

III.

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 3/2013*(na temelju članka 287. stavka 4. UFEU-a)***o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond***(2013/C 370/01)***SADRŽAJ**

	<i>Odlomak</i>	<i>Stranica</i>
OPĆA OPAŽANJA	1.–7.	2
Transparentnost	1.–6.	2
Pojednostavnjenje	7.	3
POSEBNA OPAŽANJA	8.–24.	3
Načini izvršenja	8.–11.	3
Nabava	12.–15.	3
Bespovratna sredstva	16.–17.	4
Proračunska potpora	18.–22.	4
Vanjska revizija i prihvaćanje izvješća o izvršenju proračuna (tzv. „davanje razrješnice”)	23.–24.	4
OSTALA OPAŽANJA	25.	5

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 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. studenoga 2001. o pridruživanju prekomorskih država i područja Europskoj zajednici („Odluka o prekomorskom pridruživanju”) ⁽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, a posebno njegov članak 10. stavak 2. ⁽³⁾,

uzimajući u obzir Mišljenje Suda br. 12/2002 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deveti europski razvojni fond sukladno Sporazumu o partnerstvu između država AKP-a i EZ-a potpisanom u Cotonouu 23. lipnja 2000. godine ⁽⁴⁾,

uzimajući u obzir Mišljenje Suda br. 2/2007 o prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Financijske uredbe koja se primjenjuje na deveti europski razvojni fond ⁽⁵⁾,

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 9/2007 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deseti europski razvojni fond ⁽⁶⁾,

uzimajući u obzir godišnja izvješća Suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9. i 10. europskog razvojnog fonda ⁽⁷⁾,

uzimajući u obzir tematska izvješća Suda br. 9/2013 ⁽⁸⁾, 4/2013 ⁽⁹⁾ i 11/2010 ⁽¹⁰⁾,

uzimajući u obzir Komisijin prijedlog za uredbu Vijeća o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond ⁽¹¹⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za dostavom mišljenja o gore spomenutom prijedlogu koji je Sud zaprimio 29. rujna 2013.,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Opća opažanja

Transparentnost

1. Financijska uredba važan je dio pravnog okvira koji se primjenjuje na svaki europski razvojni fond. Njezine odredbe (koje su nužno tehničke i detaljne) moraju se poštovati ako se sredstva europskih razvojnih fondova žele pravilno iskoristiti. Neprimjenjivanje njezinih odredbi znači da je u predmetnoj transakciji europskog razvojnog fonda došlo do pogreške. Stoga je vrlo poželjno da tekst Uredbe bude što transparentniji i prilagođeniji korisniku.

2. U Komisijinom obrazloženju navedeno je da je glavni cilj izrade ovog prijedloga bio uskladiti odredbe Financijske uredbe za europski razvojni fond s odredbama opće Financijske uredbe ⁽¹²⁾ te pravilima za njezinu primjenu ⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ SL L 317, 15.12.2000., str. 3. Sporazum kako je izmijenjen Sporazumom potpisanim u Luxembourg 25. lipnja 2005. (SL L 287, 28.10.2005., str. 4.) te Sporazumom potpisanim u Ouagadougou 22. lipnja 2010. (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., izmijenjene 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.). Prijedlog nove „Odluke o prekomorskom pridruživanju” (COM(2012) 362 final) koji čeka usvajanje.

⁽³⁾ SL L 210, 6.8.2013., str. 1. Sporazum čeka ratifikaciju.

⁽⁴⁾ SL C 12, 17.1.2003., str. 19.

⁽⁵⁾ SL C 101, 4.5.2007., str. 1.

⁽⁶⁾ SL C 23, 28.1.2008., str. 3.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ „Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ „Suradnja EU-a s Egiptom na području upravljanja” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ „Komisijino upravljanje općom proračunskom potporom u državama AKP-a, Latinske Amerike i Azije” (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ 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.).

⁽¹³⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).

3. Prijedlog sadržava mnoštvo upućivanja na opću Financijsku uredbu te se navode članci koje treba primijeniti. Međutim, u prijedlogu se često navode i druge odredbe ili se upućuje na odredbe iz opće Financijske uredbe koje ne treba primijeniti (vidjeti, primjerice, članke koji su razrađeni u „Posebnim opažanjima”, stavci od 8. do 24.). 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).

4. 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 toga da se njegove odredbe pogrešno protumače te da dođe do pogrešaka.

5. 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.

6. Sud također izražava žaljenje što, unatoč prijedlozima Suda u mišljenjima br. 12/2002, 2/2007 i 9/2007, Komisija nije iskoristila priliku i predložila jedinstvenu Financijsku uredbu koja bi se primjenjivala na sve sadašnje i buduće europske razvojne fondove 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 europskih razvojnih fondova, te bi se moglo očekivati da će pojednostavniti upravljanje.

Pojednostavnjenje

7. Složenost pravila za potrošnju izvor je administrativnog opterećenja te pogrešaka u pogledu zakonitosti i pravilnosti. Članak 11. sadržava potencijalno korisnu mjeru pojednostavnjenja: za bespovratna bi sredstva trebalo razmotriti uporabu jednokratnih iznosa, paušalnih stopa i jediničnih troškova.

Posebna opažanja

Načini izvršenja

8. Člankom 17. se, među ostalim, propisuje da se primjenjuju odredbe opće Financijske uredbe o „neizravnom upravljanju”. Međutim, u stavku 3. i 4. članka 17. uvode se pojedinosti koje nadilaze te odredbe.

9. 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 dopušta državama APK-a i prekomorskim državama 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, među ostalim, 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...”.

10. Tekst 9. uvodne izjave prijedloga upućuje na ovu odredbu i opravdava ju upućivanjem na „uredbu o zajedničkim provedbenim pravilima”. Pregledom prijedloga uredbe za izvršenje 11. Europskog razvojnog fonda⁽¹⁾, međutim, nije utvrđeno izravno objašnjenje za takva odstupanja od odredbi opće Financijske uredbe.

11. 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 Europskog razvojnog fonda.

Nabava

12. Člankom 36. nacrta uredbe općenito se propisuje primjena odredbi o javnoj nabavi opće Financijske uredbe na javnu nabavu za koju se izdvaja potpora iz Europskog razvojnog fonda. Prva dva retka stavka 5. propisuju da u slučaju nepoštivanja ovih postupaka, rashodi nisu prihvatljivi za financiranje sredstvima iz Europskog razvojnog fonda.

13. Međutim, zadnjih šest riječi članka 36. stavka 5. uvjetuju to načelo upućujući na načelo proporcionalnosti.

14. Predloženom se odredbom narušava opće pravilo da rashodi, kako bi bili prihvatljivi, moraju nastati u skladu s odredbama o nabavi. Načelo proporcionalnosti važno je u fazi

⁽¹⁾ Prijedlog Uredbe Vijeća o izvršenju 11. Europskog razvojnog fonda (COM(2013) 445 final). Nije jasno odnosi li se upućivanje u uglatim zagrada iz 9. uvodne izjave na nacrt uredbe ili na pravila za primjenu opće Financijske uredbe.

utvrđivanja posljedica nepoštovanja pravila o nabavi (primjerice povrata financijske pomoći). S obzirom na to da je načelo proporcionalnosti opće pravno načelo, nije potrebno upućivati na njega u odredbama članka 36.

15. Sud preporučuje Vijeću brisanje zadnjih šest riječi članka 36. stavka 5.

Bespovratna sredstva

16. U skladu s člankom 37. prijedloga, odredbe opće Financijske uredbe o bespovratnim sredstvima općenito se primjenjuju na financijske doprinose iz Europskog razvojnog fonda. Stavak 3., međutim, sadržava dodatnu odredbu koja naglašava potrebu da Komisija uzme u obzir posebne potrebe i kontekste pri određivanju modaliteta. Nije jasno zašto se smatra da je u novu Financijsku uredbu za europski razvojni fond potrebno uključiti tu odredbu kada ne postoji istovjetna odredba u općoj Financijskoj uredbi.

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

Proračunska potpora

18. Prvim stavkom članka 39. prijedloga propisuje se da se članak 186. opće Financijske uredbe primjenjuje na plaćanja proračunske potpore iz europskog razvojnog fonda. Tim se člankom opće Financijske uredbe propisuje da odluke o financiranju u skladu s kojima se isplaćuje proračunska potpora sadržavaju 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.).

19. Dio od drugog do sedmog stavka članka 39. prijedloga sastoji se od niza načela i primjera iz prakse povezanih s proračunskom potporom iz europskog razvojnog fonda. 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 država i područja i predmetnih država članica (sedmi stavak).

20. Stoga se čini da tekst nadilazi ono što bi bilo prikladno u financijskoj uredbi (utvrđeno u 3. uvodnoj izjavi kao „detaljna pravila za financijsku provedbu”). 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.

21. Sud je u novijim izvješćima iznio niz preporuka u pogledu uporabe proračunske potpore⁽¹⁾, posebice uključujući potrebu za postavljanjem objektivno provjerljivih, te gdje god je to moguće, mjerljivih kriterija te za njihovu uporabu 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.

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

Vanjska revizija i prihvatanje izvješća o izvršenju proračuna (tzv. davanje razrješnice)

23. Članak 48. stavak 6. propisuje sljedeće: „nacionalna revizijska tijela država AKP-a i prekomorskih država i područja potiču se na sudjelovanje u radu Revizorskog suda”. Sud je primijetio da opća Financijska uredba ne sadržava nijednu sličnu odredbu koja se primjenjuje na vanjsko djelovanje financirano iz općeg proračuna. Sud u svome radu slijedi međunarodne revizijske standarde, uključujući standarde koji se tiču korištenja rada drugih revizora. Iako Sud može pozvati nacionalna revizijska tijela da promatraju njegov rad, nije prikladno da se Financijskom uredbom za europski razvojni fond Sud obveže na općenito poticanje na sudjelovanje u svojem radu.

24. Sud preporučuje Vijeću izmjenu ovoga stavka kako bi potaknuo nacionalna revizijska tijela države AKP-a i prekomorskih država i područja na suradnju sa Sudom na poziv Suda.

⁽¹⁾ Stavak 51. godišnjeg izvješća Suda o europskim razvojnim fondovima za 2012. g., stavak 64. godišnjeg izvješća Suda o europskim razvojnim fondovima za 2010. g., stavak 54. godišnjeg izvješća Suda o europskim razvojnim fondovima za 2009. g., stavak 56. godišnjeg izvješća Suda o europskim razvojnim fondovima za 2008. g., 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 potporom u državama AKP-a, Latinske Amerike i Azije”.

Druga opažanja

25. Članak 62. prijedloga sadržava popis niza aspekata prethodnih europskih razvojnih fondova na koje bi se primjenjivala Financijska uredba za 11. europski razvojni fond. Sud preporučuje Vijeću da razmotri je li prikladno ograničiti primjenu buduće Financijske uredbе za europski razvojni fond na područja navedena na popisu (stoga isključujući njezinu primjenu na svake koje nisu spomenute, kao što je proračunska potpora).

Ovo je Mišljenje usvojilo III. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, u Luxembourgu 20. studenoga 2013.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik
