

Bruxelles, 18. srpnja 2025.
(OR. en)

11739/25
ADD 4

**Međuinstitucijski predmet:
2025/0545 (COD)**

**FIN 892
CADREFIN 101
CODEC 1042
POLGEN 89**

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	17. srpnja 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2025) 591 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2025) 591 final.

Priloženo: SWD(2025) 591 final



Bruxelles, 16.7.2025.
SWD(2025) 591 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o uspostavi okvira za praćenje proračunskih rashoda i uspješnost te drugih
horizontalnih pravila za programe i aktivnosti Unije

{COM(2025) 545 final} - {SEC(2025) 590 final} - {SWD(2025) 590 final}

1. O ČEMU JE RIJEČ U OVOJ INICIJATIVI?

Čvrst okvir uspješnosti ključan je za ostvarivanje prioriteta politika EU-a, prilagodbu novim izazovima i osiguravanje transparentnosti i odgovornosti. Može omogućiti učinkovitiju komunikaciju s Parlamentom, državama članicama i dionicima te dokazati da proračun EU-a ima vrijednost i poboljšava živote građana. Može pridonijeti i Komisijinim ciljevima smanjenja administrativnog opterećenja svih poduzeća za najmanje 25 %, a MSP-ova za najmanje 35 %.

Okvir uspješnosti proračuna EU-a odnosi se na sustave i alate osmišljene kako bi se potrošnjom ostvarili željeni rezultati te radi praćenja i izvješćivanja o učinkovitosti proračuna EU-a u postizanju njegovih ciljeva.

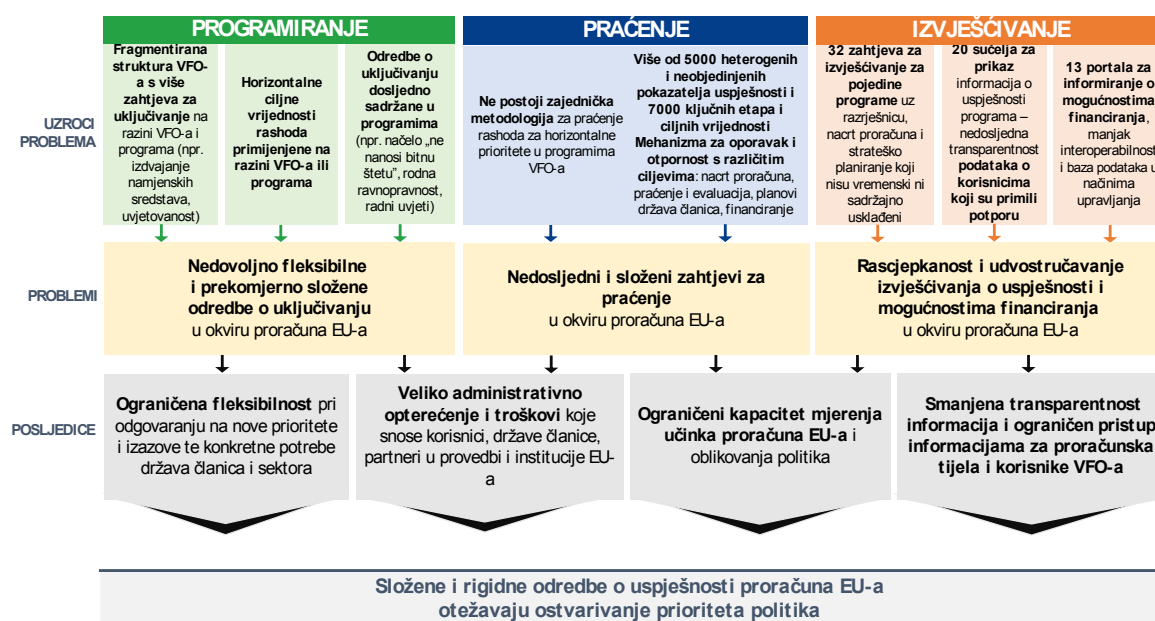
Financijskom uredbom iz 2024. uvode se zahtjevi koji se moraju uzeti u obzir pri izradi novog okvira uspješnosti. Njome se propisuje da se svi programi i aktivnosti provode (ako je to relevantno i primjereno) bez nanošenja bitne štete okolišnim ciljevima i uzimajući u obzir načelo rodne ravnopravnosti. Osim toga, propisuje se da bi pokazatelje trebalo osmisliti tako da omogućuju objedinjavanje podataka i uvodi zahtjev transparentnosti u pogledu objavljivanja podataka o korisnicima koji se financiraju iz proračuna EU-a.

Pravila okvira uspješnosti za razdoblje 2021. – 2027. stvaraju administrativno opterećenje za države članice, partnerske zemlje i institucije EU-a te Komisiji otežavaju objedinjavanje podataka o uspješnosti na razini proračuna EU-a i osiguravanje odgovarajuće transparentnosti i pristupa informacijama za proračunska tijela i korisnike VFO-a. U nacrtu procjene učinka utvrđena su tri problema:

- **Nedovoljna fleksibilnost i prekomjerna složenost odredaba o programiranju i uključivanju horizontalnih prioriteta:** proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. ima fragmentiranu strukturu i heterogene zahtjeve za uključivanje na razini VFO-a i programa. Načelo „ne nanosi bitnu štetu” trenutačno se nedosljedno primjenjuje u programima jer različite tehničke smjernice korisnicima kompliciraju usklađivanje s heterogenim zahtjevima. Iako je u integraciji rodne ravnopravnosti u određene programe VFO-a postignut napredak, rodno osviještena politika i dalje je neujednačena u programima EU-a, među ostalim zbog nepostojanja zajedničke metodologije i ciljeva.
- **Nedosljednost i složenost zahtjeva za praćenje informacija o uspješnosti:** proračun EU-a trenutačno nije opremljen za učinkovito i sveobuhvatno praćenje financiranih aktivnosti, obujma rashoda koji doprinose novim horizontalnim prioritetima (npr. konkurentnosti) i njihovih rezultata u cijelom VFO-u. U okviru programa primjenjuju se različita pravila o praćenju, koja onemogućuju učinkovitu konsolidaciju proračuna EU-a i obavješćivanje proračunskih tijela i građana o uspješnosti proračuna EU-a, kao i učinkovito informiranje o odlukama o politikama. Postojeći okvir sadržava brojne pokazatelje uspješnosti i različite metodologije praćenja rashoda, što stvara komplikacije i administrativno opterećenje za korisnike, države članice, partnere u provedbi i institucije EU-a.
- **Rascjepkanost i udvostručavanje izvješćivanja o uspješnosti i mogućnostima financiranja:** postoji više pravnih zahtjeva za izvješćivanje o uspješnosti, uključujući one o razrješnici za proračun u okviru godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti, nacрта

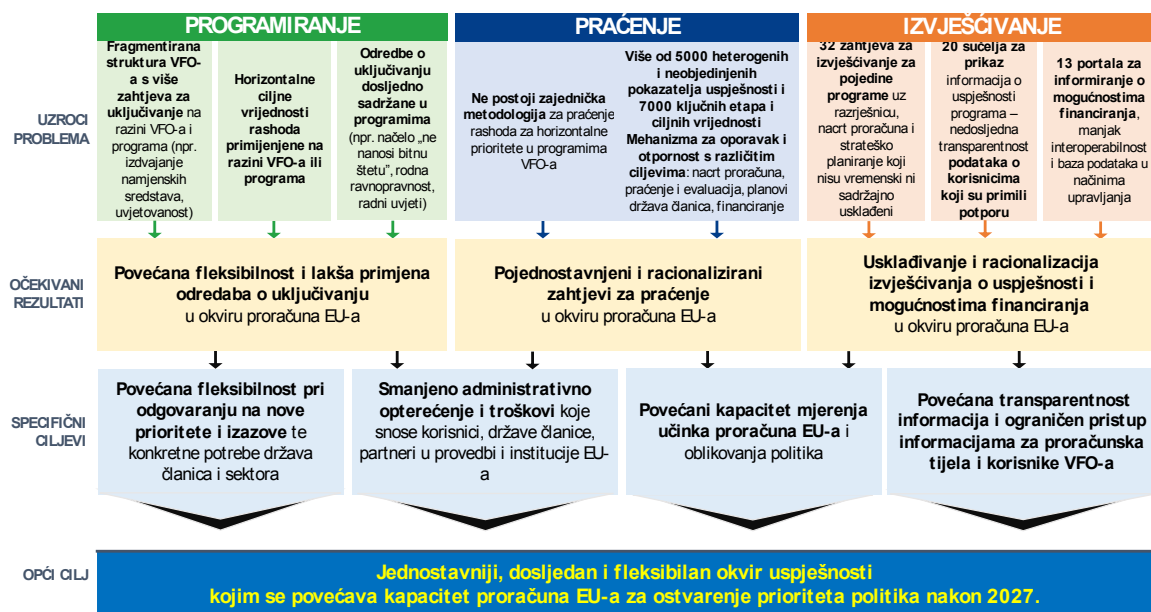
proračuna i zahtjeva za izvješćivanje na temelju više od 30 uredaba o programima. To povećanje broja izvješća dovodi do preklapanja sadržaja i rizika od nedosljednosti i administrativnog opterećenja te otežava pristup i prikaz informacija o rezultatima proračuna EU-a. Osim toga, postoji više od 15 internetskih sučelja za prikaz informacija o uspješnosti programa, što stvara administrativno opterećenje i nesigurnost u vezi s tim kako proračunska tijela mogu pristupiti informacijama o uspješnosti proračuna EU-a. Informacije o dostupnim mogućnostima financiranja iz fondova EU-a navedene su na najmanje deset portala (tzv. jedinstvene kontaktne točke), što korisnicima otežava utvrđivanje odgovarajućih izvora financiranja u okviru proračuna EU-a.

Proračun za razdoblje 2021. – 2027. pokazao je da bi VFO za razdoblje nakon 2027. trebao smanjiti administrativno opterećenje i poboljšati odgovornost i transparentnost u okviru pojednostavnjenog jedinstvenog okvira uspješnosti.



Raščlamba problema: uzroci problema, problemi i posljedice.

2. ŠTO SE ŽELI POSTIĆI I KOJE SU OPCIJE POLITIKE OCIJENJENE?



Logika intervencije: uzroci problema, opći cilj, specifični ciljevi i očekivani rezultati.

U nacrtu procjene učinka utvrđene su tri opcije politike koje odgovaraju mogućim razinama usklađenosti odredaba o uspješnosti u okviru tri utvrđena problema:

Opcije politike	PU. Programiranje i uključivanje	P. Praćenje	I. Izvješćivanje
1	PU1: osnovna razina – pravila za pojedine programe o načelu nenanošenja bitne štete i rodnoj ravnopravnosti	P1: osnovna razina – pravila za pojedine programe za definiranje metodologija praćenja i pokazatelja uspješnosti	I1: osnovna razina – zahtjevi izvješćivanja za pojedine programe, sučelja za prikaz i portali
2	PU2: pravila za pojedine aktivnosti: usklađene odredbe u programima o načelu nenanošenja bitne štete i rodnoj ravnopravnosti, s prilagođenim usklađivanjem i diferenciranom operacionalizacijom po načinima upravljanja	P2: jedinstvena metodologija praćenja rashoda na temelju područja intervencije i ograničenog skupa zajedničkih obveznih pokazatelja uspješnosti, uz fleksibilnost pri donošenju dodatnih pokazatelja uspješnosti za pojedine programe	I2: jedinstveno izvješće o uspješnosti, jedinstveni portal za informacije o uspješnosti i mogućnostima financiranja, s diferenciranom operacionalizacijom jedinstvenog portala po načinima upravljanja ili sektorima
3	PU3: pravila za pojedine aktivnosti: potpuno usklađene odredbe o načelu nenanošenja bitne štete i rodnoj ravnopravnosti	P3: jedinstvena metodologija za praćenje rashoda na temelju područja intervencije iz proračuna EU-a i potpuno usklađen popis	I3: jedinstveno izvješće o uspješnosti, jedinstveni portal za informacije o uspješnosti i mogućnostima

		pokazatelja uspješnosti u programima (povezano s područjima intervencije)	financiranja, s potpuno usklađenom operacionalizacijom u načinima upravljanja
--	--	---	---

3. KOJA JE NAJPOŽELJNIJA OPCIJA I ZAŠTO?

U tablici u nastavku sažeta je usporedba opcija politike u odnosu na njihove sposobnosti postizanja djelotvornosti, učinkovitosti i dosljednosti:

Opcije politike – programiranje/ uključivanje	Opcija politike PU1	Opcija politike PU2	Opcija politike PU3
Djelotvornost	(=)	(+++)	(++)
Učinkovitost	(=)	(+++)	(+)
Dosljednost	(=)	(+++)	(+)
Opcije politike – praćenje	Opcija politike P1	Opcija politike P2	Opcija politike P3
Djelotvornost	(=)	(+)	(+++)
Učinkovitost	(=)	(+)	(+++)
Dosljednost	(=)	(+)	(+++)
Opcije politike – izvješćivanje	Opcija politike I1	Opcija politike I2	Opcija politike I3
Djelotvornost	(=)	(+++)	(++)
Učinkovitost	(=)	(+++)	(+)
Dosljednost	(=)	(++)	(+++)

Najpoželjnija kombinacija opcija politike je PU2 +P3 + I2. Ona bi omogućila učinkovito ostvarivanje horizontalnih ciljeva i načela politike EU-a kao što su načelo nenanošenja bitne štete i rodna ravnopravnost, ali i predviđanje prilagođene i proporcionalne provedbe načela nenanošenja bitne štete, čime bi se omogućilo ispunjavanje zahtjeva iz Financijske uredbe za provedbu načela nenanošenja bitne štete ako je to izvedivo i primjereno, a pritom bi se smanjilo administrativno opterećenje i troškovi država članica, partnera u provedbi i korisnika. Ta kombinacija omogućuje i znatno poboljšanje praćenja uspješnosti proračuna EU-a objedinjavanjem pokazatelja u programima i znatno smanjuje administrativno opterećenje jer se postojeće okruženje pokazatelja uspješnosti pojednostavnjuje, a broj pokazatelja smanjuje s oko 5000 na oko 900. Ta kombinacija opcija omogućuje i bolji pristup informacijama o uspješnosti i mogućnostima financiranja te ograničava ulazne troškove za razvoj jedinstvenog portala usmjeravanjem samo na spajanje Komisijinih portala.

Čini se da bi za operacionalizaciju te najpoželjnije kombinacije opcija bilo najprikladnije izraditi jedinstveni okvir uspješnosti na temelju jedinstvenog pravnog akta. Takva uredba o uspješnosti omogućila bi centralizaciju većine odredaba o programiranju, praćenju i izvješćivanju u samostalnom horizontalnom aktu o VFO-u za razdoblje nakon 2027. Uredba će sadržavati relevantne odredbe o provedbi načela nenanošenja bitne štete (uključujući tehničke smjernice kojima se utvrđuju kriteriji nenanošenja bitne štete za relevantna područja intervencije), o uključivanju rodne ravnopravnosti u programe i načine upravljanja, kao i o

praćenju uspješnosti i izvješćivanju o uspješnosti putem jedinstvenog izvješća (izvješće o upravljanju i uspješnosti) i jedinstvenog portala. Uredba će uključivati jedinstveni popis područja intervencije i povezanih pokazatelja, čime će se zamijeniti, primjerice, nekoliko popisa područja intervencije i pokazatelja uspješnosti koji su trenutačno priloženi npr. Uredbi o zajedničkim odredbama, Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost i pravnim osnovama drugih programa. Jedinstvenom uredbom o okviru uspješnosti zamijenile bi se odredbe o uspješnosti raspršene u pravnim osnovama više od 50 programa u razdoblju 2021. – 2027. Stoga se očekuje da će se donošenjem ove jedinstvene uredbe postići znatna pojednostavnjenja za države članice, partnere u provedbi, partnerske zemlje, korisnike i institucije EU-a.

Iako se predloženom uredbom ne revidiraju sami postojeći propisi, najpoželjnija opcija politike potpuno je u skladu s REFIT-ovim ciljevima pojednostavnjenja i smanjenja birokracije. Očekuje se da će inicijativa dovesti do znatnog smanjenja administrativnog opterećenja i veće učinkovitosti zahvaljujući najpoželjnijoj kombinaciji, koja omogućuje znatno smanjenje regulatornih troškova. Znatnim smanjenjem broja pokazatelja uspješnosti i uspostavom jedinstvenog portala za informacije o uspješnosti i mogućnosti financiranja znatno se smanjuje administrativno opterećenje, čime se izravno ostvaruje REFIT-ov cilj smanjenja birokracije i troškova dionika te potiče šire sudjelovanje i angažman. Budući da će zahtjevi za provedbu načela nenanošenja bitne štete biti djelotvorni i razumni, najpoželjnijom kombinacijom opcija osigurava se proporcionalnost mjera politike u odnosu na željeni učinak. Taj je pristup u skladu s naglaskom REFIT-a na djelotvornosti i učinkovitosti te povećava vjerojatnost uspješne usklađenosti korisnika.

4. KOJI SU UČINCI NAJPOŽELJNIJE OPCIJE?

I. Pregled koristi (ukupno za sve odredbe) – najpoželjnija opcija		
<i>Opis</i>	<i>Količina</i>	<i>Primjedbe</i>
<i>Izravne koristi</i>		
PU2: smanjenje administrativnog opterećenja zbog pojednostavnjenja zahtjeva nenanošenja bitne štete u usporedbi s pristupom za pojedini program kojim se zahtijeva usklađivanje s više različitih smjernica i sustava za primjenu načela nenanošenja bitne štete, ponekad za istu vrstu projekata	85,5 milijuna EUR	Uprave država članica na svim razinama (smanjenje administrativnog opterećenja u vezi sa zadaćama operacionalizacije kao što su doprinos izradi smjernica za primjenu načela nenanošenja bitne štete na razini EU-a, prenošenje smjernica na razini EU-a u nacionalne sustave, pružanje savjetovanja i osposobljavanja nacionalnim dionicima i korisnicima, provjere usklađenosti s načelom nenanošenja bitne štete, razvoj nacionalnih alata za procjenu te izvješćivanje i koordinacija provedbe na razini EU-a)
P3: smanjenje administrativnog opterećenja zbog pojednostavnjenja zahtjeva za praćenje rashoda i pokazatelja u usporedbi s trenutačnim pristupom za pojedine programe, koji se oslanja na velik broj pokazatelja u okviru različitih proračunskih programa EU-a	700,6 milijuna EUR	Uprave država članica na svim razinama (smanjenje administrativnog opterećenja u vezi sa zadaćama operacionalizacije kao što su doprinos izradi i upravljanju pokazateljima na razini EU-a, prenošenje sustava pokazatelja na razini EU-a u nacionalne sustave, prikupljanje i upravljanje podacima na nacionalnoj razini, provjera podataka, pružanje savjetovanja i osposobljavanja nacionalnim dionicima i korisnicima koji moraju izvješćivati o tim pokazateljima, razvoj nacionalnih alata i sustava, izvješćivanje i koordinacija provedbe na razini EU-a)
I2: smanjenje troškova izrade i upravljanja sučeljima za prikaz uspješnosti	24,6 milijuna EUR	Komisija (smanjenje troškova zbog spajanja prikaza u jedan u usporedbi s održavanjem postojećeg sustava koji se oslanja na oko 20 sučelja za prikaz

		uspješnosti)
I2: smanjenje troškova izrade i upravljanja portalima za informacije o mogućnostima financiranja	32 milijuna EUR	Komisija (smanjenje troškova zbog spajanja postojećih portala u jedan u usporedbi s održavanjem postojećeg sustava koji se oslanja na oko 12 portala za informacije o mogućnostima financiranja)

II. Pregled troškova – najpoželjnija opcija							
		Gradani/potrošači		Poduzeća		Uprave	
		Jednokratno	Periodično	Jednokratno	Periodično	Jednokratno	Periodično
PU2: pristup nenanošenu bitne štete koji se temelji na aktivnostima	Izravni administrativni troškovi	Troškovi se nisu mogli procijeniti zbog nedostatka podataka.				8,5 milijuna EUR	
P3: praćenje jedinstvenih rashoda i pokazatelja		Troškovi se nisu mogli procijeniti zbog nedostatka podataka.				210,2 milijuna EUR	
I2: jedinstveni portal za uspješnost		Troškovi se nisu mogli procijeniti zbog nedostatka podataka.				1,3 milijuna EUR	
I2: jedinstveni portal za informacije o mogućnostima financiranja		Troškovi se nisu mogli procijeniti zbog nedostatka podataka.				3 milijuna EUR	

Očekuje se da će uprave država članica i Komisija kombinacijom PU2 + P3 + I2 uštedjeti oko 623 milijuna EUR administrativnih troškova u usporedbi s osnovnim scenarijem. Riječ je o znatno podcijenjenoj očekivanoj uštedi troškova jer, kako je navedeno u odjeljku 7., u kvantitativnoj analizi učinaka opcija politike daljnji učinci nisu kvantificirani zbog nedostatka podataka. Međutim, očekuje se i da će se znatno smanjiti administrativno opterećenje i opterećenje izvješćivanja korisnika proračuna EU-a, kao što su poduzeća, čime će se potaknuti konkurentnost sektora koji primaju potporu iz proračunskih programa EU-a.

Očekuje se da će najpoželjnija opcija politike pozitivno utjecati na troškovnu i cjenovnu konkurentnost jer bi trebala dovesti do znatnog smanjenja troškova usklađivanja i administrativnih troškova za korisnike proračuna EU-a, kao što su poduzeća, čime će se potaknuti konkurentnost gospodarskih sektora koji primaju potporu iz proračunskih programa

EU-a, u skladu sa specifičnim ciljem inicijative da se takvo administrativno opterećenje smanji za najmanje 25 % ⁽¹⁾. Inicijativom se predviđa prilagođen i proporcionalan pristup provedbi načela nenanošenja bitne štete, čime će se poduzećima olakšati usklađivanje i u konačnici potaknuti troškovna i cjenovna konkurentnost poduzeća koja primaju potporu iz fondova EU-a. Pojednostavnjenjem odredaba o praćenju uspješnosti i smanjenjem broja pokazatelja poduzećima bi se smanjio teret izvješćivanja i troškovi praćenja projekata. Očekuje se i da će jedinstveni internetski portal s informacijama o dostupnim mogućnostima financiranja pomoći poduzećima da smanje troškove koje trenutačno snose zbog pretraživanja više portala, što bi korisnicima u ključnim gospodarskim sektorima u konačnici olakšalo pristup sredstvima EU-a. Slično tome, očekuje se da će inicijativa imati ograničen, ali pozitivan učinak na međunarodnu konkurentnost, i poboljšati, u odnosu na konkurente izvan EU-a, konkurentan položaj poduzeća iz EU-a koja se podupiru proračunskim programima EU-a jer bi bila pod manjim administrativnim opterećenjem zbog uključivanja, praćenja i izvješćivanja, čime bi se poboljšao njihov položaj u odnosu na poduzeća iz trećih zemalja.

Inicijativa će imati i osobito pozitivan učinak na MSP-ove, koji često imaju nedovoljno zaposlenika i resursa i na koje može nerazmjerno utjecati složenost postojećih zahtjeva praćenja i izvješćivanja u okviru fondova EU-a i portala EU-a na kojima se navode informacije o mogućnostima financiranja, zbog čega će se moći bolje odazvati na nove mogućnosti potpore u okviru proračunskih programa EU-a. Posebno se očekuje da će inicijativa pridonijeti Komisijinoj predanosti pojednostavnjenju pravila i smanjenju administrativnog opterećenja MSP-ova za 35 % do kraja tekućeg mandata.

Očekuje se da će najpoželjnija opcija politike pridonijeti većini ciljeva održivog razvoja jer bi trebala poboljšati djelotvornost, učinkovitost i dodana vrijednost EU-a u svim proračunskim programima EU-a i njihov doprinos nekoliko ciljeva održivog razvoja. Očekuju se i posebni doprinosi ciljevima održivog razvoja br. 5 (postizanje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja svih žena i djevojčica), br. 13 (poduzimanje hitnih mjera za borbu protiv klimatskih promjena i njihovih posljedica) i br. 15 (zaštita i obnova kopnenih ekosustava i poticanje njihova održivog iskorištavanja, održivo gospodarenje šumama, borba protiv dezertifikacije, zaustavljanje degradacije zemljišta i sanacija štete i zaustavljanje gubitka bioraznolikosti).

5. MJERENJE USPJEŠNOSTI

Trebalo bi poduzeti niz mjera za praćenje i evaluaciju učinaka ove inicijative:

- Komisija bi trebala pratiti prikladnost popisa područja intervencije i pokazatelja uspješnosti, koji će se donijeti u okviru Uredbe o okviru uspješnosti, kako bi se procijenili mogući nedostaci. Uredbom bi, kao mjeru ublažavanja, trebalo utvrditi Komisijinu ovlast za donošenje delegiranog akta koji omogućuje reviziju popisa, prema potrebi, tijekom faze izvršenja proračuna za razdoblje nakon 2027.
- Studiju Komisije o procjeni administrativnih troškova i administrativnog opterećenja u upravljanju sredstvima iz Uredbe o zajedničkim odredbama (2018. i 2025.) trebalo bi ažurirati tijekom faze izvršenja proračuna za razdoblje nakon 2027. kako bi se omogućilo ažuriranje vrijednosti koje se odnose na troškove praćenja i izvješćivanja o uspješnosti, posebno za tijela država članica. Rezultati te studije trebali bi se koristiti kao ulazni podaci za sve buduće procjene učinka za sljedeći VFO.

⁽¹⁾ U skladu s ciljem iz komunikacije da se opterećenje zbog zahtjeva izvješćivanja smanji za 25%.

- Ovu bi inicijativu trebalo pratiti i evaluirati na temelju niza ključnih pokazatelja praćenja koji obuhvaćaju sljedeće aspekte svih proračunskih programa EU-a (po mogućnosti proširenjem područja primjene navedene studije):
 - relevantnost novog jedinstvenog popisa područja intervencije i pokazatelja radi praćenja uspješnosti;
 - administrativne troškove provedbe odredaba o uspješnosti, među ostalim korisnika proračuna EU-a, kao što su poduzeća, u pogledu praćenja i izvješćivanja te provedbe npr. načela nenanošenja bitne štete, kao i troškove pristupa korisnika, proračunskih tijela, partnera u provedbi, partnerskih zemalja i institucija EU-a informacijama o uspješnosti proračuna EU-a i mogućnostima financiranja.