

Kad je riječ o ostvarivanju ciljeva stope održivog iskorištavanja, valja napomenuti da su se suzakonodavci dogovorili da će taj cilj odgoditi najkasnije do 2025. za Višegodišnji plan za zapadno Sredozemno more.

4.34. Komisija smatra da pitanja o kojima se raspravlja u ovom odlomku nadilaze rezultate i postignuća EFPR-a.

Najnovije dostupne informacije upućuju na to da se sveukupna ribolovna smrtnost smanjila i stabilizirala ispod vrijednosti 1,2 te da se 2019. približila vrijednosti 1.

Kad je riječ o Sredozemnom i Crnome moru, omjer pokazatelja ribolovne smrtnosti smanjio se s 2,2 u 2020. na 2,1 u 2021. Iako je to i dalje više nego dvostruko iznad održivih razina, došlo je do određenog poboljšanja. Isto tako valja podsjetiti da će učinak mjera upravljanja poduzetih 2019. i 2020. biti vidljiv u podacima za sljedeću godinu s obzirom na to da pokazatelji za praćenje obuhvaćaju razdoblje do 2018.

4.35. Komisija smatra da pitanja o kojima se raspravlja u ovom odlomku nadilaze rezultate i postignuća EFPR-a.

Kad je riječ o ciljevima očuvanja, važno je napomenuti da su se suzakonodavci dogovorili da će taj cilj dogoditi najkasnije do 2025. za Višegodišnji plan za zapadno Sredozemno more.

Kao što je navedeno u odlomku 4.34., povezani podaci o praćenju za Sredozemno i Crno more prikupljeni su 2018. Valja podsjetiti da će učinak mjera upravljanja poduzetih 2019. i 2020. biti vidljiv u podacima za sljedeću godinu.

4.36. Komisija naglašava da pitanja o kojima se raspravlja u ovom odlomku nadilaze rezultate i postignuća EFPR-a. Osim toga, nakon što su nedavno donesene mjere upravljanja na razini EU-a i međunarodnoj razini, Komisija sa zadovoljstvom izvješćuje o prvim znakovima napretka u Sredozemnom moru jer se 2021. smanjuje pokazatelj ribolovne smrtnosti.

4.40. Komisija napominje da problem štetne subvencije nadilazi uspješnost EFPR-a.

4.41. Komisija se slaže da je dostupnost znanstvenih savjeta ključna.

EFPR može podupirati aktivnosti prikupljanja podataka, ali to nije jedini čimbenik u osiguravanju uspješnog sustava prikupljanja podataka, znanstvenih savjeta i odluka o kvotama. Potpora EFPR-a sama po sebi nije dostatan poticaj da bi se riješili problemi povezani sa znanstvenim savjetima.

4.42. Komisija smatra da ovaj odlomak nadilazi rezultate i postignuća EFPR-a.

4.43. Komisija se slaže da je uspjeh ZRP-a usko povezan s djelotvornošću sustava kontrole ribarstva, ali smatra da ovaj odlomak nadilazi rezultate i postignuća EFPR-a.

Nakon što je Komisija 2015. provela evaluaciju sustava kontrole, pokrenuta je revizija Uredbe o kontroli ribarstva. O zakonodavnom prijedlogu trenutačno pregovaraju Europski parlament i Vijeće. Komisija u međuvremenu i dalje osigurava potpunu provedbu sadašnjih pravila o kontroli u državama članicama, provodi ciljne studije, akcijske planove, upravne istražne radnje, pilot-projekte EU-a i postupke zbog povrede te veoma blisko surađuje s Europskom agencijom za kontrolu ribarstva. Potpora EFPR-a tek je neznatan dio neprestanog funkcioniranja EU-ova sustava kontrole ribarstva.

4.44. Komisija ističe da je uspostava kvantitativnih pokazatelja za mjerenje djelotvornosti sustava kontrole ribarstva u državama članicama iznimno složen zadatak. Relevantan cilj EFPR-a odnosi se na poticanje provedbe ZRP-a u pogledu prikupljanja podataka i kontrole ribarstva, a ne na postizanje djelotvornog sustava kontrole isključivo s pomoću potpore EFPR-a.

Ex post evaluacijom EFPR-a ispitat će se djelotvornost i učinci fonda, među ostalim kad je riječ o kontroli.

ZAKLJUČCI

4.45. Komisija naglašava da mali financijski doprinos EFPR-a treba staviti u kontekst drugih instrumenata politike i niza vanjskih čimbenika koji utječu na ZRP, kao što je navedeno u njezinu odgovoru na odlomak 4.6. Postignuća ZRP-a uvelike ovise o tim drugim instrumentima i čimbenicima.

Može se dokazati da EFPR podupire ciljeve ZRP-a ciljano i postupno. Sami učinak EFPR-a nije dovoljan da bi stvarno utjecao na pokazatelje rezultata na razini ZRP-a. Komisija je upotrijebila informacije kojima je raspolagala kako bi kvantificirala način na koji je EFPR pridonio ciljevima ZRP-a tako što je navela podatke o broju operacija i raspodjeli financijskih sredstava za mjere EFPR-

a. Komisija u okviru analize u godišnjim izvješćima o provedbi EFPR-a procjenjuje kako se time pridonosi ciljevima ZRP-a.

Komisija prati uspješnost EFPR-a mnogo pomnije od općenitog učinka na ciljeve ZRP-a. Redovito prati napredak kako bi osigurala dobro financijsko upravljanje te se svake godine na tematskom godišnjem revizorskom sastanku sastaje sa svakom državom članicom i tu priliku koristi kako bi istaknula bilo kakav nezadovoljavajući razvoj i pokrenula korektivne mjere.

4.46. Komisija je upotrijebila najnovije informacije kojima je raspolagala kako bi kvantificirala način na koji EFPR pridonosi ciljevima ZRP-a, posebno povezivanjem tih ciljeva s godišnjem brojem operacija i raspodjelom financijskih sredstava koje fond podupire.

Komisija smatra da bi informacije o uspješnosti trebale obuhvaćati ostvarenja, rezultate, učinke i financijske doprinose kako bi se pružila potpuna i točna slika dobrog financijskog upravljanja EFPR-om.

Međutim, iznimno je teško povezati isključiv doprinos EFPR-a s postizanjem općih ciljeva ZRP-a.

4.47. Komisija smatra da, kako bi se pružile potpuna slika i smisljena procjena uspješnosti programa, programske izvještaje i godišnja izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti treba dopuniti podacima na razini operacije koji su svojstveni EFPR-ovu okviru praćenja i evaluacije.

Unatoč tomu, Komisija priznaje da bi se EFPR-ov doprinos ciljevima ZRP-a mogao jasnije dokumentirati. Zbog te je nedostatne dokumentacije otežana djelotvorna revizija uspješnosti EFPR-a, s obzirom na to da se očekivanja onog što se može postići potporom EFPR-a na razini ZRP-a mogu znatno precijeniti ako se ne uzme u obzir niz čimbenika koji utječu na postizanje ciljeva ZRP-a. Komisija je to uzela u obzir u poukama koje je izvukla o praćenju EFPR-a.

Kad je riječ o drugim izvorima informacija, vidjeti odgovor Komisije na odlomak 4.6.

4.48. Komisija smatra da procjena Suda ne obuhvaća samo rezultate i postignuća EFPR-a, nego i procjenu uspješnosti samog ZRP-a.

Iako ulaganja EFPR-a pridonose postizanju željenog stanja očuvanosti, ona sama po sebi ne mogu to realno postići.

Slično tomu, EFPR nije jedini poticaj za eliminaciju negativnih učinaka ribolovnih aktivnosti na ekosustav.

Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 4.31. do 4.36.

4.50. Komisija naglašava da opseg znanstvenih savjeta nadilazi rezultate i postignuća EFPR-a. Dostupnost potpore EFPR-a nije sama po sebi dostatna da se riješi problem ograničenih podataka, koji nije povezan samo s nedostatkom podataka, već i s nesigurnim ili zastarjelim modelima zbog situacija koje se brzo mijenjaju.

4.51. Komisija ističe da EFPR pridonosi poboljšavanju sustava kontrole ribarstva, ali njegova uspješnost nadilazi rezultate i postignuća EFPR-a.

Djelotvornost, rezultati i učinak fonda, među ostalim kad je riječ o kontroli, procijenit će se detaljnije u okviru *ex post* evaluacije EFPR-a (članak 57. Uredbe o zajedničkim odredbama) na temelju informacija koje dostave države članice.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 5. – SIGURNOST I GRAĐANSTVO

UVOD

Glavni je cilj instrumenta za granice i vize u okviru Fonda za unutarnju sigurnost (FUS) doprinijeti osiguranju visoke razine sigurnosti u Uniji uz zaštitu slobodnog kretanja u Uniji i olakšavanje zakonitog putovanja. To uključuje učinkovitu obradu schengenskih viza podupiranjem zajedničke vizne politike i postizanjem ujednačene i visoke razine nadzora vanjskih granica.

Upravljanje migracijskim tokovima i sigurnosnim prijetnjama izazov su s kojim se države članice ne mogu suočiti samostalnim djelovanjem. Neke države članice zapravo snose težak teret zbog svojeg specifičnog zemljopisnog položaja i duljine vanjske granice Unije kojom moraju upravljati. Ukidanje graničnih kontrola stvara još veću potrebu za učinkovitom zaštitom vanjskih granica. Zbog toga su potrebne zajedničke mjere za učinkovit nadzor vanjskih granica Unije, uključujući potporu za relevantne informacijske sustave: SIS II (Schengenski informacijski sustav), VIS (vizni informacijski sustav), Eurodac (identificiranje podnositelja zahtjeva) i EUROSUR (Europski sustav nadzora granica). Načelo odgovornosti i pravedne podjele odgovornosti ne samo među državama članicama nego i između država članica i EU-a stoga su ključni element zajedničkih politika o azilu, useljavanju i upravljanju vanjskim granicama.

Za upravljanje vanjskim granicama i sigurnošću EU-a potrebni su znatni resursi i kapaciteti država članica. Boljom operativnom suradnjom i koordinacijom koja uključuje udruživanje resursa u područjima kao što su osposobljavanje i oprema stvaraju se ekonomija razmjera i sinergije, čime se osigurava učinkovitija uporaba javnih sredstava te se jačaju solidarnost, uzajamno povjerenje i podjela odgovornosti za zajedničke politike EU-a među državama članicama.

O uspješnosti provedbe Fonda izvješćuje se u redovitim vremenskim razmacima. U postojećim se uredbama od država članica i Komisije zahtijeva da provode evaluacije na sredini programskog razdoblja i *ex post* evaluacije. Podacima o praćenju, koje države članice prikupljaju i dostavljaju Komisiji u svojim godišnjim provedbenim izvješćima, daje se pregled napretka u provedbi Fonda, dok se u evaluacijama procjenjuje učinak potpore. Evaluacija na sredini programskog razdoblja instrumenta financijske potpore za upravljanje vanjskim granicama i zajedničku viznu politiku dovršena je u lipnju 2018. Budući da su uredbе kasno donesene, zbog čega je kasnio i početak provedbe programa, evaluacija na sredini programskog razdoblja pružila je samo prvu procjenu rane provedbe instrumenta za granice i vize FUS-a. *Ex post* evaluacija, koju Komisija treba dovršiti krajem lipnja 2024., pružit će sveobuhvatniju procjenu uspješnosti tog instrumenta.

PROCJENA USPJEŠNOSTI INSTRUMENTA ZA GRANICE I VIZE FUS-a

5.10. Pokazatelji uspješnosti korisni su za praćenje uspješnosti programa. Primjerice, mogu rano ukazati na probleme u pogledu uspješnosti/provedbe na koje je možda potrebno obratiti pažnju. Međutim, za procjenu uspješnosti programa često je potrebno više od analize pokazatelja uspješnosti kako bi se obuhvatile i ostale relevantne kvantitativne i kvalitativne informacije. Nijednim nizom pokazatelja uspješnosti ne mogu se obuhvatiti svi relevantni aspekti uspješnosti programa. Stoga činjenica da je ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju ciljne vrijednosti za određeni pokazatelj ne znači nužno da je ostvaren zadovoljavajući napredak u postizanju ciljeva povezanog programa. Komisija u programskim izvještajima daje svoju procjenu napretka pokazatelja u postizanju ciljne vrijednosti. Ta se procjena u nekim slučajevima razlikuje od procjene Europskog revizorskog suda u ovom izvješću zbog primjene različitih metodologija.

Budući da će države članice nastaviti s provedbom instrumenta za granice i vize FUS-a sve do kraja 2022., a kasno izvješćivanje o uspješnosti uobičajena je praksa, svaka procjena uspješnosti u toj fazi mora biti indikativna, a vjerojatnost postizanja ciljne vrijednosti treba se procijeniti u okviru te dvogodišnje perspektive.

5.11. Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti i programski izvještaj sadržavaju agregirane podatke na razini EU-a. Stoga je za procjenu dodjele po državi članici potrebno uzeti u obzir podatke koje su države članice dostavile ili u financijskim izvještajima ili u godišnjim izvješćima o provedbi.

5.13. Informacije o ekonomičnosti i učinkovitosti programâ obično nisu dostupne na godišnjoj osnovi. Ti aspekti u velikoj mjeri proizlaze iz regulatornog okvira i mjere se tijekom duljeg razdoblja. Mnogi se pokazatelji odnose na ostvarenja jer je tako propisano relevantnom uredbom. Provedba instrumenta za granice i vize FUS-a nastaviti će se do kraja 2022. Države članice dostaviti će *ex post* evaluaciju Komisiji do 31.12.2023.

5.14. Komisija želi istaknuti da pokazatelji nisu klasificirani kao pokazatelji ostvarenja ili rezultata ni u Uredbi br. 516/2014 ni u njezinu Prilogu IV., u kojem se utvrđuju zajednički pokazatelji. Prema tome, izjava da „više od polovine pokazatelja (7 od 12) za instrument za granice i vize FUS-a objavljenih u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti i programskim izvještajima pokazatelji su ostvarenja” temelji se na klasifikaciji Europskog revizorskog suda, a ne na Uredbi.

Uredbom o instrumentu za granice i vize FUS-a ne zahtijevaju se izvještaji o ostvarenju operativnih ciljeva. Međutim, države članice dostaviti će *ex post* evaluaciju Komisiji do 31.12.2023. Komisija će dostaviti *ex post* evaluaciju Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija do 30. lipnja 2024.

U skladu sa zakonodavnim okvirom, države članice u 2021. i 2022. još provode fondove. Prema tome, rezultati tih mjera ostvarit će se tek nakon 2020.

Komisija želi dalje istaknuti da nekoliko država članica izvješćuje o pokazateljima nakon završetka projekata. To bi moglo ostaviti pogrešan dojam da nema napretka u postizanju postavljenih ciljnih vrijednosti iako projekti napreduju na terenu, a o njima će se izvijestiti nakon njihova završetka.

5.15. Komisija smatra da godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti daje uravnoteženi prikaz razvoja događaja. Kako je objašnjeno u primjedbi o metodologiji, pokazatelji se biraju na temelju kriterija kao što su dostupnost podataka i relevantnost. Napredak u postizanju ciljne vrijednosti nije kriterij za uključivanje.

Nekoliko država članica podnijelo je izvješća nakon završetka projekata. To bi moglo ostaviti pogrešan dojam da nema napretka u postizanju postavljenih ciljnih vrijednosti iako projekti napreduju na terenu, a o njima će se izvijestiti nakon njihova završetka.

5.16. Države članice mogu same odabrati kad će provesti projekte u okviru svojih višegodišnjih programa. Zbog toga se uspješnost među državama članicama nužno razlikuje.

Kad je riječ o trima državama (Francuska, Slovenija, Norveška) koje su prijavile izniman razvoj aktivnosti konzularne suradnje, treba napomenuti da većina država članica i zemlje pridružene Schengenu nisu postavile ciljnu vrijednost.

5.17. Komisija smatra da su općenito svi uključeni pokazatelji uspješnosti relevantni za programske ciljeve. Cilj je Fonda za unutarnju sigurnost „doprinijeti” ostvarenju tog cilja („doprinijeti osiguranju visoke razine sigurnosti u Uniji”), a ne ostvariti taj cilj samostalno. Pokazatelji su alat kojim se procjenjuje taj EU-ov doprinos, no sami po sebi nisu dovoljni za njegovu procjenu. Kako je naveo

Sud, na rad na ostvarenju cilja mogu utjecati vanjski čimbenici i oni se ne mogu mjeriti pokazateljima nego samo naknadno u trenutku evaluacije.

Podatke o pokazateljima trebalo bi uvijek analizirati zajedno s drugim kvantitativnim i kvalitativnim informacijama kako bi se procijenila uspješnost programa.

U tom pogledu, s obzirom na prirodu ciljeva Fonda za unutarnju sigurnost, teško je izraditi prognozu zbog velike nestabilnosti relevantnih vanjskih čimbenika, uključujući političku situaciju u glavnim trećim zemljama tranzita i podrijetla nezakonite migracije, migracijske krize zbog rata u Siriji i razvoja pandemije bolesti COVID-19.

5.20. U valuaciji na sredini programskog razdoblja pozitivno se ocjenjuje uspješnost instrumenta za granice i vize FUS-a: „Fond je učinkovito doprinio provedbi zajedničke vizne politike EU-a. Olakšao je zakonito putovanje. Razmjena informacija i osposobljavanje doprinijeli su pravnoj stečevini EU-a za ujednačeno provođenje vizne politike. Fond je igrao važnu ulogu u razvoju sustavâ informacijske tehnologije pružajući potporu zajedničkoj viznoj politici.”

Vidjeti i odgovor u stavku 5.15.

5.21. Vidjeti odgovor u stavku 5.10.

Nadalje se napominje da neke države članice još nisu dostavile izvješće o broju osposobljenih članova osoblja i sati osposobljavanja jer to rade tek nakon završetka projekta/projekata.

5.23. Kad je riječ o osposobljavanju službenika graničnog nadzora, eu-LISA i CEPOL su uz potporu Komisije već razvili tečajeve osposobljavanja, module i internetske seminare o SIS-u (tehnički, radni i pravni aspekti). Takvo je osposobljavanje sada posebno usmjereno na pripreme za početak rada poboljšanog SIS-a početkom 2022. Kad je riječ o državama članicama, sve su izradile nacionalne programe kako bi korisnike pripremile za početak rada poboljšanog SIS-a.

5.24. Poduzimaju se mjere za rješavanje tog problema.

5.25. Komisija smatra da postizanje ciljne vrijednosti nije nužno neizgledno.

5.27. EUROSUR je okvir za razmjenu informacija i suradnju država članica i Frontexa radi poboljšanja osviještenosti o situaciji i sposobnosti država članica da reagiraju na vanjskim granicama.

5.30. Uspostava i održavanje informacijskih sustava EU-a iziskivali su znatna ulaganja EU-a i država schengenskog područja.

Komisija nema zakonsku obvezu sveobuhvatnog izvješćivanja o ukupnim troškovima.

Međutim, troškovi izrade EES-a, ETIAS-a i preinake SIS-a navedeni su u zakonodavnim financijskim izvještajima (COM(2016) 194 za EES, COM(2016) 731 za ETIAS i COM(2016) 881, 882, 883 za preinaku SIS-a).

ZAKLJUČCI

5.32. Na uspješnost instrumenta za granice i vize FUS-a na razini pojedinačnih država članica i sveukupno svakako utječu vanjski čimbenici, kao što su politički događaji.

Komisija smatra da su općenito svi uključeni pokazatelji uspješnosti relevantni za programske ciljeve. Podatke o pokazateljima trebalo bi uvijek analizirati zajedno s drugim kvantitativnim i kvalitativnim informacijama kako bi se procijenila uspješnost programa.

Ex post evaluacijom procijenit će se u kojoj se mjeri programom ostvario opći cilj doprinosa visokoj razini sigurnosti u EU-u.

5.33. Komisija napominje da se udio od 55 % isplaćenih sredstava za nacionalne programe odnosi na kraj 2020., odnosno dvije godine prije završetka provedbenog razdoblja. Zato će se mnogi rezultati vjerojatno ostvariti u zadnje dvije godine provedbenog razdoblja.

5.34. Komisija smatra da godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti daje uravnotežen prikaz razvoja događaja uporabom pokazatelja za koje već postoji pouzdani skup podataka (vidjeti primjedbe u točki 5.15.).

U skladu sa zakonodavnim okvirom, države članice u 2021. i 2022. još provode fondove. Prema tome, rezultati tih mjera ostvarit će se tek nakon 2020.

Komisija želi dalje istaknuti da nekoliko država članica ne izvješćuje o pokazateljima koji se odnose na projekte u tijeku. Informacije o tim pokazateljima dostavit će nakon završetka projekata. To bi moglo ostaviti pogrešan dojam da nema napretka u postizanju postavljenih ciljnih vrijednosti iako projekti napreduju na terenu, a o njima će se izvijestiti nakon njihova završetka.

5.35. Države članice još nisu dostavile potpuno izvješće o broju sati osposobljavanja jer to rade tek nakon završetka projekta/projekata, a provedbeno razdoblje još uvijek traje.

Prosječan broj sati osposobljavanja potrebno je uzeti u obzir zajedno s ostalim elementima kako bi se donio zaključak. U *ex post* evaluaciji ocijenit će se stvarni doprinos fonda dosljednoj primjeni pravne stečevine.

5.36. Ovaj se zaključak odnosi na preporuke Europskog revizorskog suda iz tematskog izvješća br. 20/2019 iz 2019. čija je provedba u tijeku.

Komisija je poduzela sve relevantne mjere za poboljšanje alata za kontrolu kvalitete podataka. Osposobljavanje na razini država članica pruža se kroz brojne mjere u okviru instrumenta za granice i vize FUS-a.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 6. – GLOBALNA EUROPA

UVOD

6.1. EU od 2007. podupire reforme u regiji proširenja pružanjem financijske i tehničke pomoći putem Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA). Sredstvima iz tog instrumenta jačaju se kapaciteti korisnika tijekom cijelog procesa pristupanja, što dovodi do postupnih pozitivnih promjena u regiji.

Komisija stalno poboljšava svoj pristup ocjenjivanju uspješnosti vanjskih instrumenata i na razini programa i na razini intervencija te izvješćivanje o postignutom napretku. Uspješnost instrumenata mjeri se s pomoću različitih alata, uključujući pokazatelje i procjenu uspješnosti iz programskih izvještaja uz nacrt proračuna, praćenje usmjereno na rezultate i pokazatelje uključene u godišnje izvješće o provedbi instrumenata Europske unije za financiranje vanjskog djelovanja te evaluacije na razini projekata/programa i na strateškoj razini. Kad je riječ o programskim izvještajima uz nacrt proračuna, Instrument pretpriputne pomoći napreduje prema ostvarenju svojih ciljeva. Na primjer, u odnosu na pokazatelj lakoće poslovanja ostvarene su ključne etape i rezultati se postižu prema planu. Solidan napredak ostvaren je i u nekim ključnim područjima, prije svega onima koja su povezana s poljoprivrednim sektorom, u kojem broj gospodarskih subjekata koji postupno uvode standarde EU-a raste kako je planirano ili je već dosegno ciljnu vrijednost. Na temelju svojeg iskustva Komisija je poduzela dodatne korake kako bi poboljšala mjerenje uspješnosti u svim područjima koja primaju potporu iz IPA-e. Za IPA-u III, program koji će naslijediti IPA-u II, Komisija je predložila novu kombinaciju pokazatelja učinka i ishoda/ostvarenja kako bi se točnije prikazala procjena uspješnosti u područjima intervencije koja su ključna za postizanje njezinih ciljeva. Komisija objavljuje opsežne informacije o uspješnosti u svojem godišnjem izvješću o provedbi instrumenata EU-a za financiranje vanjskog djelovanja.

PROCJENA USPJEŠNOSTI IPA-e II

6.11. Pokazatelji uspješnosti koristan su alat za praćenje uspješnosti programa. Mogu, primjerice, rano ukazati na probleme povezane s uspješnošću/provedbom kojima bi trebalo posvetiti pozornost. Međutim, za procjenu uspješnosti programa često je potrebno izići iz okvira analize pokazatelja uspješnosti kako bi se obuhvatile druge relevantne kvantitativne i kvalitativne informacije. Nijedan skup pokazatelja uspješnosti ne može odražavati sve relevantne aspekte uspješnosti programa. Stoga činjenica da pokazatelj uspješnosti jest (ili nije) „na putu” da postigne svoju ciljnu vrijednost ne znači nužno da i sam program jest (ili nije) „na putu” da ostvari svoje ciljeve.

Komisija iznosi svoju procjenu napretka pokazatelja u odnosu na ciljne vrijednosti iz programskih izvještaja. Ta se procjena u nekim slučajevima razlikuje od procjene koju je Revizorski sud iznio u ovom izvješću zbog primjene različitih metodologija.

6.12. Komisija podsjeća na definiciju pokazatelja ishoda/rezultata iz pojmovnika službene razvojne pomoći, koju smatra primjenjivom u ovom slučaju: „*Ciljani ili ostvareni kratkoročni i srednjoročni učinci proizišli iz ostvarenja intervencije, za koje su obično potrebni zajednički naponi partnera. Ishodi označavaju promjene u razvojnim uvjetima koje su nastupile u razdoblju između dovršetka ostvarenja i postizanja učinka.*” Komisija nema isključivu kontrolu nad napretkom te stoga većinu pokazatelja ne smatra pokazateljima ostvarenja, već pokazateljima ishoda.

6.13. Napredak za svaki pokazatelj naveden je u javno dostupnom programskom izvještaju za IPA-u II. Komisija je podijelila i svoju procjenu napretka za svaki pokazatelj iz programskih izvještaja. Ta procjena ukazuje na to je li određeni pokazatelj na dobrom putu prema postizanju ciljne vrijednosti i u njoj se navodi je li ostvaren napredak u odnosu na polaznu vrijednost.

Komisija nema potpunu kontrolu nad ostvarivanjem ambicioznih ciljeva. Postoje brojni vanjski čimbenici zbog čijeg bi se utjecaja moglo dogoditi da cilj, koji je postavljen prije sedam godina, ne bude u potpunosti ostvaren.

6.14. Za ovaj konkretni postupak Eurostat je izračun za pokazatelj prosječnog izvoza/uvoza dostavio izravno na zahtjev. Podaci kojima su se služili javno su dostupni na internetskim stranicama Eurostata.

6.20. Srednjoročna evaluacija izvršena je rano u provedbenom razdoblju te dotad nije prošlo dovoljno vremena da bi se pokazao puni potencijal sektorskog pristupa, koji je kao inovacija uveden u okviru IPA-e II.

6.22. Neizravnim upravljanjem sa zemljama korisnicama korisnici instrumenta IPA II potiču se da se posvete provedbi financijske potpore EU-a i preuzmu odgovornost za nju te da istodobno izgrade kapacitete lokalnih uprava za upravljanje sredstvima EU-a. Provedba programa putem neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama zahtijeva dulje pripreme, među ostalim i zbog kontrola kvalitete koje delegacije EU-a provode tijekom postupaka javne nabave. U okviru IPA-e II i na temelju rezultata evaluacije IPA-e II u sredini provedbenog razdoblja (provedene početkom programskog razdoblja), neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama primjenjivalo se selektivnije ne bi li se postigla bolja ravnoteža između zahtjeva da se taj način provedbe primjenjuje kao instrument za izgradnju kapaciteta s jedne strane i potrebe za bržim pružanjem financijske pomoći s druge strane.

Zahvaljujući mjerama koje su poduzele Komisija i Turska, zaostaci u Turskoj postupno se smanjuju od 2018. Obustava postupaka javne nabave u Albaniji bila je kratkoročna i trajala je manje od dva mjeseca.

6.27. Komisija potvrđuje utvrđene nedostatke u praćenju koji su uočeni u četiri od jedanaest evaluacija. U okviru IPA-e II uloženi su znatni naponi kako bi se definirali relevantni mjerljivi pokazatelji.

Metodologijom praćenja usmjerenom na rezultate procjenjuje se jesu li postignuti rezultati (od ostvarenja nadalje).

Naposljetku, GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju pojačava praćenje koje provode provedbeni partneri i operativni upravitelji.

Osim što se primjenjuje praćenje usmjerenom na rezultate i vrše evaluacije, delegacije ujedno prate napredak u provedbi projekata putem terenskih provjera, a napredak se mjeri s pomoću pokazatelja u okviru ključnih pokazatelja uspješnosti.

6.28. Komisija propisno ocjenjuje sve zaključke vanjskih evaluacijskih studija. Okvirom za bolju regulativu propisani su radni dokumenti službi Komisije kojima se u zasebnom dokumentu formalizira stajalište Komisije u pogledu nalaza i zaključaka vanjskih evaluacija. Međutim, iako nisu sve vanjske evaluacijske studije rezultirale izradom radnih dokumenata službi Komisije, to ne znači da se zaključci vanjskih evaluacija ne ocjenjuju.

Konkretno, nakon objave svake vanjske evaluacije uspostavlja se akcijski plan za daljnje postupanje u skladu s kojim službe prihvaćaju ili odbijaju preporuke iz evaluacije. Za GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju učenje koje proizlazi iz funkcije evaluacije prvenstveno se temelji na brojnim operativnim i strateškim evaluacijama koje se provode i objavljuju, iako ne dovode sve do objave službenog radnog dokumenta službi Komisije.

Komisija je bila svjesna određenih nedostataka u evaluacijama gospodarskog upravljanja i konkurentnosti MSP-ova te je donijela prosudbu o mjeri u kojoj su nedostaci u postupku evaluacije utjecali na zaključke evaluacije. Unatoč poznatim nedostacima zaključci vanjske evaluacije smatrali su se valjanima.

6.29. Vidjeti odgovor na točku 6.12.

6.34. Pandemija bolesti COVID-19 utjecala je i na proces političke reforme.

6.36. Pokazatelj je ukinut nakon godine dana jer zbog načina na koji je sročena („postotak procesâ donošenja politika i reformi povezanih s pristupanjem u kojima se provodi učinkovito savjetovanje s civilnim društvom”) nije mjerljiv u kontekstu IPA-e. Međutim, Komisija u okviru procesa politike proširenja osigurava redovito savjetovanje s organizacijama civilnog društva i promiče njihovo sudjelovanje u postupcima donošenja politika.

6.39. Politička volja nužan je preduvjet za sve pravne i ustavne reforme. Kako bi se to postiglo, Komisija surađuje sa zapadnim Balkanom na političkoj i tehničkoj razini i komunicira s nadležnim tijelima. Komisija usto pruža tehničku pomoć pri izradi reformi.

6.41. Komisija smatra da su četiri od tih pokazatelja na dobrom putu prema postizanju ciljnih vrijednosti za 2023., dok je preostalih sedam ostvarilo umjeren napredak, kako je navedeno u programskim izvještajima za IPA-u II^[1].

Uključivanje pokazatelja za svaki aspekt u okviru određenog cilja nije obvezno. Umjesto toga, Komisija je nastojala da broj pokazatelja ostane ograničen, u skladu s korporativnim smjernicama.

6.43. Turska je dosad ostvarila jedan od svojih ciljeva, a s obzirom na to da se IPARD II provodi u okviru programa N + 3, Komisija smatra vjerojatnim da će se većina ciljnih vrijednosti dosegnuti do kraja 2023.

6.46. Najnovije iskustvo pokazuje da ritam reformi i usklađivanja s pravnom stečevinom ovisi o mnogim čimbenicima te da nazadovanje u nekim godinama nije dobar pokazatelj budućeg napretka ni njegova izostanka.

Bosna i Hercegovina i Kosovo imaju više poglavlja u „ranoj fazi” nego druge zemlje jer su njihovi sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju stupili na snagu kasnije (2015. i 2016.).

U okviru IPA-e III kompozitni pokazatelj usklađivanja s pravnom stečevinom Unije imat će jasnu polaznu vrijednost, cilj i ključne etape.

6.48. Polazna vrijednost za procjenu napretka utvrđuje se na početku programskog razdoblja kao nula, a konačni cilj navodi se za 2023. Komisija smatra da je vjerojatno da će ciljna vrijednost biti dosegnuta do isteka roka.

ZAKLJUČCI

6.52. U odgovorima koji su putem IPA-e pruženi na nepredviđene krize, primjerice najnoviji financijski odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, primijenjeno je izravno upravljanje ili neizravno upravljanje s međunarodnim organizacijama.

Za razliku od izravnog upravljanja, dodatni je cilj neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama pripremiti zemlje za buduće članstvo u EU-u. Komisija stoga smatra da bi pri procjeni uspješnosti neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama u obzir trebalo uzeti učenje kroz praksu i druge koristi koje korisnici stječu upravljanjem sredstvima IPA-e.

^[1] (COMM bilješka, točka 6.41.)

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_statement_-_ipa.pdf

6.53. Potporom EU-a pridonosi se procesu reformi za koji su odgovorna nadležna tijela. Provedba reformi u nadležnosti je nacionalnih tijela, a njezina uspješnost ovisi o brojnim čimbenicima (npr. političkoj volji, nacionalnim kapacitetima itd.), a ne samo o IPA-i. Usto, provedba reformi dugoročan je proces koji je usporen zbog pandemije bolesti COVID-19.

6.54. Komisija smatra vjerojatnim da će pokazatelji dosegnuti ciljnu vrijednost za 2023.

6.55. Kompozitni pokazatelj usklađivanja s pravnom stečevinom Unije u okviru IPA-e III imat će jasnu polaznu vrijednost, cilj i ključne etape.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O USPJEŠNOSTI PRORAČUNA EU-a – STANJE NA KRAJU 2020.

POGLAVLJE 7. – PRAĆENJE PROVEDBE PREPORUKA

NAPOMENE

7.11. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 7.11. – 7.13.

Komisija pridaje iznimno veliku važnost praćenju i provedbi svih prihvaćenih preporuka. Izvješćuje o provedbi mjera koje se obvezala poduzeti i koje su u okviru njezina mandata. Ipak, ne može se isključiti da Europski revizorski sud smatra da su preporuke djelomično provedene, dok Komisija smatra da su provedene u potpunosti. Komisija nadalje napominje da u nekim slučajevima potpuna provedba preporuka može ovisiti i o aktivnostima ili mjerama koje su u nadležnosti drugih subjekata.

7.18. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 7.18. – 7.20.

Pravodobnost daljnjih mjera treba promatrati zajedno s prihvaćanjem preporuka Europskog revizorskog suda. Komisija je u potpunosti predana provedbi svih prihvaćenih preporuka u rokovima utvrđenima u tematskim izvješćima Suda. Međutim, to se ne primjenjuje na preporuke koje Komisija uopće nije prihvatila iz razloga navedenih u objavljenim odgovorima na predmetno tematsko izvješće.

Osim toga, u nekim slučajevima daljnje mjere mogu zahtijevati više vremena nego što se prvotno očekivalo zbog složenosti mjera, promjena u zakonodavstvu ili politici, ograničenih resursa, vanjskih čimbenika ili potrebe za uključivanjem drugih institucija ili subjekata. To što preporuka nije u potpunosti provedena do prvotno očekivanog datuma završetka ne znači da se neće kasnije provesti.

7.21. Komisija je u svojim službenim odgovorima objavljenima zajedno s pripadajućim izvješćima Europskog revizorskog suda dostavila opravdanja za sve slučajeve u kojima je smatrala da se nije mogla obvezati na provedbu određenih preporuka. Stoga je razumljivo da velika većina preporuka, koje nije niti mogla prihvatiti, u konačnici nije provedena (10 od 11 preporuka).

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA PRILOG 7.1. „DETALJAN PRIKAZ STATUSA PREPORUKA IZ 2017. PO IZVJEŠĆIMA – EUROPSKA KOMISIJA”

Tematsko izvješće br. 1/2017: Potrebni su dodatni naponi kako bi se uspostavom mreže Natura 2000 iskoristio njezin puni potencijal

Odgovor na 3. preporuku točku (b) u odlomku 84.: Komisija podsjeća da postoji međusektorski pokazatelj za mrežu Natura 2000 povezan s površinom područja mreže Natura 2000 obuhvaćenih intervencijama koje sufinancira EU. Komisija će ocijeniti pokazatelje za programsko razdoblje 2021. – 2027. nakon što provedba dotičnih fondova dovoljno uznapreduje. Komisija bi prema potrebi poduzela odgovarajuće mjere za programsko razdoblje nakon 2027., koje bi se, primjerice, mogle provesti u kontekstu procjene učinka za sljedeću generaciju regulatornih instrumenata.

Tematsko izvješće br. 2/2017: 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

Odgovor na 6. preporuku prvu alineju u odlomku 154.: Komisija smatra da su prikupljeni podaci upotrijebljeni u procjeni uspješnosti, na temelju pravnih odredaba i njihovih ograničenja, u skladu s člankom 21. Uredbe o zajedničkim odredbama.

Komparativna analiza uspješnosti i uvođenje ocjenjivanja prema referentnim vrijednostima koji se navode u izvješću Europskog revizorskog suda nisu predviđeni pravnom osnovom na temelju koje postupaju Komisija.

Obično se o politikama informira putem evaluacija učinka, kao što je nadolazeća *ex post* evaluacija kohezijske politike za 2014. – 2020. Osim toga, informiranje o politikama pojednostavnjeno je i stavljanjem na raspolaganje podataka o pokazateljima, ciljevima i njihovu ispunjenju na platformi otvorenih podataka ESIF-a.

Tematsko izvješće br. 3/2017: Pomoć EU-a Tunisu

Odgovor na 3. preporuku u odlomku 71.: Iako se postupci za odobravanje makrofinancijske pomoći nisu promijenili i nije podnesen prijedlog za njihovu izmjenu kako je preporučeno, Komisija napominje da je u Poslovniku Vijeća i Europskog parlamenta već predviđen ubrzani postupak za brzo donošenje, koji je 2020. upotrijebljen u okviru makrofinancijske pomoći za COVID-19. Komisija navodi i da se postupci za odobravanje makrofinancijske pomoći detaljno ocjenjuju u okviru tekuće metaevaluacije makrofinancijske pomoći za koju se očekuje da će biti dovršena do kraja 2021.

Tematsko izvješće 4/2017: Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje: Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. pojačala uporabu preventivnih mjera i financijskih ispravaka u području kohezije

Odgovor na 3. preporuku u odlomku 148.: Financijski ispravci u skladu s člankom 145. Uredbe o zajedničkim odredbama i prekidi/suspenzije potpuno su neovisni i različiti postupci. Njihovim objedinjavanjem u jedan alat nastale bi nepotrebne administrativne komplikacije, a pritom se ne bi osigurala dodana vrijednost praćenju koje provodi Komisija.

Komisija ponovno naglašava da je sadašnji sustav praćenja u skladu s regulatornim zahtjevima i za svaki postupak osigurava pregled pojedinog predmeta.

Tematsko izvješće br. 11/2017: Uzajamni fond EU-a Bêkou za Srednjoafričku Republiku: početak koji budi nadu unatoč nekim nedostacima

Odgovor na 1. preporuku drugu alineju u odlomku 72.: Komisija je preispitala smjernice kako bi se obuhvatio detaljniji opis kriterija utvrđenih Financijskom uredbom radi procjene uvjeta za osnivanje skrbničkih fondova EU-a. Komisija priznaje da nije razvijena preskriptivna metodologija za analizu potreba.

Krizni skrbnički fondovi osnivaju se uslijed krizne situacije u pojedinoj zemlji. To se mora uzeti u obzir pri procjeni potreba. Univerzalan pristup s unaprijed određenom metodologijom bio bi teško primjenjiv. Na krize je potrebno dati međunarodni i koordinirani odgovor. Stoga je pri procjeni potreba EU-a važno uzeti u obzir sudjelovanje drugih donatora i njihov odgovor kako bi se jasno utvrdila dodana vrijednost EU-a. To je drugačije za svaku pojedinu zemlju i krizu te ovisi o situaciji na terenu.

Osim toga, budući da trenutačno nije predviđena uspostava novih skrbničkih fondova, Komisija smatra da u ovom trenutku nije potrebno razvijati metodologiju za provedbu takve analize potreba.

Stoga Komisija smatra da je preporuka u većoj mjeri provedena.

Tematsko izvješće br. 13/2017: Jedinствeni Europski sustav upravljanja željezničkim prometom: može li se politička odluka provesti u djelo?

Odgovor na 6. preporuku točku (b) podtočku ii. u odlomku 91.: Preporuku još nije potrebno provesti jer je njezin rok predviđen za kraj 2023. U njezinoj je provedbi ostvaren dobar napredak.

Tematsko izvješće br. 15/2017: Ex ante uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti

Odgovor na 1. preporuku točku (b) u odlomku 111.: Komisija je djelomično prihvatila tu preporuku i smatra da je prihvaćeni dio proveden.

Uvjeti koji omogućuju provedbu, kako su uvedeni propisima o kohezijskoj politici za 2021. – 2027., i dalje će služiti za procjenu spremnosti država članica na provedbu fondova EU-a, a osuvremenjeni su, pojednostavnjeni i ojačani prvenstveno zahvaljujući tome što ih se mora ispunjavati tijekom cijelog programskog razdoblja. Preporuke za pojedine zemlje povezane s ulaganjima pružit će odgovarajuće poveznice s uvjetima koji omogućuju provedbu i pomoći će osigurati potrebnu dosljednost.

Odgovor na 2. preporuku točku (a) u odlomku 111.: U skladu s člankom 18. dogovorene nove Uredbe o zajedničkim odredbama u preispitivanju sredinom programskog razdoblja uzet će se u obzir sljedeći elementi:

- (a) novi izazovi utvrđeni u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju koje se donesu u 2024.;
- (b) napredak u provedbi integriranog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, ako je relevantno;
- (c) napredak u provedbi načela europskog stupa socijalnih prava;
- (d) socioekonomska situacija dotične države članice ili regije, s posebnim naglaskom na teritorijalnim potrebama, uzimajući u obzir sve veće negativne financijske, gospodarske ili društvene događaje;
- (e) glavni rezultati relevantnih evaluacija;
- (f) napredak u ostvarenju ključnih etapa, uzimajući u obzir veće poteškoće do kojih je došlo tijekom provedbe programa;
- (g) za programe koji primaju potporu iz FPT-a, procjena koju provodi Komisija, na temelju članka 29. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) 2018/1999.

Istom se odredbom predviđaju koraci i posljedice preispitivanja sredinom programskog razdoblja.

Odgovor na 2. preporuku točku (b) u odlomku 111.: Koncept pokazatelja rezultata promijenjen je jer će se u programskom razdoblju 2021. – 2027. njima obuhvatiti izravni rezultati na razini korisnika, za razliku od opsežnijih ishoda na razini regije ili zemlje u prethodnom programskom razdoblju.

Pokazatelji rezultata bit će dio okvira uspješnosti koji će, u skladu s Uredbom (EU) 2021/1060, uključivati sve pokazatelje ostvarenja i rezultata programa. Međutim, budući da će se preispitivanje sredinom programskog razdoblja provesti početkom 2025., što je prerano za ostvarenje većine rezultata, pokazatelji rezultata neće imati povezane ključne etape i neće biti dio preispitivanja sredinom programskog razdoblja.

Uredbom (EU) 2021/1060 predviđeno je da će se ključne etape utvrditi samo za pokazatelje ostvarenja (članak 16. stavak 1.). Taj je pristup odabran jer je za ostvarenje rezultata koji su obuhvaćeni pokazateljima rezultata obično potrebno više vremena, a takvi se rezultati ne mogu očekivati do početka preispitivanja (ključne etape za većinu pokazatelja rezultata morale bi biti nula).

To je jedini izvediv pristup jer je, kako je prethodno objašnjeno, potrebno mnogo više vremena za ostvarenje rezultata. Međutim, iz dosadašnjeg iskustva vidljivo je da rezultati sufinanciranih operacija koje se podupiru kohezijskom politikom slijede financijsku provedbu i ostvarenja postignuta programima.

Odgovor na 2. preporuku točku (c) u odlomku 111.: Komisija je spremna strogo primjenjivati pravila o suspenzijama i ispravcima.

Treba napomenuti da je primjena suspenzije plaćanja i financijskih ispravaka jasno uređena člankom 97. stavkom 1. i člankom 104. Uredbe (EU) 2021/1060, u koje nije uključeno neostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Suspenzije i ispravci trebali bi se primjenjivati u slučajevima ozbiljnih nedostataka, dok do neostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti dolazi zbog poteškoća u provedbi programa pa ono ne bi trebalo uzrokovati takve mjere.

Za potonje je Uredbom (EU) 2021/1060 predviđena mogućnost preraspodjele iznosa fleksibilnosti (50 % obveza koje odgovaraju godinama 2026. i 2027.), u skladu s člankom 18. (preispitivanje sredinom programskog razdoblja).

Komisija istodobno ističe da je glavni cilj pomoći državama članicama da pravilno koriste fondove, a time i izbjegnju slabe rezultate. Komisija će nastaviti ulagati napore u daljnje ostvarenje tog cilja, odnosno pružati smjernice, tehničku stručnu podršku, mogućnost rasprave i razmjene iskustava itd.

Tematsko izvješće br. 16/2017: Izrada programa ruralnog razvoja: potrebno je pojednostavnjenje i stavljanje većeg naglaska na rezultate

Odgovor na 1. preporuku točku (a) u odlomku 100.: Komisija je djelomično prihvatila preporuku.

Tematsko izvješće br. 19/2017: Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a

Odgovor na 1. preporuku u odlomku 143.: Komisija nije prihvatila preporuku.

Kako je navedeno u njezinim prethodnim primjedbama, Komisija smatra da su utvrđivanje i naplata dodatnih carina državama članicama na temelju Komisijinih inspekcijskih aktivnosti u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i OLAF-ovih istraga najpouzdanija metoda za kvantificiranje manjka sredstava prikupljenih od carina. Tim su pristupom obuhvaćeni posebni slučajevi pogrešnog klasificiranja i pogrešnog opisa u mjeri u kojoj je to dosad utvrđeno (npr. kvantifikacija gubitaka utvrđenih za neizravnu pošiljku solarnih ploča u 2020., uključujući poduzete mjere za povrat).

Osim toga, nakon ciljanih inspekcija i istraga te detaljne analize tekstila i obuće iz Kine potencijalno umanjene vrijednosti, Komisija je razvila statističku metodu za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava povezanih s tom pojavom umanjivanja vrijednosti, čime je dopunjena Komisijina procjena manjka sredstava prikupljenih od carina.

Stoga Komisija već kvantificira potencijalne gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava i u tim slučajevima osigurava odgovarajuću zaštitu financijskih interesa EU-a.

Osim kvantificiranja i naplate mogućih nepodmirenih tradicionalnih vlastitih sredstava, Komisija trenutačno izrađuje detaljan opis zadaća, uloge, poslovnog modela i pozicioniranja zajedničkih analitičkih kapaciteta EU-a (JAC) kako bi se dodatno ojačala učinkovitost i stvorila dodana vrijednost strategije upravljanja rizicima i carinskih provjera. Proaktivne mjere kao što su praćenje trgovinskih tokova i učinkovitosti carinskih službi te procjena rizika u vezi tradicionalnih vlastitih sredstava uz ciljane inspekcije predmetnih država članica pridonijet će daljnjem utvrđivanju opsega manjka sredstava prikupljenih od carina i njegovu smanjenju.

Odgovor na 6. preporuku točku (a) u odlomku 147.: U okviru inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava Komisija je provjerila strategiju kontrole obvezujućih tarifnih informacija (OTI) koja se primjenjuje u pet država članica. Komisija nije otkrila znatne nedostatke. Osim toga, zbog pandemije bolesti COVID-19 Komisija je morala odgoditi posjete radi potpore OTI-ju planirane za 2020., ali je u tijeku ponovno dogovaranje tih posjeta.

Odgovor na 6. preporuku točku (b) u odlomku 147.: Komisija nije prihvatila preporuku te je u svojem odgovoru objavljenom uz tematsko izvješće istaknula da provodi studiju, posebno u okviru javnog savjetovanja, u kojoj su sudjelovali stručnjaci i predstavnici poslovnog sektora iz država članica kako bi se procijenili interes i izvedivost sustava odluka koje se odnose na obvezujuće informacije o određivanju vrijednosti (BVI) u Uniji. Studija izvedivosti te reakcije javnih i privatnih dionika na odluke BVI-ja su pozitivne.

Prije donošenja konačne odluke o sudjelovanju u postupku pripreme pravnih odredbi i IT sustava za potporu uvođenju odluka BVI-ja u carinsko zakonodavstvo Unije, Komisija će utvrditi je li i kako je to uvođenje u skladu s njezinim političkim prioritetima i koji bi troškovi time nastali.

Odgovor na 8. preporuku točku (a) u odlomku 149.: Kriteriji financijskog rizika primjenjuju se na sve deklaracije, neovisno o tome jesu li standardne ili pojednostavnjene. U kontekstu provedbe odluke o kriterijima financijskog rizika države članice podržale su 19. svibnja 2021. novo poglavlje smjernica. To poglavlje sadržava upute o tome kako primijeniti kriterije financijskog rizika na pojednostavnjene postupke i kako primijeniti novi članak 234. stavak 3. Provedbenog akta Carinskog zakonika Unije, na temelju kojeg carinski službenici mogu zahtijevati da se u određenim okolnostima roba podnese carini kako bi se pokrio novoutvrđeni ozbiljan financijski rizik.

Tematsko izvješće br. 20/2017: Instrumenti kreditnog jamstva financirani sredstvima EU-a: ostvareni su pozitivni rezultati, ali potrebno je poboljšati usmjeravanje na ciljne korisnike i koordinaciju s nacionalnim programima

Odgovor na 1. preporuku točku (b) u odlomku 109.: Komisija već poduzima razumne napore kako bi prikupila informacije o troškovima upravljanja koje se temelje na pravno dostupnim informacijama te namjerava pojačati svoje napore u tom pogledu. Međutim, moglo bi biti teško dobiti takve podatke iz nacionalnih programa te ti podaci možda neće biti izravno usporedivi i relevantni. Osim toga, uz element troška, primjerena razina naknada odredit će se uzimajući u obzir element poticaja za isplatu naknada koji se zahtijeva u skladu s Financijskom uredbom.

Komisija nastoji prikupiti dostupne podatke, pa čak i nepotpune i teško usporedive, kako bi mogla odrediti odgovarajuću razinu naknade. Konkretno, Komisija je provela anketu o tržišnim naknadama jamstvenih institucija, kao i o naknadama koje EIF naplaćuje za (protu)jamstvene proizvode u okviru paneuropskog jamstvenog fonda.

Očekivani rok za tu mjeru ostaje prosinac 2021.

Odgovor na 2. preporuku točku (b) u odlomku 112.: Zajednički odgovor Komisije na 2. preporuku točku (b) i 3. preporuku točke (a) i (b).

Komisija je djelomično prihvatila 2. preporuku točku (b) i 3. preporuku točku (b). Kad je riječ o jamstvenom proizvodu za MSP-ove u okviru programa InvestEU koji treba provesti EIF, za koji se može smatrati da je sljednik financijskog instrumenta InnovFin SMEG, Komisija trenutačno pregovara s EIF-om o provedbi dodatnih kriterija prihvatljivosti za inovacije namijenjenih krajnjim korisnicima koji ulažu u područja u kojima postoji rizik od tehnološkog, industrijskog ili poslovnog neuspjeha, a prvenstveno u nematerijalnu imovinu (uključujući intelektualno vlasništvo), posebno ako unutarne politike financijskog posrednika takvoj imovini ne priznaju vrijednost kolaterala.

Tematsko izvješće br. 21/2017: Ekologizacija: složeniji oblik potpore dohotku koji još nije djelotvoran u pogledu okoliša

Odgovor na 1. preporuku točku (a) u odlomku 83.: Zajednički odgovor Komisije na 1. preporuku točku (a) i 2. preporuku točku (a) drugu alineju.

Komisija je u biti prihvatila preporuku i smatra da je u potpunosti provedena u njezinim zakonodavnim prijedlozima o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) za razdoblje 2021. – 2027. U zakonodavnim prijedlozima o ZPP-u opisuje se aktivno sudjelovanje Komisije u procjeni strateških planova država članica kojom se nastoji osigurati njihova djelotvornost. Zbog tekućih pregovora između Europskog parlamenta i Vijeća EU-a, privremeni datum početka predložene reforme ZPP-a pomaknut je na 1. siječnja 2023.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

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

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

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

Odlomak 4.32. (desno), © Getty Images / Monty Rakusen.

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

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

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

Europski revizorski sud ispitao je rezultate postignute programima potrošnje EU-a koji se financiraju iz proračuna EU-a na temelju Komisijinih informacija o uspješnosti, kao i informacija iz drugih izvora, uključujući informacije prikupljene u okviru novijih revizija i pregleda koje je obavio. Također je procijenio jesu li i kako su Komisija i suzakonodavci iskoristili iskustva stečena u prethodnim razdobljima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) (npr. na temelju evaluacija, procjena učinka i revizija) kako bi poboljšali izradu i uspješnost programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije