

HR



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

Sažeto izvješće o uspješnosti za

**2020.**

Predstavljanje izvješća Europskog revizorskog suda  
o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.

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

Tel.: +352 4398-1

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

Internetske stranice: [eca.europa.eu](http://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 978-92-847-7235-3

ISSN 2600-1373

doi:10.2865/178662

QJ-AK-21-002-HR-N

HTML

ISBN 978-92-847-7255-1

ISSN 2600-1373

doi:10.2865/94473

QJ-AK-21-002-HR-Q

# HR

Sažeto  
izvješće o  
uspješnosti  
za

# 2020.

Predstavljanje izvješća Suda o uspješnosti  
proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.

# Sadržaj

<b>Predmet revizije i analize</b>	3
<b>Svrha</b>	3
<b>Opseg</b>	3
<b>Poglavlje 1. – Okvir uspješnosti</b>	6
<b>Predmet analize</b>	6
<b>Nalazi Suda</b>	7
<b>Preporuke Suda</b>	8
<b>Poglavlje 2. – Konkurentnost za rast i zapošljavanje</b>	10
<b>Predmet analize</b>	10
<b>Nalazi Suda</b>	11
<b>Poglavlje 3. – Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija</b>	13
<b>Predmet analize</b>	13
<b>Nalazi Suda</b>	14
<b>Poglavlje 4. – Prirodni resursi</b>	16
<b>Predmet analize</b>	16
<b>Nalazi Suda</b>	17
<b>Poglavlje 5. – Sigurnost i građanstvo</b>	19
<b>Predmet analize</b>	19
<b>Nalazi Suda</b>	20
<b>Poglavlje 6. – Globalna Europa</b>	22
<b>Predmet analize</b>	22
<b>Nalazi Suda</b>	23
<b>Poglavlje 7. – Praćenje provedbe preporuka</b>	26
<b>Predmet analize</b>	26
<b>Nalazi Suda</b>	26

# Predmet revizije i analize

## Svrha

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.

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.

## Opseg

Izvješće Suda podijeljeno je na sedam poglavlja:

Kao i prošle godine, Sud je u poglavlju 1. ispitao jedan od aspekata okvira uspješnosti. Ove godine Sud 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.

U poglavljima 2. – 6. Sud je analizirao rezultate postignute u okviru uzorka programa EU-a u sklopu pet naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Cilj Suda bio je utvrditi koliko je informacija o uspješnosti dostupno i na temelju tih informacija procijeniti koliko su ti programi potrošnje bili uspješni.

U poglavlju 7. Sud je analizirao u kojoj su mjeri subjekti revizije proveli preporuke koje je iznio u tematskim izvješćima iz 2017. godine.

U **tablici 1.** Sud donosi pregled pet odabranih programa potrošnje obuhvaćenih poglavljima 2. – 6. ovogodišnjeg izvješća (na koje otpada 19 % svih plaćanja izvršenih

do kraja 2020.), kao i osam programa obuhvaćenih prošlogodišnjim izvješćem (na koje je otpadalo 74 % ukupnih plaćanja do kraja 2019. godine).

**Tablica 1. – Programi potrošnje odabrani za izvješća za 2019. i 2020.**

Poglavlje	Naslov VFO-a	Broj programa	Odabrani programi potrošnje	Odabrani programi potrošnje
			Izvješće za 2019.	Izvješće za 2020.
2	1.a: Konkurentnost za rast i zapošljavanje	23	Obzor 2020. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU)	Erasmus+
3	1.b: Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	4	Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) Kohezijski fond (KF)	Europski socijalni fond (ESF)
4	2.: Održivi rast / prirodni resursi	5	Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)
5	3.: Sigurnost i građanstvo	11	Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI)	Fond za unutarnju sigurnost – granice i vize (FUS-GV)
6	4.: Globalna Europa	15	Instrument za razvojnu suradnju (DCI, poznat i kao IRS) Europski instrument za susjedstvo (ENI)	Instrument pretprijetne pomoći (IPA II)
Postotak svih izvršenih plaćanja			74 % do kraja 2019.	19 % do kraja 2020.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Sud je iznio procjenu na temelju informacija o uspješnosti koje je objavila Komisija (npr. godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., relevantni programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022., godišnja izvješća o radu za 2020., evaluacije itd.). Provjereno je jesu li te informacije vjerodostojne i dosljedne u odnosu na nalaze Suda, ali nije obavljena revizija njihove pouzdanosti. Sud je Komisijine informacije dopunio nedavnim nalazima iz vlastitih revizija i pregleda.

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). Sud je među njima odabrao skupinu ciljeva i ispitao uspješnost programa potrošnje u odnosu na njih. Sud je obuhvatio sve opće ciljeve koji su postojali, kao i skup posebnih ciljeva odabranih zbog njihove značajnosti i povezanosti s određenim općim ciljem i ciljevima EU-a na višoj razini.

Sud je u okviru procjene uspješnosti analizirao informacije u vezi s pokazateljima uspješnosti koje je iznijela Komisija. Konkretno, procjena koju je Sud iznio o tome je li u pogledu određenog pokazatelja ostvaren „zadovoljavajući napredak” odnosi se na analizu koju je Sud proveo u pogledu vjerojatnosti dosezanja ciljne vrijednosti za taj pokazatelj u zadanom roku. Procjenom koju je Sud iznio ne uzima se u obzir koliko je određeni pokazatelj relevantan za ciljeve i mjere povezanog programa, kao ni je li ciljna vrijednost koja je postavljena za taj pokazatelj dovoljno ambiciozna. Ti pokazatelji sami po sebi nisu nužno odraz mjere u kojoj su postignuti ciljevi određenog programa.



## Poglavlje 1. – Okvir uspješnosti

### Predmet analize

EU provodi svoje programe potrošnje u sedmogodišnjim ciklusima odnosno u razdobljima VFO-a. Tijekom posljednjih nekoliko godina intenzivno se radilo na pripremi trenutačnog VFO-a, kojim je obuhvaćeno razdoblje 2021. – 2027.

EU je razradio načela kojima se jamči visoka kvaliteta njegovih zakona (uključujući VFO). Ta su načela prije svega utvrđena u međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva koji su sklopili Parlament, Vijeće i Komisija te u Komisijinim smjernicama i paketu instrumenata za bolju regulativu (skup uputa, savjeta i primjera najbolje prakse). U obama dokumentima istaknuto je da kvaliteta zakonodavstva, koje u slučaju VFO-a utječe na izradu i buduću uspješnost programa potrošnje, ovisi o nekoliko ključnih elemenata, kao što su upotreba evaluacija i procjena učinka.

Sud je za ovo poglavlje ispitao jesu li i kako su Komisija, Parlament i Vijeće iskoristili iskustva stečena u prethodnim razdobljima VFO-a (primjerice na temelju evaluacija i procjena učinka) kako bi poboljšali izradu i uspješnost programa potrošnje za razdoblje 2021. – 2027.

Temelj za ispitivanje bilo je šest zakonodavnih prijedloga povezanih s pet programa potrošnje izrađenih za razdoblje 2021. – 2027. na koje otpada 60 % ukupnog proračuna za to razdoblje. Sud je ispitivanjem obuhvatio i samu Uredbu o VFO-u.

Glavni kriteriji Suda za odabir bili su financijska značajnost i činjenica da je Sud objavio mišljenja o zakonodavnim prijedlozima Komisije za te programe.



## Nalazi Suda

**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**

Sud je utvrdio sljedeće:

- Komisija je u većini zakonodavnih postupaka koje je Sud ispitao poštovala načelo prethodne evaluacije, što znači da su uglavnom bila dostupna iskustva stečena zahvaljujući evaluacijama prethodnih mjera EU-a i da su od samog početka uključena u procjenu učinka, kao i da su bili dostupni relevantni dokazi koji su poslužili u pripremi novih inicijativa. Međutim, Komisija nije iznijela procjenu učinka za uredbu o zajedničkim odredbama, koja sadržava važne odredbe o aspektima uspješnosti primjenjive na EFRR, KF i šest drugih programa. Osim toga, kad je riječ o paketu zakonodavnih prijedloga za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), u vrijeme pripreme procjene učinka nije bio dostupan sveobuhvatan skup novijih evaluacija kojima bi se obuhvatili svi važni aspekti ZPP-a.
- Objavljivanje evaluacija i procjena učinka ključna je prilika za kontakt s dionicima i širom javnošću, a obznanjivanje nalaza evaluacije preduvjet je za aktivnu raspravu. Procjene učinka i evaluacije te popratne studije javno su dostupne, ali ne postoji jedinstvena točka pristupa svim tim dokumentima.
- 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.
- U procjenama učinka trebale bi se uspoređivati različite opcije koje postoje u okviru relevantnih politika na temelju njihova učinka na gospodarstvo, društvo i okoliš te bi se, kad god je to moguće, svi relevantni učinci trebali procijeniti na kvalitativnoj i kvantitativnoj osnovi. U procjenama učinka koje je Sud ispitao iznesen je niz opcija za izradu programa potrošnje, ali pritom je navedeno nedovoljno kvantificiranih informacija kojima bi se olakšala usporedba iznesenih opcija.
- Odbor za nadzor regulative, koji je Komisija uspostavila 2016. radi procjene kvalitete svih procjena učinka i glavnih evaluacija prije iznošenja zakonodavnih prijedloga, obavlja obiman i važan posao. Preispituje sve procjene učinka i odabrane evaluacije te daje osjetan doprinos poboljšanju njihove kvalitete.

### **Komisija je izrađivala zakonodavne prijedloge imajući na umu stečena iskustva**

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. Kao primjer slučaja u kojem su se u zakonodavnim prijedlozima Komisije stečena iskustva uzela u obzir tek u ograničenoj mjeri može se navesti pitanje mjerenja doprinosa ZPP-a djelovanju u području klime. Sud je utvrdio da bi doprinos izravnih plaćanja poljoprivrednicima za djelovanje u području klime bilo realističnije procjenjivati uzimajući u obzir samo potporu isplaćenu za područja u kojima poljoprivrednici zaista primjenjuju prakse za ublažavanje klimatskih promjena.

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

Sud je utvrdio sljedeće:

- Važan čimbenik koji utječe na uspješnost programa potrošnje u sklopu VFO-a njihova je pravodobna provedba. Donošenje zakonodavstva za VFO za razdoblje 2021. – 2027. trajalo je dulje nego u prethodnom razdoblju (više od triju godina u usporedbi s 2,5 godine, pri čemu je postupak za ZPP još u tijeku), što je dovelo do kašnjenja u pokretanju novih programa potrošnje. Razlog tomu djelomično je ležao u pandemiji bolesti COVID-19.
- Parlament i Vijeće uveli su brojne izmjene u Komisijine zakonodavne prijedloge koje je Sud ispitao, pri čemu je Sud neke od njih smatrao bitnima za pitanje uspješnosti programa. Većina njihovih 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.

### **Preporuke Suda**

Sud preporučuje Komisiji da:

- pri pripremi sljedećeg VFO-a zajamči da se procjenama učinka ispituju ključni sadržajni aspekti zakonodavstva koje se odnosi na nekoliko programa (kao što je uredba o zajedničkim odredbama) te da planira 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;

- nastavi s radom i provede u djelo svoje planove za uspostavu jednostavne točke pristupa svim procjenama učinka, evaluacijama i popratnim studijama;
- jasno utvrdi odgovarajuće daljnje mjere i iznese ih u godišnjim planovima upravljanja ili drugim javno dostupnim dokumentima istovjetne razine;
- pri iznošenju opcija u procjenama učinka uključi više kvantitativnih informacija, posebno analiza troškova i koristi te isplativosti.



## Poglavlje 2. – Konkurentnost za rast i zapošljavanje

### Predmet analize

Iz naslova VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” financiraju se **23 programa** kojima se nastoji promicati uključivo društvo, jačati rast, poticati istraživanja, razvoj i inovacije te otvarati radna mjesta u EU-u. Planirani rashodi u okviru tog naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznose 142 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 104,6 milijardi eura.

Sud je za analizu u ovogodišnjem izvješću odabrao program **Erasmus+**, program EU-a u području obrazovanja i osposobljavanja, mladih i sporta. Ako se tome pridodaju programi odabrani prošle godine (Obzor 2020. i EFSU), riječ je o više od 70 % svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u okviru tog naslova VFO-a.

Za program Erasmus+ utvrđeni su sljedeći ciljevi:

**jedan opći cilj**, koji je Sud obuhvatio svojom analizom. Tim se ciljem doprinosi ostvarivanju niza ciljeva na visokoj razini, uključujući strategiju Europa 2020. i strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja;

**13 posebnih ciljeva**, među kojima je Sud analizom obuhvatio četiri cilja za koja je izdvojen najveći dio financijskih sredstava:

- mobilnost u području obrazovanja i osposobljavanja;
- suradnja u području obrazovanja i osposobljavanja;
- vanjsko djelovanje u području obrazovanja i osposobljavanja;
- mobilnost mladih.

Sud je analizirao informacije proizašle iz pokazatelja uspješnosti kojima se mjeri razina ostvarenja prethodno navedenih ciljeva i napredak u njihovu ostvarenju te o kojima Komisija izvješćuje u [programskom izvještaju](#)<sup>1</sup> za program Erasmus+. Sud je na temelju dostupnih relevantnih informacija o uspješnosti procijenio koliko je taj program

---

<sup>1</sup> Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.

uspješan i provjerio vjerodostojnost tih informacija u odnosu na vlastite nalaze iz nedavnih revizija<sup>2</sup> i jednog pregleda<sup>3</sup>.

## Nalazi Suda

Cjelokupno gledajući, Erasmus+ popularan je program koji je posebno koristan za pojedinačne sudionike. Procjena napretka koju je Sud iznio u vezi s pokazateljima za **opći cilj** tog programa približno odgovara procjeni koju je iznijela Komisija i pokazuje da je ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti pokazatelja. Učinkovitost tog programa povećala se u odnosu na programe koji su mu prethodili zahvaljujući njegovu pojednostavnjenju. Konkretno, u tom se programu objedinjuju svi programi koji su mu prethodili, čime se pojednostavnjuje njegova struktura i jamči veća koherentnost. Međutim, i dalje ima prostora za poboljšanje, primjerice smanjenjem broja IT alata, doradom vodiča za program kako bi bio razumljiviji, pojednostavnjenjem postupka podnošenja prijave te uzimanjem u obzir rodne ravnopravnosti u fazama izrade programa i izvješćivanja.

Program Erasmus+ omiljen je i u javnosti i među dionicima. Iako činjenica da se podnosi više prijava nego što ih je moguće prihvatiti svjedoči o njegovoj popularnosti, negativna je posljedica toga da nije moguće financirati sve prijedloge.

Prvi posebni cilj koji je Sud analizirao odnosi se na **promicanje mobilnosti u području obrazovanja i osposobljavanja** financiranjem mobilnosti studenata, stažista i djelatnika. Za taj je posebni cilj izdvojen najveći iznos sredstava (1 630,7 milijuna eura za 2020. ili 54,1 % ukupnih sredstava za taj program). Od uvođenja programa Erasmus+ 2014. zanimanje za tu vrstu mobilnosti na godišnjoj se razini povećavalo za 10 %. 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. (smanjenje od otprilike 60 % ili 500 000 manje pojedinačnih aktivnosti mobilnosti). Time se ujedno objašnjava zašto nije dosegnuta ciljna vrijednost pokazatelja za sudjelovanje studenata u visokom obrazovanju i stažista, iako je malo nedostajalo. Mobilnost za koju se pruža potpora u okviru programa Erasmus+ donosi brojne vrste dodane vrijednosti povrh onih koje su predviđene Uredbom o programu Erasmus+ (npr. poticanje višejezičnosti ili sustav povelja kojim se povećava ugled relevantnih ustanova).

---

<sup>2</sup> Tematska izvješća br. 22/2018 i br. 10/2021.

<sup>3</sup> Pregled br. 3/2021.

Drugi posebni cilj, koji se odnosi na **suradnju organizacija korisnica u području obrazovanja i osposobljavanja**, trebao bi dovesti do uvođenja inovativnih praksi na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini. Riječ je o bitnom posebnom cilju u proračunskom smislu, za koji je za 2020. izdvojeno 782,4 milijuna eura. Organizacije korisnice smatraju ga iznimno važnim zbog čega je konkurencija za financiranje velika, ali zemlje i ustanove s većim iskustvom i više sredstava u prednosti su i imaju više izgleda za privlačenje financijskih sredstava. Razina inovativnosti koju su postigli relevantni partneri relativno je niska u usporedbi s prethodnim mjerama te je često nedovoljna da se ostvari ikakav učinak izvan organizacija korisnica. Za taj posebni cilj utvrđena su dva pokazatelja. Zbog nedostatka podataka od 2016. godine nije moguće utvrditi je li ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu tih pokazatelja.

**Vanjskim djelovanjem u području obrazovanja i osposobljavanja** obuhvaćeni su projekti koji su primjerice usmjereni na izgradnju kapaciteta u visokom obrazovanju i koji su posebno usmjereni na partnerske zemlje u susjedstvu EU-a. Ujedno se pruža potpora za mobilnost studenata i djelatnika iz partnerskih zemalja i u njih. U sklopu tog posebnog cilja olakšava se priznavanje kvalifikacija u partnerskim zemljama EU-a, dok se promicanjem mobilnosti u svrhu učenja doprinosi tzv. „mekoj” diplomaciji. Pokazatelji koje je Sud pregledao pokazuju da je u pogledu tog posebnog cilja ostvaren zadovoljavajući napredak kad je riječ o broju studenata i djelatnika koji dolaze iz partnerskih zemalja ili koji odlaze u njih.

Projektima koji se financiraju u okviru posebnog cilja **moblnosti mladih** organizacijama se nastoji omogućiti da pokrenu razmjene mladih osoba i djelatnika u sklopu kojih skupine mladih odlaze u inozemstvo radi kontakta s vršnjacima iz drugih zemalja. Ti projekti pretežno imaju pozitivan učinak na sudionike u smislu poznavanja stranih jezika i potvrđenog poboljšanja njihovih ključnih kompetencija. Konkurencija za projekte relativno je velika te se program smatra prikladnijim za veće organizacije koje se bave radom s mladima jer u pravilu raspolažu znanjem i resursima za podnošenje uspješnih prijava. Sud smatra da je u pogledu dvaju pokazatelja koje je pregledao, odnosno povećanja ključnih kompetencija i broja mladih koji sudjeluju u aktivnostima mobilnosti za koje se pruža potpora, ostvaren zadovoljavajući napredak.



## Poglavlje 3. – Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

### Predmet analize

Potrošnja sredstava u okviru ovog naslova VFO-a usmjerena je na smanjenje nejednakosti u razini razvoja različitih regija EU-a. Ukupni planirani rashodi za **četiri glavna programa** koji se financiraju u okviru ovog naslova za razdoblje 2014. – 2020. iznose 371 milijardu eura, od čega je do kraja 2020. isplaćeno 194,8 milijardi eura.

Sud je ove godine analizirao **Europski socijalni fond (ESF)**, program kojim se promiču zapošljavanje i socijalna uključenost, integriranje osoba u nepovoljnom položaju u društvo i jamčenje pravednijih životnih prilika. Ako se tome pridodaju programi odabrani prošle godine (EFRR i KF), riječ je o više od triju četvrtina svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u okviru tog naslova VFO-a.

Za ESF je utvrđeno **pet posebnih ciljeva**. Sud je analizirao četiri cilja koji se odnose na sljedeće:

- održivo i kvalitetno zapošljavanje i mobilnost radne snage;
- socijalna uključenost te borba protiv siromaštva i diskriminacije;
- obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje.

Kad je riječ o održivom i kvalitetnom zapošljavanju i mobilnosti radne snage, Sud je analizom obuhvatio uspješnost operacija usmjerenih na potrebe mladih osoba u dobi od 15 do 24 godina koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (tzv. skupinu NEET). Za te se operacije pruža potpora iz ESF-a (iz kojeg se pruža potpora za strukturne mjere, kao što su institucijski kapaciteti i potpora sustavima) i iz Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM), koja je uvedena 2013. i usmjerena na pojedince.

Sud je analizirao informacije proizašle iz pokazatelja uspješnosti kojima se mjeri razina ostvarenja prethodno navedenih ciljeva i napredak u njihovu ostvarenju te o kojima Komisija izvješćuje u [programskom izvještaju](#)<sup>4</sup> za ESF. Sud je na temelju dostupnih relevantnih informacija o uspješnosti procijenio koliko je taj program uspješan i provjerio vjerodostojnost tih informacija u odnosu na vlastite nalaze iz nedavnih

<sup>4</sup> Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.

revizija<sup>5</sup> (uključujući jednu reviziju koju je proveo usporedno s vrhovnim revizijskim institucijama država članica Europske unije<sup>6</sup>), pregleda<sup>7</sup> i mišljenja<sup>8</sup>.

## Nalazi Suda

Sud je utvrdio da je okvir uspješnosti dobro osmišljen: sastoji se od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za svaku prioritetnu os operativnih programa ESF-a i IZM-a.

Predmetnim okvirom znatno je povećana dostupnost informacija o uspješnosti, ali naglasak je i dalje na uložnim financijskim resursima i ostvarenjima, a ne na postizanju rezultata.

Sud je pregledao 13 zajedničkih pokazatelja za ESF i smatra da je za 12 njih ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju ciljnih vrijednosti. Međutim, za pet njih zadovoljavajući napredak ostvaren je samo zbog toga što je Komisija smanjila njihove ciljne vrijednosti u programskom izvještaju za 2021., dok je za jedan od njih ostvaren zadovoljavajući napredak unatoč smanjenju.

Poseban cilj u vezi s **održivim i kvalitetnim zapošljavanjem i mobilnosti radne snage** doprinio je dosezanju ciljne vrijednosti povećanja stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godina na najmanje 75 % do 2020. Sud je utvrdio da je provedba napredovala sporije nego što je planirano, uz znatne razlike među državama članicama: za razdoblje 2014. – 2020. za taj je cilj izdvojeno 39,8 milijardi eura te su države članice prema stanju zabilježenom u lipnju 2021. u prosjeku potrošile 54 % dostupnih sredstava, i to u rasponu od 24 % na Malti do 90 % na Cipru. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. zabilježeno je povećanje stopa zaposlenosti u dobnoj skupini od 20 do 64 godina (do 73,1 % 2019.), ali i dalje nije dosegnuta ciljna vrijednost koju je postavio EU, ponajprije zbog pandemije bolesti COVID-19. Udio financijskih sredstava koja su u okviru ESF-a izdvojena za mjere za rješavanje drugih strukturnih pitanja (kao što su rodna ravnopravnost, aktivno starenje i modernizacija ustanova tržišta rada) bio je relativno nizak, a upotreba je bila sporija od očekivane. Naposljetku, iako se udio nezaposlenih i neaktivnih mladih osoba u EU-u smanjio, udio neaktivnih mladih iz

---

<sup>5</sup> Tematska izvješća br. 14/2016, br. 16/2016, br. 2/2017, br. 5/2017, br. 15/2017, br. 6/2018, br. 16/2018, br. 21/2018, br. 5/2019, br. 20/2020 i br. 24/2021.

<sup>6</sup> Izvješće iz 2017. o usporednoj reviziji o doprinosu strukturnih fondova strategiji Europa 2020. u područjima obrazovanja i/ili zapošljavanja.

<sup>7</sup> Pregledi br. 4/2018, br. 5/2018, br. 8/2019 i br. 2/2021.

<sup>8</sup> Mišljenja br. 1/2017 i br. 6/2018.



skupine NEET ostao je nepromijenjen i iznosio je 6 %. To upućuje na poteškoće u dopiranju do tih mladih osoba i njihovu mobiliziranju.

Drugi posebni cilj koji je Sud analizirao odnosi se na **socijalnu uključenost te borbu protiv siromaštva i diskriminacije** te je usmjeren na niz skupina, kao što su niskokvalificirane odrasle osobe, dugotrajno nezaposlene osobe i osobe migrantskog ili stranog podrijetla. Za taj su cilj izdvojene otprilike 33,3 milijarde eura (27 % ukupnog proračuna ESF-a). Sud je utvrdio da je unatoč tome što se do kraja 2019. broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost u EU-u općenito smanjio samo 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 malo vjerojatno da će se dosegnuti ciljna vrijednost strategije Europa 2020. za smanjenje siromaštva i veću socijalnu uključenost. Osim toga, zbog nedostatka podataka koji se prikupljaju praćenjem teško je procijeniti djelotvornost financiranja iz ESF-a za posebne ciljne skupine u razdoblju 2014. – 2020. (primjerice zbog nedostatka kvantitativnih podataka nije se mogao izmjeriti doprinos financijskih sredstava EU-a socijalnom uključivanju najpotrebitijih osoba).

Naposljetku, za **obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje** dodijeljeno je 37,8 milijardi eura. Ciljna vrijednost za ovaj posebni cilj bila je smanjiti udio osoba koje nisu završile obrazovanje ili osposobljavanje na manje od 10 % te povećati udio stanovništva u dobi od 30 do 34 godina koje završava visoko ili jednakovrijedno obrazovanje na najmanje 40 %. Općenito gledajući, postignut je zadovoljavajući napredak u doseganju tih ciljnih vrijednosti, ali postoje znatne razlike između spolova u pogledu obiju ciljnih vrijednosti, pri čemu muškarci ostvaruju lošije rezultate od žena. Naposljetku, teško je procijeniti koliko je ESF doprinio doseganju predmetnih ciljnih vrijednosti jer na njega u prosjeku otpada samo oko 1 % proračuna država članica za obrazovanje i jer ima prostora za dodatno pojašnjenje poveznica između mjera i rezultata.

Općenito gledajući, ESF je usklađen sa strategijom Europa 2020. za stvaranje pametnog, održivog i uključivog rasta u EU-u te doprinosi njezinoj provedbi. Informacije o uspješnosti koje su dostavile države članice i Komisija pokazuju da su financijska sredstva iz ESF-a pomogla znatnom broju građana EU-a da poboljšaju svoje vještine te povećaju svoju zapošljivost i mogućnosti za razvoj karijere. Međutim, zbog ograničenja podataka 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 potrošnje sredstava iz ESF-a tijekom razdoblja 2014. – 2020.



## Poglavlje 4. – Prirodni resursi

### Predmet analize

Ovim je naslovom VFO-a obuhvaćeno **pet programa**, koji se odnose na rashode povezane s politikama o održivoj uporabi prirodnih resursa, financiranjem zajedničke poljoprivredne politike, zajedničke ribarstvene politike (ZRP) te djelovanja u području okoliša i klime. Ukupni planirani rashodi za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 420 milijardi eura od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 367 milijardi eura.

Sud je za analizu u ovogodišnjem izvješću odabrao **Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)**. Ako se tome pridodaju dva programa obuhvaćena prošle godine (EFJP i EPFRR), riječ je o gotovo 85 % svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u okviru tog naslova VFO-a.

Glavni je cilj EFPR-a zajamčiti da su sektori ribarstva i akvakulture dugoročno okolišno održivi te da se tim sektorima upravlja na način kojim se ostvaruju gospodarske i društvene koristi te koristi za zapošljavanje, kao i doprinijeti dostupnosti opskrbe hranom. Za EFPR su utvrđena **četiri posebna cilja**, od kojih je Sud analizirao njih dva na koja otpada 84 % proračuna za EFPR:

- promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture;
- poticanje provedbe ZRP-a.

Sud je analizirao informacije proizašle iz pokazatelja uspješnosti kojima se mjeri razina ostvarenja prethodno navedenih ciljeva i napredak u njihovu ostvarenju te o kojima Komisija izvješćuje u [programskom izvještaju](#)<sup>9</sup> za EFPR. Sud je na temelju dostupnih relevantnih informacija o uspješnosti procijenio koliko je EFPR uspješan i provjerio vjerodostojnost tih informacija u odnosu na **vlastite nalaze iz dvaju nedavnih revizijskih izvješća**<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.

<sup>10</sup> Tematska izvješća br. 26/2020 i br. 8/2017.

## Nalazi Suda

Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su Komisijine informacije o uspješnosti, kako su prikazane u programskim izvještajima i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, uglavnom usmjerene na financijski doprinos EFPR-a ostvarenju ciljeva ZRP-a, a ne na njegove rezultate. Budući da ne postoji jasna poveznica između doprinosa EFPR-a i prikazanih postignuća, teško je utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između tih dvaju elemenata te time i procijeniti učinak tog programa na uspješnost relevantne politike u cjelini.

Komisija je izradila komplementarni skup posebnih pokazatelja za EFPR i prikuplja relevantne podatke. Informacije o tim pokazateljima temelje se na podacima koje države članice iznose u svojim godišnjim izvješćima o provedbi te se njima omogućava dobivanje potpunijeg pregleda primjene EFPR-a. Međutim, i ti su pokazatelji usmjereni na potrošnju sredstava, a ne na rezultate.

Prvi posebni cilj koji je Sud analizirao odnosi se na „**promicanje konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture**”. Financijska sredstva u okviru tog cilja mogu se primjerice upotrebljavati za pokrivanje troškova ribolovnog alata bolje selektivnosti u pogledu veličine ribe kako bi se smanjili neželjeni ulovi ili se mogu upotrebljavati u području akvakulture za povećanje konkurentnosti poduzeća. Dostupne informacije upućuju na to da je ribarska flota EU-a općenito profitabilna te da su flote koje ciljano love stokove koji se iskorištavaju na održiv način korisne za ribare. U poticanju proizvodnje u akvakulturi u EU-u zabilježen je slabiji napredak jer je nedavno došlo do njegove stagnacije. U okviru EFPR-a trebalo bi se promicati i okolišno održivo ribarstvo. Iako je uspostavljen okvir za zaštitu morskog okoliša, mjerama EU-a, uključujući mjere država članica, nije ponovno uspostavljeno dobro stanje morskog okoliša. I dalje su prisutni problemi kao što je usputni ulov zaštićenih vrsta. Iako je odbacivanje neželjenog ulova zabranjeno (uz primjenu određenih odstupanja), ta se praksa nastavlja, ali u povezanom programskom izvještaju nisu navedeni podatci za relevantni pokazatelj, a podatci u godišnjem izvješću o provedbi za EFPR smatraju se nepouzdanima. Cjelokupno gledajući, 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.

Drugi posebni cilj koji je Sud analizirao („**poticanje provedbe ZRP-a**”) usmjeren je na upravljanje očuvanjem ribarstva u vidu unaprjeđenja znanstvenih spoznaja i bolje kontrole 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. Međutim, ciljna vrijednost u smislu postizanja željenog stanja očuvanosti za sve riblje stokove utvrđena u okviru ZRP-a

do 2020. vjerojatno nije dosegnuta, a ključni pokazatelj koji je osmišljen za praćenje napretka u tom području ne sadržava dovoljno informacija koje bi uputile na razinu napretka ostvarenog u njezinu dosezanju. Udio prelovljenih stokova u sjeveroistočnom Atlantiku doseže gotovo 40 %, a za Sredozemno i Crno more iznosi 83 %. Ključni je pokretač prelova prekomjerni kapacitet ribarskih flota. Iako se kapacitet flote u EU-u polako smanjuje, u većini država članica broj segmenata flote koji nije usklađen s njihovim ribolovnim mogućnostima i dalje je prevelik. Iz EFPR-a se pruža potpora za prikupljanje znanstvenih podataka, koji imaju ključnu ulogu jer bi ih se trebalo uzeti u obzir pri donošenju bitnih odluka o kvotama ulova. Sud je utvrdio da zbog ograničenja podataka znanstveni savjeti za mnoge riblje stokove nisu bili dostupni, posebice za riblje stokove u Sredozemnom i Crnom moru. Naposljetku, uspjeh ZRP-a usko je povezan s djelotvornošću sustava kontrole ribarstva. Iz EFPR-a se osiguravaju financijska sredstva za poboljšanje djelotvornosti nacionalnih sustava kontrole koji su potrebni za jamčenje primjene pravila. Međutim, ne postoje pokazatelji za doprinos EFPR-a postizanju cilja djelotvornog sustava kontrole.



## Poglavlje 5. – Sigurnost i građanstvo

### Predmet analize

Potrošnja sredstava u okviru naslova VFO-a „Sigurnost i građanstvo” povezana je s politikama čiji je cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavom područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica. Tim su naslovom, među ostalim, obuhvaćena financijska sredstva za usklađeno upravljanje granicama, viznu politiku, azil i migracije. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznosili su 22,4 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 17,5 milijardi eura.

Od **11 programa** obuhvaćenih tim naslovom Sud je za analizu u ovogodišnjem izvješću odabrao komponentu Fonda za unutarnju sigurnost „Granice i vize” (**FUS – GV**). Ako se tome pridodaju programi odabrani prošle godine (FAMI), riječ je o više od jedne četvrtine svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u okviru tog naslova VFO-a.

Za **FUS – GV** utvrđeni su sljedeći ciljevi:

**jedan opći cilj**, a to je zajamčiti visoku razinu sigurnosti u EU-u. Za taj je cilj u programskom izvještaju definiran jedan pokazatelj;

**dva posebna cilja:**

- o potpora zajedničkoj viznoj politici;
- o potpora integriranom upravljanju granicama.

Sud je analizom obuhvatio sve te ciljeve. Sud je analizirao informacije proizašle iz pokazatelja uspješnosti kojima se mjeri razina ostvarenja prethodno navedenih ciljeva i napredak u njihovu ostvarenju te o kojima Komisija izvještuje u [programskom izvještaju](#)<sup>11</sup> za FUS. Sud je na temelju dostupnih relevantnih informacija o uspješnosti procijenio koliko je FUS – GV u stvarnosti uspješan i provjerio vjerodostojnost tih informacija u odnosu na vlastite nalaze iz dvaju nedavnih revizijskih izvješća<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.

<sup>12</sup> Tematska izvješća br. 20/2019 i br. 8/2021.

## Nalazi Suda

Iz instrumenta FUS – GV pružen je znatan iznos potpore (dosad 1,4 milijarde eura za razdoblje 2014. – 2020.) za ostvarenje općeg cilja jamčenja visoke razine sigurnosti u EU-u s pomoću ujednačene i visoke razine nadzora granica i djelotvorne obrade šengenskih viza. Opći je pokazatelj učinka definiran za procjenu ostvarenja tog cilja „Nezakoniti migranti uhićeni na vanjskim granicama EU-a”. 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. Stoga čak i u slučaju da je ostvaren zadovoljavajući napredak u pogledu tog pokazatelja nije jasno u kojoj je mjeri taj instrument ostvario svoj opći cilj doprinošenja visokoj razini sigurnosti u EU-u.

Do kraja 2020. isplaćeno je tek 55 % sredstava izdvojenih za nacionalne programe. 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 %. Kašnjenja u iskorištavanju sredstava uzrokovana su, na primjer, kašnjenjima u javnoj nabavi zbog ograničenog broja podnositelja zahtjeva ili složenih natječajnih specifikacija, ili pak zbog učinka pandemije bolesti COVID-19. Stoga će se mnogi rezultati vjerojatno ostvariti nakon 2020. te ih još nije moguće procijeniti. Osim toga, postoje određeni nedostaci u informacijama o uspješnosti tog instrumenta zbog toga što dvije mjere koje se financiraju iz tog instrumenta (mjere na razini EU-a i hitna pomoć – koje zajedno dosežu vrijednost od 533 milijuna eura) nisu obuhvaćene okvirom za praćenje uspješnosti.

Informacije o uspješnosti objavljene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti daju optimističnu sliku o uspješnosti instrumenta FUS – GV. Komisija iznosi pokazatelje koji pokazuju visok stupanj napretka u doseganju ciljnih vrijednosti za instrument FUS – GV, ali ne iznosi i pokazatelje u vezi s osposobljavanjem i izgradnjom kapaciteta za konzulate i službenike graničnog nadzora koji upućuju na manje povoljno stanje. 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. Jedan je primjer broj specijaliziranih radnih mjesta za konzularne djelatnike u zemljama izvan EU-a, za koji je utvrđena ciljna vrijednost od 395. Od 759 prijavljenih konzularnih djelatnika, njih 679 prijavljeno je u samo četirima zemljama (Njemačka, Grčka, Nizozemska i Austrija). Bez tih četiriju zemalja stopa dotad ostvarenog napretka smanjila bi se sa 192 % na 28 %.

Svrha je posebnog cilja potpore **zajedničkoj viznoj politici** olakšati zakonito putovanje, pružati visoku kvalitetu usluga podnositeljima zahtjeva za vizu i suzbijati nezakonito useljavanje. Njime se potiče razvoj zajedničke politike kojom se državljanima EU-a i

državljanima zemalja izvan EU-a koji posjeduju vizu omogućuje putovanje bez kontrole unutar šengenskog prostora. Ta se zajednička politika odnosi samo na vize za kratkotrajni boravak, dok su vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole i dalje u nadležnosti država članica, što znači da se instrumentom FUS – GV može samo doprinijeti dosljednoj i učinkovitoj obradi nekih dozvola koje se upotrebljavaju za ulazak u EU. Iz tog je instrumenata financirana modernizacija više od 2 600 konzulata (290 % ciljne vrijednosti za 2020.), kao i uspostava 430 zajedničkih konzularnih aktivnosti i IT sustava za zajedničku viznu politiku, čime se potiču aktivnosti konzularne suradnje među državama članicama i stvaraju sigurniji i učinkovitiji centri za obradu zahtjeva za vize. Međutim, prijavljeni broj sati osposobljavanja djelatnika u području zajedničke vizne politike dosad je bio nizak (tri sata u odnosu na ciljnu vrijednost od 16 sati po pojedincu). To znači da se tim instrumentom nije u dovoljnoj mjeri doprinijelo dosljednoj primjeni pravne stečevine (tj. skupa zajedničkih prava i obveza koji su obvezujući za sve države članice EU-a) na temelju osposobljavanja.

U okviru drugog posebnog cilja tog instrumenta pruža se potpora **integriranom upravljanju granicama** radi jamčenja ujednačene i visoke razine nadzora i zaštite vanjskih granica, kao i neometanog prelaska granica. Potpora koja se pruža iz instrumenta FUS – GV za razvoj i modernizaciju IT sustava, opreme i infrastrukture za vize i granične kontrole donosi stvarnu dodanu vrijednost za EU. 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. 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. Koristi koje se time ostvaruju ovise i o osposobljavanju djelatnika, za koje se također pruža potpora iz tog programa. Budući da su neke države članice u okviru istog pokazatelja prijavile broj sati osposobljavanja, broj dana osposobljavanja i broj tečajeva osposobljavanja, objedinjene vrijednosti za taj pokazatelj nisu usporedive. Baze podataka za koje se pruža potpora sve se češće pregledavaju. Podatci pokazuju da se broj državljana zemalja izvan EU-a kojima je odbijen ulazak na vanjskim graničnim prijelazima stalno povećavao, s 297 860 tijekom 2015. na 689 065 tijekom 2019., što upućuje na to da sustavi upravljanja granicama pomažu u djelotvornom provođenju graničnih kontrola. Međutim, relevantni sustav ima inherentno ograničenje: viznim informacijskim sustavom, kojim se konzulati u zemljama izvan EU-a povezuju sa svim vanjskim graničnim prijelazima šengenskih zemalja, predmetnim zemljama omogućuje se samo razmjena podataka o šengenskim vizama za kratkotrajni boravak. Stoga ne postoji konsolidirana evidencija svih izdanih i provjerenih viza.



## Poglavlje 6. – Globalna Europa

### Predmet analize

U okviru naslova „Globalna Europa” financira se **15 programa** te su njime obuhvaćeni rashodi za cjelokupno vanjsko djelovanje financirano iz općeg proračuna EU-a, kao što su aktivnosti povezane s razvojem i suradnjom, humanitarnom pomoći, susjednim zemljama i pretpristupnom pomoći. Ukupni planirani rashodi u okviru tog naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. iznose 66,3 milijarde eura, od čega je do kraja 2020. isplaćen iznos od 44,2 milijarde eura.

Sud je za analizu u ovogodišnjem izvješću odabrao **Instrument pretpristupne pomoći (IPA II)**. Ako se tome pridodaju programi odabrani prošle godine (DCI i ENI), riječ je o više od polovice svih plaćanja izvršenih do kraja 2020. u okviru tog naslova VFO-a.

Za instrument **IPA II** utvrđeni su sljedeći ciljevi:

**jedan opći cilj**, a to je podupirati zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje za članstvo u EU-u u provedbi reforma potrebnih za usklađivanje s pravilima i vrijednostima EU-a s ciljem članstva u EU-u;

**četiri posebna cilja**, od kojih je Sud obuhvatio njih tri koji se odnose na sljedeće:

- političke reforme;
- gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj;
- jačanje sposobnosti korisnika za ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva u Uniji.

Sud je analizirao informacije proizašle iz pokazatelja uspješnosti kojima se mjeri razina ostvarenja prethodno navedenih ciljeva i napredak u njihovu ostvarenju te o kojima Komisija izvješćuje u [programskom izvještaju](#)<sup>13</sup> za instrument IPA II. Sud je na temelju dostupnih relevantnih informacija o uspješnosti procijenio koliko je instrument IPA II u stvarnosti uspješan i provjerio vjerodostojnost tih informacija u odnosu na vlastite nalaze iz dvaju nedavnih revizijskih izvješća<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Programski izvještaji za nacrt proračuna za 2022.

<sup>14</sup> Tematska izvješća br. 7/2018 i br. 27/2018.



## Nalazi Suda

Pokazatelji o kojima je Komisija izvijestila u programskom izvještaju upućuju na skromnu razinu uspješnosti instrumenta IPA II. Sud smatra da je od ukupno 19 pokazatelja zadovoljavajući napredak u doseganju ciljnih vrijednosti ostvaren samo za njih pet, dok za otprilike polovicu njih (devet) nije ostvaren zadovoljavajući napredak, a za preostalih pet nije dostupno dovoljno informacija za jasnu procjenu napretka.

Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti šest od tih pokazatelja prikazuje kao ključne pokazatelje uspješnosti, pri čemu svaki od njih pokazuje napredak. Međutim, Sud smatra da taj odabir nije reprezentativan za uspješnost instrumenta IPA II: od tih šest pokazatelja njih su četiri pokazatelji učinka i prikazuju kontekst tog instrumenta, a ne njegovu uspješnost, dok su preostala dva pokazatelja ostvarenja koji se odnose na programe prekogranične suradnje koji nisu reprezentativni za rashode iz tog instrumenta. Naposljetku, nijednim od šest pokazatelja koje je Komisija odabrala ne mjeri se napredak u ostvarivanju posebnog cilja povezanog s političkim reformama iako je to središnji element proširenja.

Proračunom instrumenta IPA II izravno upravlja Komisija ili njime neizravno upravljaju tijela zemalja korisnica tog instrumenta koja su za to ovlaštena. Neizravno upravljanje u prvom se redu primjenjuje za pripremu tih tijela za upravljanje strukturnim/kohezijskim fondovima u budućnosti. Međutim, iako je time povećana odgovornost zemalja korisnica za predmetni instrument, primjena neizravnog upravljanja vodi do ozbiljnih problema u pogledu učinkovitosti povezanih s nedostacima u sustavu i manjkom administrativnih kapaciteta. Na primjer, u Turskoj su kronična kašnjenja dovela do zaostatka u potrošnji sredstava iz instrumenata IPA I i IPA II u visini od 600 milijuna eura u okviru tog načina upravljanja. Zemlje korisnice instrumenta IPA II nisu uvijek zainteresirane za neizravno upravljanje. Srbija je primjerice davala prednost izravnom upravljanju Komisije u sektoru „vladavina prava”, uglavnom zbog manjka administrativnih kapaciteta i velike fluktuacije osoblja u nadležnim agencijama.

Sud je utvrdio da postoje određeni nedostaci u informacijama o uspješnosti instrumenta IPA II. Kao prvo, GU NEAR objavljuje detaljna godišnja izvješća o trenutnom stanju i napretku svake zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u u pogledu različitih pregovaračkih poglavlja te ispunjavanja političkih i gospodarskih kriterija. Iako ta izvješća, čiju je izradu zatražilo Vijeće Europske unije, ispunjavaju svoju svrhu pružanja informacija o procesu proširenja, u njima se ne navodi u kojoj se mjeri napredak (ili izostanak napretka) može pripisati instrumentu IPA II i u kojoj je mjeri povezan s drugim čimbenicima. Osim toga, postojali su nedostaci u praćenju pojedinačnih projekata. Na primjer, praćenje je u

nekim slučajevima bilo usmjereno na uložene resurse, aktivnosti i procese, a ne na rezultate i učinke. Usto neki od pokazatelja analiziranih u izvješćima Suda nisu sadržavali polazne vrijednosti ili su bili nedostatno definirani.

Kao drugo, u programskom izvještaju za instrument IPA II prikazani su pokazatelji učinka i pokazatelji ostvarenja, no nedostaju pokazatelji rezultata kojima bi se povezala ta dva elementa. Pokazatelji rezultata ključni su za razumijevanje načina na koji je taj instrument doprinio napretku u ostvarenju svojih ciljeva.

Jedan od posebnih ciljeva instrumenta IPA II odnosi se na „**podupiranje političkih reformi**”. Iako su određene zemlje korisnice instrumenta IPA II ostvarile napredak, vrijednosti svih pokazatelja iz programskog izvještaja koji se odnose na političke reforme nazadovale su u odnosu na polazne vrijednosti te ni za jedan od tih pokazatelja nije ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju povezanih ciljnih vrijednosti. Na primjer, u pogledu pokazatelja kojima se mjere percepcija korupcije, sloboda tiska, djelotvornost vlade, vladavina prava, regulatorna kvaliteta te pravo na izražavanje mišljenja i kontrola odgovornosti općenito je došlo do nazadovanja te su njihove vrijednosti i dalje manje od polaznih vrijednosti. Jedan je koristan pokazatelj kojim se prati uključenost civilnog društva u procesu reformi ukinut. 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.

Još je jedan poseban cilj instrumenta IPA II potpora „**gospodarskom, socijalnom i teritorijalnom razvoju**”. Pokazateljima koji se upotrebljavaju za taj posebni cilj ponajprije se pružaju informacije o gospodarskom kontekstu u kojem se taj instrument primjenjuje ili o tome na koji se način njime doprinosi poljoprivredno-prehrambenom sektoru i sektoru ruralnog razvoja. Međutim, ne postoje pokazatelji kojima se mjeri doprinos instrumenta IPA II socijalnom i teritorijalnom razvoju. Predmetnim instrumentom doprinijelo se modernizaciji poljoprivredno-prehrambenog sektora i sektora ruralnog razvoja. Od 11 pokazatelja kojima se mjeri napredak u tom području za njih sedam ili nije ostvaren zadovoljavajući napredak u dosezanju njihovih ciljnih vrijednosti ili nije jasno hoće li ih dosegnuti.

Treći posebni cilj koji je Sud analizirao odnosi se na pružanje pomoći zemljama korisnicama instrumenta IPA II u njihovu usklađivanju s **pravnom stečevinom**. Cjelokupno gledajući, te su zemlje korisnice povećale svoju razinu usklađenosti s pravnom stečevinom EU-a. Međutim, s obzirom na to da najnoviji programski izvještaj ne sadržava ciljnu vrijednost za pokazatelj kojim bi se mjerio napredak u tom području, teško je procijeniti je li brzina usklađivanja dovoljna. Taj se posebni cilj odnosi i na **pripremu korisnika za upravljanje fondovima EU-a**. Međutim, nisu utvrđeni pripadajući pokazatelji o spremnosti korisnika u tom pogledu.



## Poglavlje 7. – Praćenje provedbe preporuka

### Predmet analize

Sud svake godine provjerava u kojoj su mjeri subjekti revizija koje je proveo poduzeli mjere kao odgovor na njegove preporuke. U tu svrhu analizira provedbu preporuka iznesenih u tematskim izvješćima koje je objavio prije tri godine.

Ovogodišnjim analizom provedbe preporuka obuhvaćena je 161 preporuka iz 20 tematskih izvješća od njih 23 koje je Sud objavio 2017. godine. Provedba preporuka iznesenih u preostala tri tematska izvješća analizirana je ili će se analizirati u okviru zasebnih revizija. Kao i u prošlosti, preporuke upućene državama članicama nisu bile obuhvaćene ovom analizom.

Sud posljednjih nekoliko godina u svojim tematskim izvješćima navodi preporučeni rok provedbe preporuka. Sud je ove godine prvi put analizirao pravodobnost korektivnih mjera koje su poduzeli subjekti revizije.

### Nalazi Suda

Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su subjekti revizije većinu preporuka iz njegovih tematskih izvješća proveli na vrijeme (68 % preporuka).

Od 161 preporuke čiju je provedbu Sud analizirao njih 149 bilo je upućeno Komisiji, a preostalih 12 Europskoj službi za vanjsko djelovanje. Subjekti revizije prihvatili su 77 % preporuka u potpunosti, 16 % prihvatili su djelomično, dok 7 % nisu prihvatili.

Od 149 preporuka upućenih Komisiji njih 100 provedeno je u potpunosti (67 %), njih 17 provedeno je u većoj mjeri (12 %), njih 14 u određenoj mjeri (9 %), a 16 preporuka (11 %) nije provedeno. U dvama slučajevima (1 %) Sud je smatrao da predmetne preporuke više nisu relevantne.

Svih 12 preporuka upućenih Europskoj službi za vanjsko djelovanje provedeno je u potpunosti.

Sud je utvrdio da je razina provedbe njegovih preporuka u korelaciji s mjerom u kojoj subjekti revizije prihvaćaju te preporuke. 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.

## 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.

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.

## Nekoliko riječi o „Sažetom izvješću o uspješnosti za 2020.”

„Sažeto izvješće o uspješnosti za 2020.” donosi pregled „Izvješća o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.”, u kojem je Europski revizorski sud (Sud) ispitao jedan od aspekata okvira uspješnosti, analizirao rezultate postignute u okviru uzorka programa potrošnje EU-a i provjerio u kojoj su mjeri subjekti revizije proveli preporuke koje je iznio u tematskim izvješćima iz 2017.

Cjeloviti tekst tih izvješća dostupan je na [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu).

Europski revizorski sud neovisni je vanjski revizor Europske unije. Sud upozorava na rizike, pruža jamstva, upućuje na nedostatke i primjere dobre prakse te daje smjernice donositeljima politika i zakonodavcima EU-a o tome kako poboljšati upravljanje politikama i programima EU-a. Sud se svojim djelovanjem brine za to da građani EU-a znaju kako se troši njihov novac.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije  
Europske unije