III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 3/2014

(v skladu s členom 287(4) PDEU)

o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 215/2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. Evropski razvojni sklad za izvajanje premostitvenega sklada

(2014/C 124/01)

KAZALO

	Odstavek	*Stran*
UVOD	1–6	3
SPLOŠNA OPAŽANJA O PREGLEDNOSTI	7–10	4
POSEBNA OPAŽANJA	11–20	4
Načini izvajanja	11–13	4
Nepovratna sredstva	14–15	4
Proračunska podpora	16–20	5

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in zlasti člena 287(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisanega v Cotonouju dne 23. junija 2000 ([1]),

ob upoštevanju Sklepa Sveta 2001/822/ES z dne 27. novembra 2001 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj (ČDO) Evropski skupnosti („Sklep o pridružitvi čezmorskih držav“) ([2]),

ob upoštevanju Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju pomoči Skupnosti v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2008–2013 v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-ES o dodelitvi finančne pomoči čezmorskim državam in ozemljem, za katero se uporablja četrti del Pogodbe ES ([3]), in zlasti člena 10(2) Notranjega sporazuma,

ob upoštevanju Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic Evropske unije, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju pomoči Evropske unije v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-EU in o dodelitvi finančne pomoči čezmorskim državam in ozemljem, za katere se uporablja četrti del Pogodbe o delovanju Evropske unije ([4]), ter zlasti člena 10(2) Notranjega sporazuma,

ob upoštevanju Sklepa Sveta 2013/759/EU z dne 12. decembra 2013 o prehodnih ukrepih za upravljanje ERS od 1. januarja 2014 do začetka veljavnosti 11. Evropskega razvojnega sklada ([5]),

ob upoštevanju Mnenja Sodišča št. 12/2002 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 9. evropski razvojni sklad v skladu s Sporazumom o partnerstvu AKP-ES, ki je bil podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju ([6]),

ob upoštevanju Mnenja Sodišča št. 2/2007 o predlogu uredbe Sveta o spremembi Finančne uredbe v zvezi z 9. Evropskim razvojnim skladom ([7]),

ob upoštevanju Mnenja Sodišča št. 9/2007 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. Evropski razvojni sklad ([8]),

ob upoštevanju Mnenja Sodišča št. 3/2013 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. evropski razvojni sklad ([9]),

ob upoštevanju letnih poročil Sodišča o dejavnostih, financiranih iz 8., 9. in 10. evropskega razvojnega sklada ([10]),

([1]) UL L 317, 15.12.2000, str. 3. Sporazum, kakor je bil spremenjen s sporazumom, podpisanim 25. junija 2005 v Luxembourgu (UL L 287, 28.10.2005, str. 4), in sporazumom, podpisanim 22. junija 2010 v Ouagadougouju (UL L 287, 4.11.2010, str. 3).
([2]) UL L 314, 30.11.2001, str. 1, in UL L 324, 7.12.2001, str. 1, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2007/249/ES (UL L 109, 26.4.2007, str. 33) in Sklepom št. 528/2012/EU (UL L 264, 29.9.2012, str. 1).
([3]) UL L 247, 9.9.2006, str. 32.
([4]) UL L 210, 6.8.2013, str. 1. Sporazum je v postopku ratifikacije.
([5]) UL L 335, 14.12.2013, str. 48.
([6]) UL C 12, 17.1.2003, str. 19.
([7]) UL C 101, 4.5.2007, str. 1.
([8]) UL C 23, 28.1.2008, str. 3.
([9]) UL C 370, 17.12.2013, str. 1.
([10]) UL C 331, 14.11.2013, str. 261; UL C 326, 10.11.2011, str. 251; UL C 303, 9.11.2010, str. 243, in UL C 269, 10.11.2009, str. 257.

ob upoštevanju posebnih poročil Sodišča št. 9/2013 ([1]) in št. 11/2010 ([2]),

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. Evropski razvojni sklad ([3]),

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo Sveta o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 z dne 18. februarja 2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. Evropski razvojni sklad za izvajanje premostitvenega sklada ([4]),

ob upoštevanju prošnje za mnenje o zgoraj navedenem predlogu, ki jo je Sodišče od Sveta Evropske unije prejelo 28. januarja 2014, dopolnjene s posredovanjem priloge k zahtevi, ki vsebuje določbe osnutka finančne uredbe in jo je Sodišče prejelo 25. februarja 2014 –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

Uvod

1. Države članice so notranji sporazum o ustanovitvi 11. Evropskega razvojnega sklada (ERS) podpisale junija 2013. Notranji sporazum začne veljati šele, ko ga ratificirajo vse države članice. Ta postopek bo verjetno končan leta 2014.

2. Za zagotovitev razpoložljivih sredstev med januarjem 2014 in začetkom veljavnosti notranjega sporazuma o 11. ERS, je Svet vzpostavil prehodne ukrepe („premostitveni sklad“), ki bodo financirani iz sredstev prejšnjih ERS in bodo obračunani v okviru 11. ERS.

3. Finančnih pravil, ki se uporabljajo za 11. ERS, Svet ne more sprejeti pred začetkom veljavnosti notranjega sporazuma o 11. ERS. Komisija zato predlaga, da se Uredba Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. ERS, spremeni tako, da se finančni predpisi, ki se bodo uporabljali za 11. ERS, uporabljajo tudi za finančno upravljanje premostitvenega sklada.

4. Sodišče je bilo zaprošeno za mnenje o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. ERS. Mnenje je bilo objavljeno decembra 2013 (Mnenje št. 3/2013).

5. Sodišče veseli, da so bila v sedanjem predlogu obravnavana številna opažanja, navedena v Mnenju št. 3/2013 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za 11. ERS, zlasti naslednje točke:

— določbe o javnih naročilih (zlasti člen 36(5) predloga) so bile izboljšane,

— sodelovanje nacionalnih revizijskih organov s Sodiščem je pojasnjeno (člen 48(6) predloga),

— uporaba osnutka finančne uredbe je posplošena na vsa področja odhodkov ERS razen Sklada za spodbujanje naložb (člen 60 predloga).

6. Sodišče je v Mnenju št. 3/2013 navedlo tudi druga opažanja, ki so še naprej relevantna in so opisana v nadaljevanju (glej odstavke 7 do 20).

([1]) Podpora EU upravljanju v Demokratični republiki Kongo (http://eca.europa.eu).
([2]) Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinskoameriških in azijskih državah (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Splošna opažanja o preglednosti

7. Predlog vsebuje veliko sklicev na splošno finančno uredbo ([1]), ki kažejo, katere člene je treba uporabiti. Vendar so v njem pogosto navedene še nadaljnje določbe ali sklici na določbe iz splošne finančne uredbe, ki se ne bi smeli uporabiti. Nekatere določbe splošne finančne uredbe se ne uporabljajo neposredno, temveč smiselno, pomen nekaterih izrazov pa je treba razumeti drugače kot v splošni finančni uredbi (glej seznam v členu 2(4) predloga).

8. Tako dobljeni osnutek finančne uredbe je vse prej kot uporabniku prijazen dokument, ki bi se samostojno uporabljal, saj ga brez splošne finančne uredbe in njenih pravil uporabe ni mogoče razumeti. Ta kompleksnost vodi do bistvenih tveganj pravne negotovosti. Dokument v sedanji obliki bi upravljavci, upravičenci in revizorji težko uporabljali. Obstaja torej bistveno tveganje, da se bodo njegove določbe napačno razlagale in da bo prišlo do napak.

9. Sodišče obžaluje, da Komisija ni pripravila preglednega osnutka uredbe, ki bi ga bilo mogoče samostojno uporabljati, zasnovanega tako, da bi bil čim jasnejši za uporabnike in da bi bilo tveganje napake zaradi napačnega razumevanja čim manjše.

10. Sodišče prav tako obžaluje, da Komisija kljub njegovim predlogom v mnenjih št. 12/2002, št. 2/2007 in št. 9/2007 še ni predlagala enotne finančne uredbe, ki bi se uporabljala za vse sedanje in prihodnje ERS in bi se lahko podobno kot splošna finančna uredba spreminjala, kadar bi bilo potrebno. Tak ukrep bi zagotovil kontinuiteto brez tveganja prekinitve izvajanja ERS, poleg tega pa bi lahko pričakovali, da bo poenostavil upravljanje.

Posebna opažanja

Načini izvajanja

11. Člen 17 med drugim določa, da se uporabljajo določbe splošne finančne uredbe o posrednem upravljanju. Toda odstavek 3 člena 17 uvaja elemente, ki presegajo te določbe.

12. Odstavek 3 določa, da lahko pooblaščeni subjekti naloge izvrševanja proračuna na enak način poverijo drugim organizacijam in tako v bistvu ustvarijo kaskado razmerij zaupanja. Pooblastilo je zelo široko opredeljeno, tako da državam AKP in ČDO omogoča, da na podlagi javnega naročila storitev naloge izvrševanja proračuna poverijo osebam zasebnega prava. Ni jasno, zakaj je bila ta določba vključena v predlog. Obstaja bistveno tveganje, da bo zameglila in morda onemogočila uporabo določb iz člena 60(1) splošne finančne uredbe. V teh je med drugim določeno, da subjekti in osebe, ki so jim poverjene naloge izvrševanja proračuna, „[p]ri upravljanju sredstev Unije zagotavljajo raven zaščite finančnih interesov Unije, ki je enakovredna ravni, določeni v tej uredbi […]“.

13. Sodišče priporoča, naj Svet preuči upravičenost vključitve odstavka 3, zlasti ali bi prednosti njegove vključitve odtehtale tveganje zameglitve tega, kdo je odgovoren za pravilno uporabo sredstev ERS.

Nepovratna sredstva

14. V skladu s členom 37 predloga se določbe splošne finančne uredbe o nepovratnih sredstvih v glavnem uporabljajo za finančne prispevke iz ERS. Toda odstavek 3 vključuje dodatno določbo, ki poudarja potrebo po tem, da Komisija pri opredeljevanju načinov financiranja upošteva posebne potrebe in razmere. Ni jasno, zakaj se je zdelo potrebno vključiti to določbo v novo finančno uredbo za ERS za premostitveni sklad, ko se zdi, da v splošni finančni uredbi ni enakovredne določbe.

15. Sodišče priporoča, naj Svet preuči, ali obstaja dobra utemeljitev za vključitev te določbe in ali je določba dovolj jasno opredeljena.

([1]) Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

Proračunska podpora

16. Prvi odstavek člena 39 predloga določa, da se za plačila proračunske podpore iz ERS uporablja člen 186 splošne finančne uredbe, ki določa, da se v odločitvah o financiranju, na podlagi katerih se plačuje proračunska podpora, podrobno opredelijo cilji in pričakovani rezultati ter da je plačilo odvisno od napredka pri izpolnjevanju pogojev (odstavek 2), da mora biti v sporazumih o financiranju določeno vračilo nepravilnih odhodkov (odstavek 3) in da Komisija v državah upravičenkah podpira razvoj parlamentarnega nadzora in revizijskih zmogljivosti ter povečuje preglednost in javni dostop do informacij (odstavek 4).

17. Odstavke 2 do 7 člena 39 predloga sestavlja vrsta načel in praks, povezanih s proračunsko podporo iz ERS. Vključujejo splošne izjave o politiki (odstavka 2 in 4), ponovljene ali drugače izražene različice nekaterih določb člena 186 splošne finančne uredbe (odstavki 3, 5 in 6) ter nejasne omembe povezav med ČDO in zadevnimi državami članicami (odstavek 7).

18. Zdi se, da besedilo presega to, kar je primerno za finančno uredbo ([1]). Poleg tega bi lahko privedlo do zmede, ker se v njem po eni strani zatrjuje, da so uporabljene ustrezne določbe iz splošne finančne uredbe, po drugi pa so nekatere od teh določb izražene na drug način.

19. Sodišče je v nedavnih poročilih izreklo več priporočil v zvezi z uporabo proračunske podpore ([2]), med drugim zlasti v zvezi s potrebo po določitvi objektivno preverljivih in po možnosti količinsko opredeljenih meril ter po spremljanju napredka v primerjavi z njimi. Besedilo bi bilo mogoče na ta način koristno dopolniti. Del besedila, vključenega v ta osnutek (na primer omembo razlikovanja in odločilnih dejavnikov v odstavku 4), bi po drugi strani lahko razlagali kot utemeljitev razmeroma ohlapnega stališča do potrebe po dosledni pogojenosti plačil proračunske podpore.

20. Sodišče priporoča, naj Svet preuči ta člen predloga glede na zgornje navedbe.

To mnenje je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega Sodišča, v Luxembourgu na svojem zasedanju 1. aprila 2014.

Za Računsko sodišče
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

([1]) Opredeljeno v uvodni izjavi 2 osnutka uredbe Sveta kot „izvedben[i] predpis[i] 10. ERS za operativno in finančno upravljanje".
([2]) Odstavek 51 letnega poročila Sodišča o ERS za leto 2012, odstavek 64 letnega poročila Sodišča o ERS za leto 2010, odstavek 54 letnega poročila Sodišča o ERS za leto 2009, odstavek 56 letnega poročila Sodišča o ERS za leto 2008, Posebno poročilo št. 9/2013 – Podpora EU upravljanju v Demokratični republiki Kongo, Posebno poročilo št. 4/2013 – Sodelovanje EU z Egiptom na področju upravljanja, Posebno poročilo št. 11/2010 – Kako je Komisija upravljala splošno proračunsko podporo v državah AKP ter latinskoameriških in azijskih državah.