III.

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 3/2014

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. UFEU-a)

o prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 215/2008 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond za provedbu instrumenta za premošćivanje

(2014/C 124/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
UVOD	1. – 6.	3
OPĆE OPAŽANJE O TRANSPARENTNOSTI	7. – 10.	4
POSEBNA OPAŽANJA	11. – 20.	4
Načini izvršenja	11. – 13.	4
Bespovratna sredstva	14. – 15.	4
Proračunska potpora	16. – 20.	5

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 287. stavak 4.,

uzimajući u obzir Sporazum o partnerstvu između članica afričke, karipske i pacifičke skupine država, s jedne strane, i Europske zajednice i njezinih država članica, s druge strane, koji je potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. godine ([1]),

uzimajući u obzir Odluku Vijeća 2001/822/EZ od 27. studenog 2001. o pridruživanju prekomorskih zemalja i područja Europskoj zajednici („Odluka o prekomorskom pridruživanju") ([2]),

uzimajući u obzir Unutarnji sporazum među predstavnicima vlada država članica koji su se sastali u Vijeću o financiranju pomoći Zajednice na temelju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2008. do 2013. godine, u skladu sa Sporazumom o partnerstvu između država AKP-a-i EZ-a te o dodjeli financijske pomoći prekomorskim zemljama i područjima na koje se primjenjuje četvrti dio Ugovora o EZ-u ([3]), a posebno njegov članak 10. stavak 2.,

uzimajući u obzir Unutarnji sporazum među predstavnicima vlada država članica Europske unije koji su se sastali u Vijeću o financiranju pomoći Europske unije na temelju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020. godine, u skladu sa Sporazumom o partnerstvu između država AKP-a-i EU-a te o dodjeli financijske pomoći prekomorskim zemljama i područjima na koje se primjenjuje četvrti dio Ugovora o funkcioniranju Europske unije ([4]), a posebno njegov članak 10. stavak 2.,

uzimajući u obzir Odluku Vijeća 2013/759/EU od 12. prosinca 2013. o prijelaznim mjerama upravljanja ERF-om od 1. siječnja 2014. do stupanja na snagu 11. europskoga razvojnog fonda ([5]),

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 12/2002 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 9. europski razvojni fond na temelju Sporazuma o partnerstvu između država AKP-a i EZ-a potpisanog u Cotonouu 23. lipnja 2000. godine ([6]),

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 2/2007 o prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Financijske uredbe koja se primjenjuje na 9. europski razvojni fond ([7]),

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 9/2007 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond ([8]),

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 3/2013 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond ([9]),

uzimajući u obzir godišnja izvješća Suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9. i 10. europskog razvojnog fonda ([10]),

([1]) SL L 317, 15.12.2000., str. 3. Sporazum kako je izmijenjen sporazumom potpisanim u Luxembourgu 25. lipnja 2005. godine (SL L 287, 28.10.2005., str. 4) te sporazumom potpisanim u Ouagadougouu 22. lipnja 2010. godine (SL L 287, 4.11.2010., str. 3).
([2]) SL L 314, 30.11.2001., str. 1. i SL L 324, 7.12.2001., str. 1., izmijenjena Odlukom 2007/249/EZ (SL L 109, 26.4.2007., str. 33.) te Odlukom br. 528/2012/EU (SL L 264, 29.9.2012., str. 1.).
([3]) SL L 247, 9.9.2006., str. 32.
([4]) SL L 210, 6.8.2013., str. 1. Sporazum čeka ratifikaciju.
([5]) SL L 335, 14.12.2013., str. 48.
([6]) SL C 12, 17.1.2003., str. 19.
([7]) SL C 101, 4.5.2007., str. 1.
([8]) SL C 23, 28.1.2008., str. 3.
([9]) SL C 370, 17.12.2013., str. 1.
([10]) SL C 331, 14.11.2013., str. 261.; SL C 326, 10.11.2011., str. 251.; SL C 303, 9.11.2010., str. 243. i SL C 269, 10.11.2009., str. 257.

uzimajući u obzir tematska izvješća Suda br. 9/2013 ([1]) i br. 11/2010 ([2]),

uzimajući u obzir Komisijin prijedlog Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond ([3]),

uzimajući u obzir Komisijin prijedlog Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond za provedbu instrumenta za premošćivanje ([4]),

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća Europske unije za dostavom mišljenja o gore navedenom prijedlogu koji je Sud zaprimio 28. siječnja 2014. godine, dopunjenog slanjem priloga s odredbama nacrta Financijske uredbe koji je Sud zaprimio 25. veljače 2014. godine,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Uvod

1. Države članice sklopile su Unutarnji sporazum o uspostavi 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a) u lipnju 2013. godine. Unutarnji sporazum stupa na snagu tek kada ga ratificiraju sve države članice. Taj će postupak vjerojatno biti okončan u 2014. godini.

2. Kako bi sredstva bila dostupna između siječnja 2014. godine i stupanja na snagu Unutarnjeg sporazuma o 11. ERF-u, Vijeće je donijelo prijelazne mjere („instrument za premošćivanje") koje će se financirati sredstvima iz prethodnih ERF-ova i obračunati u 11. ERF-u.

3. Vijeće ne može usvojiti financijska pravila koja se primjenjuju na 11. ERF prije stupanja na snagu Unutarnjeg sporazuma o 11. ERF-u. Stoga Komisija predlaže da se Uredba Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. ERF izmijeni tako da se financijska pravila koja će se primjenjivati na 11. ERF primjenjuju i na instrument za premošćivanje.

4. Sud je zaprimio zahtjev za dostavom mišljenja o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond. Mišljenje je objavljeno u prosincu 2013. godine (mišljenje br. 3/2013).

5. Sud pozdravlja činjenicu da se u trenutnom prijedlogu vodilo računa o nizu opažanja iznesenih u navedenom mišljenju br. 3/2013 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na 11. ERF, osobito o sljedećim stavkama:

— poboljšane su odredbe o nabavi (osobito članak 36. stavak 5. prijedloga),

— pojašnjena je suradnja nacionalnih revizijskih tijela sa Sudom (članak 48. stavak 6. prijedloga);

— primjena nacrta Financijske uredbe poopćena je na sva područja rashoda ERF-a osim na ulagački instrument (članak 60. prijedloga).

6. U mišljenju br. 3/2013 Sud je iznio i druga opažanja koja su i dalje relevantna te su opisana u nastavku (vidjeti odlomke od 7. do 20.).

([1]) „Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu" (http://eca.europa.eu).
([2]) „Komisijino upravljanje općom proračunskom potporom u državama AKP-a, Latinske Amerike i Azije" (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Opće opažanje o transparentnosti

7. U prijedlogu se na mnogo mjesta upućuje na opću Financijsku uredbu ([1]) te se navode članci koje treba primijeniti. Međutim, u njemu se često navode i druge odredbe ili se upućuje na odredbe iz opće Financijske uredbe koje ne treba primijeniti. Određene odredbe opće Financijske uredbe ne primjenjuju se izravno nego *mutatis mutandis* te se određeni izrazi moraju iščitavati uz drukčije značenje od značenja koje se primjenjuje u općoj Financijskoj uredbi (vidjeti popis u članku 2. stavku 4. prijedloga).

8. Sastavljeni nacrt Financijske uredbe nije ni približno prilagođen korisniku. To nije samostalan dokument. Nemoguće ga je razumjeti bez upućivanja na opću Financijsku uredbu i na pravila za njezinu primjenu. Takvo složeno stanje dovodi do znatnog rizika od pravne nesigurnosti. Upraviteljima, korisnicima i revizorima bilo bi teško koristiti trenutnu inačicu dokumenta. Stoga postoji znatan rizik od pogrešnog tumačenja njegovih odredbi i pojave pogrešaka.

9. Sud izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije sastavila transparentan i samostalan nacrt uredbe izrađen kako bi bio što jasniji korisnicima te kako bi smanjio rizik od pogrešaka zbog nerazumijevanja.

10. Sud također izražava žaljenje što, unatoč prijedlozima Suda u mišljenjima br. 12/2002, br. 2/2007 i br. 9/2007, Komisija još nije predložila jedinstvenu Financijsku uredbu koja bi se primjenjivala na sve sadašnje i buduće ERF-ove i koja bi se, kao i opća Financijska uredba, mogla izmijeniti kad god bi se osjetila potreba. Takvom bi se mjerom osigurao kontinuitet, bez rizika od prekidanja provedbe ERF-ova, te bi se moglo očekivati da će takvom mjerom pojednostavniti upravljanje.

Posebna opažanja

Načini izvršenja

11. Člankom 17. propisuje se između ostaloga primjena odredbi opće Financijske uredbe o „neizravnom upravljanju". Međutim, u stavku 3. članka 17. uvode se pojedinosti koje nadilaze te odredbe.

12. Stavkom 3. propisuje se da „subjekti kojima su povjerene zadaće izvršenja proračuna" mogu isto tako povjeriti zadaće izvršenja proračuna drugim organizacijama i na taj način u osnovi stvoriti lanac fiducijarnih odnosa. Ta je ovlast izrazito velikoga opsega te dozvoljava državama APK-a i prekomorskim zemljama i područjima da putem ugovora o pružanju usluga zadaće izvršenja proračuna povjere tijelima koja su uređena privatnim pravom. Nije jasno zašto je ova odredba unesena u prijedlog. Postoji znatan rizik da će ona otežati i možda spriječiti primjenu odredbi članka 60. stavka 1. opće Financijske uredbe. U njima se između ostaloga navodi da subjekti i osobe kojima su povjerene zadaće izvršenja proračuna *„pri upravljanju sredstvima Unije moraju jamčiti razinu zaštite financijskih interesa Unije jednaku zaštiti koja se zahtijeva na temelju ove Uredbe…"*.

13. Sud preporučuje Vijeću da preispita opravdanost unošenja stavka 3., s posebnim naglaskom na to hoće li moguće prednosti njegovog unošenja prevagnuti u odnosu na rizike od nejasnog razgraničenja odgovornosti za ispravno trošenje novca iz ERF-a.

Bespovratna sredstva

14. U skladu s člankom 37. prijedloga, odredbe opće Financijske uredbe o bespovratnim sredstvima općenito se primjenjuju na financijske doprinose iz ERF-a. Međutim stavak 3. sadrži dodatnu odredbu kojom se naglašava potreba da Komisija uzme u obzir posebne potrebe i kontekste pri određivanju modaliteta. Nije jasno zašto se smatra da je u novu Financijsku uredbu o ERF-u za instrument za premošćivanje potrebno uključiti ovu odredbu kada ne postoji istovjetna odredba u općoj Financijskoj uredbi.

15. Sud preporučuje Vijeću da preispita postoji li dobro opravdanje za unošenje takve odredbe te je li odredba dovoljno jasno utvrđena.

([1]) Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

Proračunska potpora

16. Prvim stavkom članka 39. prijedloga propisuje se da se članak 186. opće Financijske uredbe primjenjuje na plaćanja proračunske potpore iz ERF-a. Tim se člankom opće Financijske uredbe propisuje da odluke o financiranju u skladu s kojima se isplaćuje proračunska potpora sadrže detaljne ciljeve i očekivane rezultate te da plaćanje ovisi o napretku u ispunjavanju uvjeta (stavak 2.), da sporazumi o financiranju moraju sadržavati odredbe o povratu nepravilnih rashoda (stavak 3.), te da Komisija podupire razvoj parlamentarne kontrole i kapaciteta za reviziju te povećava transparentnost i javni pristup informacijama (stavak 4.).

17. Dio od drugog do sedmog stavka članka 39. prijedloga sastoji se od niza načela i primjera iz prakse povezanih s proračunskom potporom iz ERF-a. Tu se nalaze opće tvrdnje o politici (drugi i četvrti stavak), ponovljene tvrdnje ili parafrazirane inačice nekih odredbi iz članka 186. opće Financijske uredbe (treći, peti i šesti stavak) te nejasno upućivanje na veze između prekomorskih zemalja i područja i predmetnih država članica (sedmi stavak).

18. Stoga se čini da tekst nadilazi ono što je prikladno za financijsku uredbu ([1]). Osim toga to može dovesti do zabune jer se, s jedne strane, tvrdi da se primjenjuju odgovarajuće odredbe iz opće Financijske uredbe dok se, s druge strane, neke od tih odredbi parafraziraju.

19. Sud je u novijim izvješćima iznio niz preporuka u pogledu uporabe proračunske potpore ([2]), posebice uključujući potrebu za postavljanjem objektivno provjerljivih, te gdje god je to moguće, mjerljivih kriterija te za njihovim korištenjem radi praćenja napretka. U tom bi se smislu tom tekstu mogla dati veća važnost. Dio teksta uključenog u trenutni nacrt (primjerice upućivanje na „razlikovanje" i „ključne odrednice" u četvrtom stavku) mogao bi se s druge strane protumačiti kao opravdanje za relativno opušteno stajalište prema potrebi da se plaćanja proračunske potpore strogo uvjetuju.

20. Sud preporučuje da Vijeće ispita ovaj članak prijedloga u svjetlu izloženih primjedbi.

III. sudsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda gospodin Karel PINXTEN, usvojilo je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourgu 1. travnja 2014. godine.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

([1]) Sukladno uvodnoj izjavi 2. nacrta Uredbe Vijeća to su „provedbena pravila 10. ERF-a za operativno i financijsko upravljanje".

([2]) Stavak 51. godišnjeg izvješća Suda za 2012. o ERF-u, stavak 64. godišnjeg izvješća Suda za 2010. o ERF-u, stavak 54. godišnjeg izvješća Suda za 2009. o ERF-u, stavak 56. godišnjeg izvješća Suda za 2008. o ERF-u, tematsko izvješće br. 9/2013 „Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu", tematsko izvješće br. 4/2013 „Suradnja EU-a s Egiptom na području upravljanja", tematsko izvješće br. 11/2010 „Komisijino upravljanje općom proračunskom podrškom u državama AKP-a, Latinske Amerike i Azije".