

Službeni list

Europske unije

C 45



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 62.

4. veljače 2019.

Sadržaj

III. *Pripremni akti*

REVIZORSKI SUD

2019/C 45/01

Mišljenje br. 10/2018 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (COM(2018) 460 final)

1

HR

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 10/2018*(u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a)***o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (COM(2018) 460 final)**

(2019/C 45/01)

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>	<i>Stranica</i>
Sažetak	I. – IV.	2
Uvod	1. – 9.	2
DIO I.: OPĆE NAPOMENE	10. – 19.	4
Pojednostavnjenje i usklađenost	13. – 14.	4
Fleksibilnost	15. – 16.	5
Odgovornost	17. – 18.	5
Posebni mehanizmi za ERF	19.	5
DIO II.: POSEBNE NAPOMENE	20. – 68.	5
Glava I. – Opće odredbe (članci 1. – 9.)	20.	5
Poglavlje I. – Programiranje (članci 10. – 15.)	21. – 29.	5
Poglavlje II. – Posebne odredbe za Instrument za susjedstvo (članci 16. – 18.)	30. – 38.	6
Poglavlje III. – Akcijski planovi, mjere i provedbene metode (članci 19. – 25.)	39. – 48.	7
Poglavlje IV. – EFOR+, proračunska jamstva i financijska pomoć trećim zemljama (članci 26. – 30.)	49. – 57.	8
Poglavlje V. – Praćenje, izvješćivanje i evaluacija (članci 31. – 32.)	58. – 65.	9
Uvjeti za pristup Suda koji se temelji na potvrđama trećih strana	66. – 68.	10
PRILOG – Analiza prijedloga Komisije i prijedlozi Suda		11

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 322. stavak 1.,

uzimajući u obzir višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2021.–2027., kako je predviđen komunikacijom „Moderan proračun za Uniju koja štiti, osnažuje i brani – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”⁽¹⁾,

uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije⁽²⁾,

uzimajući u obzir mišljenje Suda br. 1/2017 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije⁽³⁾,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije za Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju⁽⁴⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća od 9. srpnja 2018. za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu,

budući da je cilj prijedloga obuhvatiti niz instrumenata jednim širokim instrumentom, omogućujući time racionalizaciju sustava upravljanja i nadzora te smanjenje administrativnog opterećenja za dionike,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Sažetak

I. Prijedlog se iznosi u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027.⁽⁵⁾ Prijedlogom se predviđa opsežan preustroj instrumenata vanjskog djelovanja Unije objedinjavanjem niza instrumenata u jedan široki novi instrument: Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, koji bi se primjenjivao od 1. siječnja 2021.

II. Svrha je Prijedloga da se „pojednostavne načini rada”, istodobno povećavajući usklađenost i dosljednost intervencija koje su njime obuhvaćene, te da se pruži veća fleksibilnost u odgovoru na nepredviđene izazove i krize. Prijedlogom se općenito postižu ti ciljevi.

III. Integriranjem ERF-a u Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju rješava se pitanje nedosljednosti između proračunskog postupka i postupka utvrđivanja odgovornosti u pogledu ERF-ova. Na temelju Prijedloga Europski parlament dobio bi proračunske i zakonodavne ovlasti. Time bi se poboljšao demokratski nadzor nad razvojnom pomoći EU-a.

IV. U ovom mišljenju iznose se prijedlozi o tome kako Prijedlog učiniti jasnijim djelomičnom preustrojem određenih odredbi ili njihovim konkretnijim utvrđivanjem.

Uvod

1. Komisija je 14. lipnja 2018. objavila prijedlog („Prijedlog”) o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju⁽⁶⁾, kao i priloge Prijedlogu o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju⁽⁷⁾.

2. Prijedlog se iznosi u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021.–2027.⁽⁸⁾, kako je predviđen komunikacijom Komisije „Moderan proračun za Uniju koja štiti, osnažuje i brani – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”. U Komunikaciji se izlažu glavni prioriteti i opći proračunski okvir za programe vanjskog djelovanja EU-a u okviru naslova „Susjedstvo i svijet”, uključujući uspostavu Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

⁽¹⁾ COM(2018) 321 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”

⁽²⁾ SL L 193, 30.7.2018., str. 1., „Financijska uredba”.

⁽³⁾ SL C 91, 23.3.2017., str. 1.

⁽⁴⁾ COM(2018) 460 final.

⁽⁵⁾ COM(2018) 321 final, kako je prethodno navedeno.

⁽⁶⁾ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, COM(2018) 460 final.

⁽⁷⁾ Prilozi prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, COM(2018) 460 final, prilozi 1. – 7.

⁽⁸⁾ COM(2018) 321 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani – Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”

3. U VFO-u za razdoblje 2014.–2020. u okviru naslova 4. („Globalna Europa”) postoji niz usporednih financijskih instrumenata, od kojih se većina prestaje primjenjivati 31. prosinca 2020. Prijedlogom se u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. predviđa opsežan preustroj instrumenata vanjskog djelovanja Unije objedinjavanjem niza instrumenata u jedan široki novi instrument: Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, koji bi se primjenjivao od 1. siječnja 2021. Objedinili/integralirali bi se sljedeći tekući instrumenti/programi:

- Instrument za razvojnu suradnju ⁽⁹⁾ (IRS)
- Europski razvojni fond ⁽¹⁰⁾ (ERF)
- Europski instrument za demokraciju i ljudska prava ⁽¹¹⁾ (EIDHR)
- Europski instrument za susjedstvo ⁽¹²⁾ (ENI)
- Instrument za partnerstvo ⁽¹³⁾ (PI)
- Instrument za doprinos stabilnosti i miru ⁽¹⁴⁾ (IcSP)
- Instrument za suradnju u području nuklearne sigurnosti ⁽¹⁵⁾ (INSC)
- Mandat za vanjsko kreditiranje ⁽¹⁶⁾ (ELM)
- Jamstveni fond za vanjska djelovanja ⁽¹⁷⁾
- Europski fond za održivi razvoj (EFOR), jamstvo EFOR-a i Jamstveni fond EFOR-a ⁽¹⁸⁾
- makrofinancijska pomoć ⁽¹⁹⁾ (MFP), te
- Zajednička provedbena uredba ⁽²⁰⁾ (ZPU).

⁽⁹⁾ Uredba (EU) br. 233/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za razvojnu suradnju za razdoblje 2014.–2020. (SL L 77, 15.3.2014., str. 44.).

⁽¹⁰⁾ Unutarnji sporazum o 11. ERF-u – (SL L 210, 6.8.2013., str. 1.); Uredba Vijeća (EU) 2015/322 od 2. ožujka 2015. o provedbi 11. europskog razvojnog fonda, (SL L 58, 3.3.2015., str. 1.); Odluka Vijeća (EU) 2015/334 od 2. ožujka 2015. (SL L 58, 3.3.2015., str. 75.).

⁽¹¹⁾ Uredba (EU) br. 235/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta financiranja za demokraciju i ljudska prava širom svijeta (SL L 77, 15.3.2014., str. 85.).

⁽¹²⁾ Uredba (EU) br. 232/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Europskog instrumenta za susjedstvo (SL L 77, 15.3.2014., str. 27.).

⁽¹³⁾ Uredba (EU) br. 234/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta za partnerstvo za suradnju s trećim zemljama (SL L 77, 15.3.2014., str. 77.).

⁽¹⁴⁾ Uredba (EU) br. 230/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta za doprinos stabilnosti i miru (SL L 77, 15.3.2014., str. 1.).

⁽¹⁵⁾ Uredba Vijeća (Euratom) br. 237/2014 od 13. prosinca 2013. o Instrumentu suradnje u području nuklearne sigurnosti (SL L 77, 15.3.2014., str. 109.). Predlaže se da se Uredbom obuhvati tek ograničen broj aktivnosti povezanih s mirnodopskom uporabom nuklearne energije (vidi Prilog II. stavak 6. točku (i)). Pritom bi se u svrhu nadopune uspostavio dodatan instrument u skladu s posebnim postupcima iz Ugovora o Euratomu – Europski instrument za nuklearnu sigurnost (EINS). Predlaže se da se tim instrumentom obuhvate aktivnosti (i financiranje aktivnosti u području nuklearne tehnologije) povezane s nuklearnim zaštitnim mjerama, potporom za infrastrukturu i osposobljavanje te prijenosom stručnog znanja stečenog na razini EU-a.

⁽¹⁶⁾ Odluka (EU) 2018/412 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Odluke br. 466/2014/EU kojom se dodjeljuje jamstvo EU-a Europskoj investicijskoj banci protiv gubitaka u okviru financijskih operacija kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije (SL L 76, 19.3.2018., str. 30.).

⁽¹⁷⁾ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 od 25. svibnja 2009. o osnivanju Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja (SL L 145, 10.6.2009., str. 10.).

⁽¹⁸⁾ Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a (SL L 249, 27.9.2017., str. 1.).

⁽¹⁹⁾ Osim bespovratnih sredstava za makrofinancijsku pomoć. Makrofinancijska pomoć pruža se na pojedinačnoj osnovi i prema potrebi.

⁽²⁰⁾ Uredba (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja (SL L 77, 15.3.2014., str. 95.). Zajednička provedbena uredba primjenjuje se na niz instrumenata u okviru naslova 4. VFO-a za razdoblje 2014.–2020., „Globalna Europa”.

4. U skladu s uvodnom izjavom 8. Prijedloga provedba Uredbe trebala bi se temeljiti na pet načela utvrđenih u Globalnoj strategiji za vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije („Globalna strategija”) ⁽²¹⁾. Nadalje, u uvodnoj izjavi 9. ističe se važnost novog europskog konsenzusa o razvoju ⁽²²⁾ („Konsenzus”) koji pruža okvir za zajednički pristup razvojnoj suradnji Unije i njezinih država članica. Svrha je Konsenzusa provedba Programa održivog razvoja do 2030. ⁽²³⁾ i Akcijskog plana iz Addis Abebe ⁽²⁴⁾.

5. Cilj je Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju „očuvanje i promicanje vrijednosti i interesa Unije diljem svijeta kako bi se postigli ciljevi i ostvarila načela vanjskog djelovanja Unije” ⁽²⁵⁾.

6. Predložena financijska sredstva za provedbu Uredbe za razdoblje 2021.–2027. iznose 89,2 milijarde eura ⁽²⁶⁾.

7. Jedna je od glavnih promjena koje bi se uvele Uredbom integracija ERF-a, koji se trenutačno financira izvan proračuna. S proračunom od 30,5 milijardi eura za razdoblje 2014.–2020. ERF je najveći vanjski instrument ⁽²⁷⁾. Tekući ERF(-ovi) ⁽²⁸⁾ i Uredba primjenjivat će se usporedno dok se ne iscrpe financijska sredstva.

8. Komisija predlaže da se Uredbom podupre okvir za provedbu partnerstva koje će naslijediti tekući Sporazum iz Cotonoua ⁽²⁹⁾. Taj je pristup u suprotnosti s onime koji se trenutačno primjenjuje, u skladu s kojim se sporazumom iz Cotonoua pruža okvir za primjenu ERF-ova.

9. Analiza koju je Sud proveo uključuje niz općih napomena (dio I.), posebnih napomena (dio II.) i popis posebnih prijedloga za izmjenu (Prilog).

DIO I.: OPĆE NAPOMENE

10. Uvođenje Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju ambiciozan je prijedlog kojim se:

(a) niz programa i instrumenata (unutar i izvan proračuna) objedinjuje u jednom instrumentu

(b) obuhvaćaju geografski programi, tematski programi i djelovanja za brzi odgovor

(c) obuhvaća mnogo različitih oblika financiranja (bespovratna sredstva, ugovori o nabavi, proračunska potpora, doprinosi uzajamnim fondovima, financijski instrumenti, proračunska jamstva, mješovito financiranje i otpis dugova).

To čini Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju vrlo sveobuhvatnim i složenim instrumentom.

11. Svrha je Prijedloga da se „pojednostavne načini rada”, istodobno povećavajući usklađenost i dosljednost intervencija koje su njime obuhvaćene, te da se pruži veća fleksibilnost u odgovoru na nepredviđene izazove i krize ⁽³⁰⁾.

12. Prijedlogom se općenito pojednostavnjuje zakonodavni okvir u području vanjske pomoći. Njime se pruža veća fleksibilnost za proračunske instrumente i slična fleksibilnost za stavke koje su prethodno bile obuhvaćene ERF-om.

Pojednostavnjenje i usklađenost

13. Pojednostavnjenje koje Komisija nastoji postići u načelu se sastoji od objedinjavanja niza proračunskih instrumenata i ERF-a u jedan široki instrument.

⁽²¹⁾ „Zajednička vizija, zajedničko djelovanje: jača Europa – Globalna strategija Europske unije za vanjsku i sigurnosnu politiku”, 19. lipnja 2016.

⁽²²⁾ Novi europski konsenzus o razvoju: „Naš svijet, naše dostojanstvo, naša budućnost”, Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji se sastaju u Vijeću, Europskog parlamenta i Komisije, 8. lipnja 2017.

⁽²³⁾ „Promijeniti svijet: program održivog razvoja do 2030.”, rezolucija koju je donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda 25. rujna 2015. (A/RES/70/1).

⁽²⁴⁾ „Akcijski plan iz Addis Abebe s Treće međunarodne konferencije o financiranju razvoja”, koji je donesen 16. lipnja 2015. i koji je Opća skupština Ujedinjenih naroda podržala 27. srpnja 2015. (A/RES/69/313).

⁽²⁵⁾ Članak 3. stavak 5. te članci 8. i 21. pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

⁽²⁶⁾ Članak 6. stavak 1. Prijedloga.

⁽²⁷⁾ Veliki dio Instrumenta mirovne pomoći za Afriku, koji se trenutačno financira iz ERF-a, ostat će izvan proračuna. Za usporedbu, proračun za naslov 4. „Globalna Europa” za razdoblje 2014.–2020. iznosi 66,3 milijarde eura.

⁽²⁸⁾ Razdoblje preuzimanja obveza za sredstva iz 8., 9. i 10. ERF-a isteklo je, a za 11. ERF završava 2020. godine; članak 1. stavak 5. Unutarnjeg sporazuma o 11. ERF-u (SL L 210, 6.8.2013., str. 1.); Uredba Vijeća (EU) 2015/322 (SL L 58, 3.3.2015., str. 1.).

⁽²⁹⁾ Vidi uvodnu izjavu 20. Prijedloga.

⁽³⁰⁾ Obrazloženje Prijedloga, točka 1. „Kontekst Prijedloga”.

14. Iako se Prijedlogom ide u pravom smjeru i smanjuju se razlike i preklapanja ⁽³¹⁾, usklađenost i dosljednost ovise o odabiru mehanizama provedbe, kao i o mehanizmima Komisije za nadzor i upravljanje. Na primjer, u skladu s Prijedlogom izgradnja kapaciteta u području mira i sigurnosti može se financirati i na geografskoj i na tematskoj osnovi, a povezane mjere mogu provoditi različiti odjeli Komisije, delegacije EU-a ili se one mogu provoditi u okviru uzajamnih fondova EU-a. Nadalje, slične mjere mogu se financirati i u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (misije zajedničke sigurnosne i obrambene politike za osposobljavanje koje nisu obuhvaćene „mehanizmom Athena”) ili u okviru predloženog Europskog instrumenta mirovne pomoći.

Fleksibilnost

15. U komunikaciji o novom VFO-u za razdoblje 2021.–2027. ⁽³²⁾ istaknuto je sljedeće: „osim toga, iznimno je važno da se u pravila o upravljanju Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju uvrste odredbe o fleksibilnosti slične odredbama o postojećem Europskom razvojnom fondu”.

16. Radi omogućavanja fleksibilnijeg odgovora na nepredviđene izazove i krize Prijedlog uključuje dvije glavne mjere: uvodi se „rezerva za nove izazove i prioritete” od 11 % (članak 6. stavak 3.) i ublažavaju se pravila o načelu jedne godine time što se olakšava prijenos obveza i omogućava da se opozvana sredstva ponovno stave na raspolaganje u izvornoj proračunskoj liniji (članak 25.).

Odgovornost

17. U godišnjem izvješću Suda o ERF-ovima za 2017. godinu ⁽³³⁾ skreće se pozornost na nedosljednost između proračunskog postupka i postupka utvrđivanja odgovornosti u pogledu ERF-ova. Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju proračuna ERF-ova i povezanih pravila, kao ni u raspodjeli relevantnih sredstava. Međutim, on odlučuje o tome treba li se Europskoj komisiji dati razrješnica za način na koji je upravljala ERF-ovima u sklopu posebnog godišnjeg postupka davanja razrješnice. Integriranjem ERF-a u Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju doprinosi se otklanjanju nedosljednosti i jača demokratski nadzor Europskog parlamenta nad razvojnom pomoći EU-a. Posljedica je toga poboljšana demokratska kontrola nad razvojnom pomoći EU-a. Na temelju Prijedloga Europski parlament dobio bi proračunske i zakonodavne ovlasti.

18. U uvodnoj izjavi 44. naglašava se da je Komisija dužna voditi računa o tome da bi „sporazumi s trećim zemljama i područjima i međunarodnim organizacijama te bilo kakav sporazum ili ugovor koji proizlazi iz provedbe ove Uredbe [...] trebali sadržavati odredbe kojima se Komisiju, Revizorski sud i OLAF izričito ovlašćuje za provedbu takvih revizija, provjera i inspekcija na terenu u skladu s njihovim nadležnostima i kojima se osigurava da sve treće strane uključene u izvršavanje financiranja Unije dodjeljuju jednaka prava”. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti mogućnost da se u takvim sporazumima dodatno naglasi obveza dostavljanja Revizorskom sudu, na njegov zahtjev, svih dokumenata ili informacija koji su mu potrebni za provedbu revizije.

Posebni mehanizmi za ERF

19. Nekoliko temeljnih pitanja povezanih s ERF-om, kao što su uporaba preostalih sredstava, posebne rezerve i opozvana sredstva, budućnost Sporazuma iz Cotonoua i Instrumenta ulaganja za AKP, nije obuhvaćeno Prijedlogom i ovisit će o odlukama država članica nakon što Sporazum iz Cotonoua istekne 2020. godine te o svim naknadnim sporazumima sa zemljama AKP-a. To dovodi do nesigurnosti za partnerske zemlje.

DIO II.: POSEBNE NAPOMENE

Glava I. – Opće odredbe (članci 1. – 9.)

20. U uvodnim izjavama naglašava se važnost jednakosti spolova i osnaživanja žena, klimatskih promjena, migracija i organizacija civilnog društva. Međutim, jednakost spolova i klimatske promjene nisu izričito navedeni u posebnim ciljevima u članku 3. stavku 2.

Poglavlje I. – Programiranje (članci 10. – 15.)

21. Kad je riječ o izradi programa (tzv. programiranju), osim poglavlja o pitanjima povezanim sa susjedstvom (poglavlje II.) koje se temelji na relevantnim odredbama za Europski instrument za susjedstvo (ENI) ⁽³⁴⁾, Prijedlog se uglavnom temelji na Uredbi o Instrumentu za razvojnu suradnju (DCI) ⁽³⁵⁾. To posebno vrijedi za geografske programe.

⁽³¹⁾ U procjeni učinka priloženoj Prijedlogu (SWD(2018) 337 final) kao jedno od obrazloženja za preustroj instrumenata vanjskog djelovanja navodi se smanjenje broja neusklađenosti i preklapanja između instrumenata, stranica 19.

⁽³²⁾ COM(2018) 321 final, „Moderan proračun Unije koja štiti, osnažuje i brani. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.”, bilješka 16.

⁽³³⁾ Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2017., odlomak 45. (SL C 357, 4.10.2018., str. 315.).

⁽³⁴⁾ Uredba (EU) br. 232/2014, kako je prethodno navedeno.

⁽³⁵⁾ Uredba (EU) br. 233/2014, kako je prethodno navedeno.

22. Kad je riječ o tematskim programima, Prijedlogom se također uzimaju u obzir odredbe o izradi programa za druge postojeće instrumente (npr. IcSP⁽³⁶⁾ i PI⁽³⁷⁾). Budući da su ti instrumenti uglavnom tematske prirode te u određenim pogledima obuhvaćaju vrlo slične odredbe, Prijedlog rezultira znatno jednostavnijim skupom odredbi (osobito u pogledu programskih dokumenata).

23. Člankom 11. Prijedloga uvodi se niz načela izrade programa koja se isključivo primjenjuju na geografske programe. Iako je zbog njihove prirode jasno da se neka načela primjenjuju isključivo na tu vrstu programa (npr. kad je riječ o usklađivanju programskog razdoblja sa strateškim ciklusima zemalja partnera), druga nisu važeća isključivo za geografske programe. Primjer je toga načelo da bi se programski dokumenti za geografske programe trebali temeljiti na rezultatima (članak 11. stavak 5.). Sud smatra da bi se to načelo trebalo primjenjivati i na tematske programe.

24. **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:**

proširenje primjene načela prema kojem bi se programski dokumenti za geografske programe trebali temeljiti na rezultatima na tematske programe.

25. U članku 11. stavku 1. Prijedloga poziva se na dijalog između Unije, država članica i zemalja partnera u svrhu izrade programa djelovanja. Međutim, Sud je utvrdio da se na taj dijalog ne upućuje ni u opisu procesa donošenja, odobravanja, izmjene i/ili preispitivanja višegodišnjih okvirnih programa (članak 14.) ni u definiciji sadržaja programskih dokumenata (članci 12. i 13.), npr. upućivanjem na glavne dionike s kojima se obavlja savjetovanje tijekom postupka izrade programa.

26. **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:**

uključivanje izostavljenog upućivanja na dijalog između Unije, država članica i zemalja partnera u Prijedlog.

27. Tekst točaka 3. i 4. članka 14. razlikuje se samo po tome što se jedna točka odnosi na geografske programe (točka 3.), a druga na tematske programe (točka 4.), te po drugom dijelu točke 3. (u kojem je dodano „posebno nakon krize odnosno postkriznog stanja”). U Prilogu se navodi prijedlog za preoblikovanje.

28. Članak 15. odnosi se na „rezervu za nove izazove i prioritete”. Nije jasno zašto je taj članak uvršten pod „Programiranje” (poglavlje I.).

29. **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:**

premještanje članka 15., koji se odnosi na „rezervu za nove izazove i prioritete” u dio „Opće odredbe”, nakon članka 6. Tom izmjenom postigao bi se logičniji raspored članaka jer se u članku 15. upućuje na članak 6.

Poglavlje II. – Posebne odredbe za Instrument za susjedstvo (članci 16. – 18.)

30. Prijedlog sadržava zasebno poglavlje u kojem se obrađuju „posebne odredbe za Instrument za susjedstvo” i koje se sastoji od triju članaka u vezi s izradom programa. Predložena struktura otežava čitanje Prijedloga.

31. Članak 16. stavak 2. odnosi se na načela izrade programa za područje „susjedstva”. Iako se sadržaj tog stavka odnosi na načela izrade programa, članak je naslovljen „Programski dokumenti”. To nije u skladu sa strukturom primijenjenom u poglavlju I., u kojem su načela izrade programa (članak 11.) i programski dokumenti (članak 12.) obrađeni u odvojenim člancima.

32. U članku 16. stavku 2. stoji „Odstupajući od članka 11. stavka 2...”. Međutim, sadržaj tih dvaju stavaka i kriteriji za zemlje partnere koji se primjenjuju na izradu programa djelomično su slični.

33. U članku 17. Komisija predlaže pristup koji se temelji na uspješnosti. Međutim, to se odnosi samo na zemlje „susjedstva”, jer su one jedine čije bi se značajke mogle usporediti uporabom pokazatelja uspješnosti.

34. Iako je sličan mehanizam predviđen i u okviru 11. EDF-a⁽³⁸⁾ „kako bi se pružili poticaji za reforme usmjerene na rezultate”, to nije slučaj u okviru trenutnog Prijedloga.

⁽³⁶⁾ Uredba (EU) br. 230/2014, kako je prethodno navedeno.

⁽³⁷⁾ Uredba (EU) br. 234/2014, kako je prethodno navedeno.

⁽³⁸⁾ Uredba (EU) 2015/322, kako je prethodno navedeno, članak 7. stavak 2.

35. Nadalje, u izvješću o preispitivanju Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) na sredini razdoblja ⁽³⁹⁾ navodi se sljedeće: „Primjena pristupa temeljenog na poticajima koji je predviđen u okviru u ENI-ja dovela je do toga da je onim partnerima koji su ostvarili najveći napredak u pogledu političkih reformi na raspolaganju bio znatno veći iznos financijskih sredstava, ali doprinos tog pristupa poticanju dodatnih reformi, osobito u drugim zemljama, tek treba dokazati. Instrumentom nisu pruženi dostatni poticaji onim zemljama koje su oklijevale s provedbom političkih reformi.” Postojeći mehanizam pristupa koji se temelji na uspješnosti nije promijenjen u okviru Prijedloga.

36. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

primjenu sličnog mehanizma za pristup koji se temelji na uspješnosti u cijelom Prijedlogu. Tom izmjenom zajamčilo bi se da pristup koji se temelji na uspješnosti nije ograničen na zemlje „susjedstva”.

37. Koncept pristupa koji se temelji na uspješnosti iz članka 17. istovjetan je pristupu koji se temelji na poticajima za ENI ⁽⁴⁰⁾ te razlika leži tek u terminologiji. Koncept nije prilagođen kako bi se u njemu odrazila usmjerenost Financijske uredbe na uspješnost i rezultate ⁽⁴¹⁾.

38. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

uklanjanje poglavlja II. „Posebne odredbe za Instrument za susjedstvo” i uključivanje predmetnih članaka u poglavlje I. „Programiranje”, pri čemu bi se posebne odredbe za Instrument za susjedstvo trebale svesti na nužni minimum. Tom bi se izmjenom olakšalo čitanje Prijedloga.

Poglavlje III. – Akcijski planovi, mjere i provedbene metode (članci 19. – 25.)

39. Kad je riječ o provedbi, Prijedlog se uglavnom temelji na Zajedničkoj provedbenoj uredbi ⁽⁴²⁾ i uključuje provedbene odredbe predviđene u okviru nekih od postojećih instrumenata.

40. U usporedbi s postojećim okvirom Prijedlog uključuje znatno jednostavniji popis vrsta mjera koje se mogu usvojiti (pojedinačne, posebne, potporne ili izvanredne mjere pomoći). Prema mišljenju Suda opisivanje (određenih) situacija u kojima je potrebno usvojiti pojedinačne mjere učinilo bi Prijedlog jasnijim.

41. Članak 19. stavak 4. odnosi se na izvanredne mjere pomoći. Analogno potpornim mjerama, koje su uređene posebnim člankom (članak 20.), izvanredne mjere pomoći trebale bi se, s obzirom na njihovu izvanrednu prirodu, obraditi u zasebnom članku.

42. U članku 21. Komisija predlaže gornje granice (10 milijuna eura, odnosno 20 milijuna eura) do kojih se akcijski planovi i mjere ne trebaju donositi „provedbenim aktima u skladu s postupkom ispitivanja”. Te gornje granice dvostruko su veće od onih za 11. ERF ⁽⁴³⁾. Gornje granice udvostručene su i u slučaju programa koji se već financiraju u okviru proračuna. Povećanjem pragova za iznimne slučajeve u kojima nije potreban provedbeni akt slabe se mehanizmi nadzora.

43. Članak 25. Prijedloga izlazi izvan okvira Financijske uredbe time što se:

- (a) omogućuje da se neiskorištena odobrena sredstva za preuzete obveze i za plaćanja automatski prenose i da se u pogledu njih mogu preuzimati obveze i vršiti plaćanja dospjela do 31. prosinca sljedeće financijske godine
- (b) odobrena sredstva za preuzete obveze koja odgovaraju iznosu sredstava opozvanih uslijed toga što djelovanje u potpunosti ili djelomično nije provedeno ponovno stavljaju na raspolaganje
- (c) ne primjenjuje članak 114. stavak 2. treći podstavak Financijske uredbe ⁽⁴⁴⁾

⁽³⁹⁾ SWD(2017) 602, radni dokument službi Komisije – Evaluacija Europskog instrumenta za susjedstvo priložena dokumentu „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – Izvješće o preispitivanju instrumenata za vanjsko financiranje na sredini razdoblja”.

⁽⁴⁰⁾ Uredba (EU) br. 232/2014, kako je prethodno navedeno, članak 4. stavci 2. i 3.

⁽⁴¹⁾ „Potrebno je pojasniti pojam uspješnosti u kontekstu proračuna. Uspješnost bi trebalo povezati s izravnom primjenom načela dobrog financijskog upravljanja. Trebalo bi definirati i načelo dobrog financijskog upravljanja te bi trebalo utvrditi vezu između postavljenih ciljeva i uspješnosti, pokazatelja, rezultata te ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uporabe odobrenih sredstava. Radi pravne sigurnosti i uz izbjegavanje proturječnosti s postojećim okvirima uspješnosti različitih programa, trebalo bi definirati termine koji se odnose na uspješnost, osobito ostvarenja i rezultate” (Financijska uredba, uvodna izjava 9.).

⁽⁴²⁾ Uredba (EU) br. 236/2014, kako je prethodno navedeno.

⁽⁴³⁾ Članak 9. stavak 4. Uredbe (EU) 2015/322, kako je prethodno navedeno.

⁽⁴⁴⁾ „U okviru vanjskih djelovanja, ako se na temelju ukupne proračunske obveze sklapa sporazum o financiranju s trećom zemljom, sporazum o financiranju sklapa se do 31. prosinca godine n+1. U tom slučaju ukupna proračunska obveza pokriva ukupne troškove pravnih obveza za provedbu sporazuma o financiranju koje su preuzete unutar razdoblja od tri godine od datuma sklapanja sporazuma o financiranju.”

(d) uvodi odstupanje od članka 209. stavka 3. Financijske uredbe koji se odnosi na otplate i prihode ostvarene na temelju financijskog instrumenta.

44. Komisija u obrazloženju navodi da su te odredbe potrebne kako bi se zadržala fleksibilnost ERF-a, tj. nedodijeljena sredstava i višegodišnjost. Uvođenjem odstupanja od Financijske uredbe dodatno se povećava složenost provedbe zakonodavstva.

45. Članak 25. stavak 1. uključuje odredbu koja glasi: „u sljedećoj financijskoj godini najprije će se utrošiti preneseni iznos”. Međutim, u članku 12. stavku 2. Financijske uredbe stoji da institucija „najprije upotrebljava odobrena sredstva za tekuću financijsku godinu te tek nakon njihova iscrpljenja upotrebljava prenesena odobrena sredstva”.

46. Člankom 25. stavkom 2. Prijedloga uvodi se odstupanje od odredbi iz članka 15. Financijske uredbe ⁽⁴⁵⁾ na način da se omogućuje da se sredstva opozvana uslijed toga što djelovanje u potpunosti ili djelomično nije provedeno stave na raspolaganje u izvornoj proračunskoj liniji.

47. Odredbe članka 25. pružaju veću fleksibilnost u provedbi proračuna Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju. Međutim, potrebno je procijeniti učinak veće fleksibilnosti na upravljanje sredstvima uzimajući u obzir potencijalno teže utvrđivanje odgovornosti, tj. manju odgovornost za primjereno upravljanje odobrenim sredstvima.

48. Sredstva opozvana iz prethodnih ERF-ova mogu se prenamijeniti u okviru tekućeg ERF-a, pri čemu Vijeće mora donijeti posebnu odluku o tome. Ne donese li se posebna odluka, sredstva se dodjeljuju u posebnu rezervu, do njihove preraspodjele ⁽⁴⁶⁾. U okviru općeg proračuna opozvana sredstva iz prethodnog programskog razdoblja ukidaju se. Nije jasno primjenjuje li se članak 25. stavak 2. i na sredstva opozvana nakon isteka VFO-a ⁽⁴⁷⁾. Ako je to slučaj, u Prijedlog je potrebno uključiti posebnu odredbu.

Poglavlje IV. – EFOR+, proračunska jamstva i financijska pomoć trećim zemljama (članci 26. – 30.)

49. Poglavlje IV. odnosi se na EFOR+ i Jamstvo za vanjsko djelovanje.

50. Sud ističe da zajednički fond za rezervacije omogućava učinkovitije upravljanje proračunskim jamstvom.

51. Iako je EIB bio jedina banka zadužena za mandat za vanjsko kreditiranje (ELM) i glavni partner u EFOR-u, nije jasno koja će biti njegova uloga u budućnosti ⁽⁴⁸⁾.

52. U članku 27. stavku 2. navode se tri uvjeta koje Jamstvo za vanjsko djelovanje mora ispuniti. Nužno postizanje učinka poluge i multiplikacijskog učinka na temelju ciljanog raspona vrijednosti utvrđenih u okviru *ex ante* evaluacije proračunskog jamstva ne navodi se kao jedan od kriterija ⁽⁴⁹⁾.

53. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

uključivanje učinka poluge na popis uvjeta koje Jamstvo za vanjsko djelovanje mora ispuniti. Tom bi izmjenom popis uvjeta za Jamstvo za vanjsko djelovanje postao cjelovitiji.

54. Prema članku 26. stavku 4. stopa izdvojenih rezervacija kretala bi se između 9 % i 50 %. Iako se navode slučajevi u kojima se primjenjuje stopa izdvojenih rezervacija od 9 %, nije naznačeno u kojim se slučajevima primjenjuje viša stopa (do maksimalno 50 %).

⁽⁴⁵⁾ U skladu s člankom 15. stavkom 3. ponovno stavljanje na raspolaganje opozvanih sredstava dopušta se samo ako su sredstva povezana s istraživačkim projektima.

⁽⁴⁶⁾ Članak 1. stavak 4. Unutarnjeg sporazuma o 11. ERF-u (SL L 210, 6.8.2013., str. 1.), kako je prethodno navedeno.

⁽⁴⁷⁾ Slično mehanizmu posebne rezerve u okviru ERF-a, članak 1. stavak 4. Unutarnjeg sporazuma o 11. ERF-u (SL L 210, 6.8.2013., str. 1.), kako je prethodno navedeno.

⁽⁴⁸⁾ Uvodna izjava 33. Prijedloga: „EFOR plus trebao bi poduprijeti Plan za vanjska ulaganja i objediniti operacije mješovitog financiranja i proračunska jamstva obuhvaćena Jamstvom za vanjsko djelovanje, uključujući jamstva za državne rizike povezane s operacijama kreditiranja koje su se prethodno provodile u okviru mandata za vanjsko kreditiranje Europske investicijske banke. Europska investicijska banka, s obzirom na svoju ulogu u skladu s Ugovorima i iskustvo u potpori politika Unije tijekom zadnjih desetljeća, trebala bi i dalje biti prirodan partner Komisiji za provedbu operacija pokrivenih Jamstvom za vanjsko djelovanje.”

⁽⁴⁹⁾ Vidi članak 209. stavak 2. točku (d) i članak 219. stavak 3. Financijske uredbe.

55. Instrumenti navedeni u članku 27. stavku 3. sa sobom donose razne rizike. Sa zajmovima u domaćoj valuti i vlasničkim udjelima povezuje se vrlo visok inherentni rizik. Na primjer, Instrument ulaganja za AKP imao je pravila kojima su se vlasnički udjeli ograničavali na manjinske nekontrolne udjele. Osim toga, predviđeno je ograničenje izloženosti za vlasničke udjele i zajmove u domaćoj valuti (ne više od 20 % ukupnih dodijeljenih sredstva). Operativni sporazumi trebali bi sadržavati slične odredbe.

56. U uvodnoj izjavi 35. Prijedloga navodi se da bi cijena jamstva trebala biti takva da se njome izbjegava narušavanje tržišta. Slično tome, u članku 209. stavku 2. točki (c) Financijske uredbe navodi se da naknada za jamstva za vanjsko djelovanje ne bi trebala narušavati tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu. Člankom 29. stavkom 3. točkom (d) Prijedloga predviđa se da bi sporazumi o Jamstvu za vanjsko djelovanje trebali sadržavati „naknadu za jamstvo”, ali moglo bi se uključiti i pojašnjenje u kojem se naglašava da je potrebno izbjeći narušavanje tržišta. Nadalje, Prijedlog ne sadržava informacije o načinu na koji je potrebno odrediti cijenu jamstva i okolnostima pod kojima se jamstvo može subvencionirati. U operativnim sporazumima trebalo bi dodatno pojasniti način na koji se određuje cijena jamstva i okolnosti pod kojima se ono može subvencionirati.

57. Terminologija koja se upotrebljava nije dosljedna, npr. financijska pomoć, makrofinancijska pomoć i krediti za makrofinancijsku pomoć.

Poglavlje V. – Praćenje, izvješćivanje i evaluacija (članci 31. – 32.)

58. Članak 31. naslovljen „Praćenje i izvješćivanje” odnosi se uglavnom na instrument, dok se članak 32. naslovljen „Evaluacija” odnosi samo na način provedbe evaluacije. U Prijedlogu se ne razlikuje između evaluacije instrumenta i evaluacije mjera.

59. Člankom 31. stavkom 2. Prijedloga propisano je sljedeće: „napredak u pogledu ostvarivanja očekivanih rezultata trebao bi se pratiti na temelju jasnih, transparentnih i, kada je to primjereno, mjerljivih pokazatelja”. Pokazatelji mogu biti kvantitativni ili kvalitativni, ali uvijek trebaju biti mjerljivi da bi bili korisni. Stoga bi iz teksta trebalo ukloniti „kada je to primjereno”.

60. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

jasno razlikovanje između evaluacije mjera i evaluacije Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju. Tom izmjenom Prijedlog bi postao jasniji jer bi se utvrdilo koji se članci primjenjuju na mjere za razliku od onih koji se primjenjuju na samu Uredbu o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

61. Prilog VII. Prijedloga sadržava popis ključnih pokazatelja uspješnosti „kako bi se izmjerilo koliki dio u ostvarenju posebnih ciljeva Unije otpada na njezin vlastiti doprinos”.

62. Neki ključni pokazatelji uspješnosti odnose se na nekoliko posebnih ciljeva, dok za druge pokazatelje nije jasno na koje se posebne ciljeve primjenjuju. Za dio posebnih ciljeva pokazatelji uopće nisu utvrđeni.

63. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

bolje povezivanje posebnih ciljeva i ključnih pokazatelja uspješnosti. Jasno povezivanje ključnih pokazatelja uspješnosti s posebnim ciljevima omogućava djelotvornije praćenje mjere u kojoj su ti ciljevi ostvareni.

64. Člankom 32. stavkom 1. predviđena je privremena evaluacija Prijedloga, ali nisu navedene pojedinosti o svrsi i sadržaju te evaluacije.

65. Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti:

proširenje primjene zahtjeva iz članka 32. stavka 2. u pogledu završne evaluacije Uredbe na privremenu evaluaciju, u relevantnim slučajevima. Tom izmjenom pojasnili bi se zahtjevi koje privremena evaluacija mora ispuniti.

Uvjeti za pristup Suda koji se temelji na potvrdama trećih strana

66. Sud je u svojoj strategiji za razdoblje 2018. –2020. izrazio cilj prijelaza na pristup donošenju izjave o jamstvu koji se temelji na potvrdama trećih strana.

67. Sud ističe da cilj Prijedloga nije definirati ili opisati sustav upravljanja i kontrole ili cjelokupni okvir unutarnje kontrole i njegove obvezne sastavnice ⁽⁵⁰⁾.

68. Međutim, Sud primjećuje da se u postojećem Prijedlogu ne posvećuje dovoljna pozornost sustavima upravljanja i kontrole i time ne pruža okvir unutarnje kontrole čiji bi oblik Sudu omogućio prijelaz na pristup koji se temelji na potvrdama trećih strana.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg u
13. prosinca 2018.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
Predsjednik

⁽⁵⁰⁾ U odjeljku 2. priloženog „Zakonodavnog financijskog izvještaja” navodi se kako Komisija namjerava uspostaviti mjere upravljanja.

PRILOG

Analiza prijedloga Komisije i prijedlozi Suda

U sljedećim prijedlozima za izmjenu odražavaju se neka, ali ne sva, razmatranja iz ovog mišljenja. Odgovornost je zakonodavaca uzeti u obzir predmetne točke i uključiti ih u odgovarajuće članke predložene Uredbe.

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>Članak 8. Opća načela</p> <p>3. Unija će podržati, prema potrebi, bilateralnu, regionalnu i multilateralnu suradnju i dijalog, partnerske sporazume i trostranu suradnju.</p>		<p>3. Potrebno je pojasniti pojam „trostrana suradnja”.</p>
<p>GLAVA II. PROVEDBA OVE UREDBE</p> <p>Poglavlje I. Programiranje</p> <p>Članak 14. Donošenje i izmjena višegodišnjih okvirnih programa</p>	<p>GLAVA II. PROVEDBA OVE UREDBE</p> <p>Poglavlje I. Programiranje</p> <p>Članak 14. Donošenje i izmjena višegodišnjih okvirnih programa</p>	<p>GLAVA II. PROVEDBA OVE UREDBE</p>
<p>3. Višegodišnji okvirni programi za geografske programe mogu se revidirati ako je to potrebno za njihovu djelotvornu provedbu, posebno nakon krize odnosno postkriznog stanja ili ako je politički okvir koji se navodi u članku 7. znatno izmijenjen.</p>	<p>3. Višegodišnji okvirni programi za geografske programe mogu se revidirati ako je to potrebno za njihovu djelotvornu provedbu, posebno nakon krize odnosno postkriznog stanja ili ako je politički okvir koji se navodi u članku 7. znatno izmijenjen i, u slučaju geografskih programa, nakon krize odnosno <u>postkriznog stanja</u>.</p>	
<p>4. Višegodišnji okvirni programi za tematske programe mogu se revidirati ako je to potrebno za njihovu djelotvornu provedbu, posebno ako je politički okvir koji se navodi u članku 7. znatno izmijenjen.</p>	<p>4. Višegodišnji okvirni programi za tematske programe mogu se revidirati ako je to potrebno za njihovu djelotvornu provedbu, posebno ako je politički okvir koji se navodi u članku 7. znatno izmijenjen.</p>	

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>5. Zbog opravdanih krajnje hitnih razloga, poput kriza ili neposrednih prijetnji demokraciji, vladavini prava, ljudskim pravima ili temeljnim slobodama, Komisija može izmijeniti više-godišnje okvirne programe navedene u člancima 12. i 13. ove Uredbe provedbenim aktima donesenima u skladu s hitnim postupkom iz članka 35. stavka 4.</p>	<p>54. Zbog opravdanih krajnje hitnih razloga, poput kriza ili neposrednih prijetnji demokraciji, vladavini prava, ljudskim pravima ili temeljnim slobodama, Komisija može izmijeniti više-godišnje okvirne programe navedene u člancima 12. i 13. ove Uredbe provedbenim aktima donesenima u skladu s hitnim postupkom iz članka 35. stavka 4.</p>	
<p>Poglavlje II. Posebne odredbe za Instrument za susjedstvo</p> <p>Članak 17. <i>Pristup koji se temelji na rezultatima [uspješnosti]</i></p> <p>1. Približno 10 % financijske omotnice utvrđene u članku 4. stavku 4. stavku 2. točki (a) kao dopuna financijskim dodjelama navedenima u članku 12. dodijelit će se zemljama partnerima navedenima u Prilogu I. radi provedbe njenog na rezultatima [uspješnosti]. O raspodjeli rezultata [uspješnosti] odlučuje se na temelju napretka zemalja u pogledu demokracije, ljudskih prava, vladavine prava, gospodarskog upravljanja i reformi te suradnje u području migracija. Napredak zemalja partnera procjenjuje se svake godine.</p>	<p>Poglavlje II. Posebne odredbe za Instrument za susjedstvo</p> <p>Članak 17. <i>Pristup koji se temelji na rezultatima [uspješnosti]</i></p> <p>1. Približno 10 % financijske omotnice utvrđene u članku 4. stavku 2. točki (a) kao dopuna financijskim dodjelama navedenima u članku 12. dodijelit će se zemljama partnerima navedenima u Prilogu I. radi provedbe pristupa temeljenog na rezultatima [uspješnosti]. O raspodjeli na temelju rezultata [uspješnosti] odlučuje se na temelju napretka zemalja u pogledu demokracije, ljudskih prava, vladavine prava, gospodarskog upravljanja i reformi te suradnje u području migracija. Napredak zemalja partnera procjenjuje se svake godine.</p>	
<p>Poglavlje III. Akcijski planovi, mjere i provedbene metode</p> <p>Članak 23. <i>Oblici financiranja EU-a i načini provedbe</i></p> <p>Proračunska potpora navedena u stavku 1. točki (c), uključujući u obliku sektorskih ugovora o rezultatima [uspješnosti] reformi, temelji se na odgovornosti zemalja, uzajamnoj odgovornosti i zajedničkoj predanosti univerzalnim vrijednostima, demokraciji, ljudskim pravima i vladavini prava s ciljem jačanja partnerstva između Unije i zemalja partnera. Obuhvaća intenzivniji politički dijalog, razvoj kapaciteta i poboljšano upravljanje, čime se dopunjuju napori partnera da prikupе više sredstava i uključiv stvara rasti i stvaranje radnih mjesta te iskorjenjivanje siromaštva.</p>	<p>Poglavlje III. Akcijski planovi, mjere i provedbene metode</p> <p>Članak 23. <i>Oblici financiranja EU-a i načini provedbe</i></p> <p>4. Proračunska potpora navedena u stavku 1. točki (c), uključujući u obliku sektorskih ugovora o rezultatima [uspješnosti] reformi, pruža se u skladu s člankom 236. Financijske uredbe. Temelji se na odgovornosti zemalja, uzajamnoj odgovornosti i zajedničkoj predanosti univerzalnim vrijednostima, demokraciji, ljudskim pravima i vladavini prava s ciljem jačanja partnerstva između Unije i zemalja partnera. Obuhvaća intenzivniji politički dijalog, razvoj kapaciteta i poboljšano upravljanje, čime se dopunjuju napori partnera da prikupе više sredstava i bolje ih potroše kako bi poduprli održiv i uključiv gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta te iskorjenjivanje siromaštva.</p>	

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>Svaka odluka o pružanju proračunske potpore temelji se na politikama proračunske potpore koje je Unija dogovorila, jasnom skupu kriterija prihvatljivosti i pažljivoj ocjeni rizika i koristi.</p> <p>4. Proračunska potpora raščlanjuje se kako bi se njome bolje odgovorilo na politički, gospodarski i socijalni kontekst zemlje partnera, uzimajući u obzir situacije nestabilnosti.</p> <p>Pri pružanju proračunske potpore u skladu s člankom 236. Financijske uredbe, Komisija jasno definira i prati njezinu uvjetovanost, uključujući napredak u reformama i transparentnosti, te podupire razvoj citeta za reviziju te povećanu transparentnost i javni pristup informacijama.</p> <p>5. Isplata proračunske potpore temelji se na pokazateljima zadovoljavajućeg napretka u postizanju ciljeva usuglašenih sa zemljom partnerom.</p> <p>6. Financijski instrumenti u okviru ove Uredbe mogu biti u obliku kredita, jamstava, vlasničkog ili kvazivlasničkog kapitala, ulaganja ili sudjelovanja u ulaganjima te instrumenata za djeleženje rizika, kad god je to moguće i u skladu s načelima utvrđenima u članku 209. stavku 1. Financijske uredbe pod vodstvom EIB-a, multilateralne europske financijske institucije, kao što je Europska banka za obnovu i razvoj, ili bilateralne europske financijske institucije, kao što su bilateralne banke za razvoj, možda u kombinaciji s dodatnim drugim oblicima financijske potpore iz država članica i trećih strana.</p> <p>Države članice i bilo koji subjekti navedeni u članku 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe mogu dati doprinose financijskim instrumentima Unije u okviru ove Uredbe.</p>	<p>Svaka odluka o pružanju proračunske potpore temelji se na politikama proračunske potpore koje je Unija dogovorila, jasnom skupu kriterija prihvatljivosti i pažljivoj ocjeni rizika i koristi.</p> <p>4. Proračunska potpora raščlanjuje se kako bi se njome bolje odgovorilo na politički, gospodarski i socijalni kontekst zemlje partnera, uzimajući u obzir situacije nestabilnosti.</p> <p>Pri pružanju proračunske potpore u skladu s člankom 236. Financijske uredbe, Komisija jasno definira i prati [kriterije za] njezinu uvjetovanost proračunske potpore, uključujući napredak u reformama i transparentnosti, te podupire razvoj parlamentarnog nadzora, nacionalnih kapaciteta za reviziju te povećanu transparentnost i javni pristup informacijama.</p> <p>5. Isplata proračunske potpore temelji se na pokazateljima zadovoljavajućeg napretka u postizanju ciljeva usuglašenih sa zemljom partnerom.</p> <p>6. 5. Financijski instrumenti u okviru ove Uredbe mogu biti u obliku kredita, jamstava, vlasničkog ili kvazivlasničkog kapitala, ulaganja ili sudjelovanja u ulaganjima te instrumenata za djeleženje rizika, kad god je to moguće i u skladu s načelima utvrđenima u članku 209. stavku 1. Financijske uredbe pod vodstvom EIB-a, multilateralne europske financijske institucije, kao što je Europska banka za obnovu i razvoj, ili bilateralne europske financijske institucije, kao što su bilateralne banke za razvoj, možda u kombinaciji s dodatnim drugim oblicima financijske potpore iz država članica i trećih strana.</p> <p>Države članice i bilo koji subjekti navedeni u članku 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe mogu dati doprinose financijskim instrumentima Unije u okviru ove Uredbe.</p>	

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>7. Ti financijski instrumenti mogu se grupirati u mehanizme za potrebe provedbe i izvješćivanja.</p> <p>8. Financijskim sredstvima Unije ne generira se niti aktivira ubiranje posebnih poreza, pristojbi ili davanja.</p> <p>9. Porezi, pristojbe i davanja koje nametnu zemlje partneri mogu biti prihvatljivi za financiranje u okviru ove Uredbe.</p>	<p>7. Ti financijski instrumenti mogu se grupirati u mehanizme za potrebe provedbe i izvješćivanja.</p> <p>8. Financijskim sredstvima Unije ne generira se niti aktivira ubiranje posebnih poreza, pristojbi ili davanja.</p> <p>9. Porezi, pristojbe i davanja koje nametnu zemlje partneri mogu biti prihvatljivi za financiranje u okviru ove Uredbe.</p>	<p>Poglavlje IV. EFOR+, proračunska jamstva i financijska pomoć trećim zemljama</p> <p>Članak 26. <i>Područje primjene i financiranje</i></p> <p>6. U okviru EFOR-a plus i Jamstva za vanjsko djelovanje mogu se podupirati operacije financiranja i ulaganja u zemljama partnerima u geografskim područjima koja se navode u članku 4. stavku 2. Rezervacije iz Jamstva za vanjsko djelovanje financiraju se iz proračuna relevantnih geografskih programa utvrđenih člankom 6. stavkom 2. točkom (a) i prenose se u zajednički fond za rezervacije. EFOR+ i Jamstvo za vanjsko djelovanje mogu poduprijeti i operacije za korisnike navedene u Prilogu I. Uredbi IPA III. Sredstva za te operacije u okviru EFOR-a plus i za rezervacije iz Jamstva za vanjsko djelovanje namaknut će se u okviru Uredbe IPA. Rezervacije u okviru Jamstva za vanjsko djelovanje za kredite trećim zemljama navedenima u članku 10. stavku 2. Uredbe EINS financirat će se iz te Uredbe.</p> <p>7. Rezervacije koje se navode u članku 211. stavku 2. Financijske uredbe temelje se na ukupnim nepodmirenim obvezama Unije koje proizlaze iz svake operacije, uključujući operacije koje je Unija potpisala prije 2021. i za koje jamči. Godišnji potrebni iznosi rezervacija mogu se utvrđivati tijekom razdoblja od najviše sedam godina.</p>
<p>7. Ti financijski instrumenti mogu se grupirati u mehanizme za potrebe provedbe i izvješćivanja.</p> <p>8. Financijskim sredstvima Unije ne generira se niti aktivira ubiranje posebnih poreza, pristojbi ili davanja.</p> <p>9. Porezi, pristojbe i davanja koje nametnu zemlje partneri mogu biti prihvatljivi za financiranje u okviru ove Uredbe.</p>	<p>7. Ti financijski instrumenti mogu se grupirati u mehanizme za potrebe provedbe i izvješćivanja.</p> <p>8. Financijskim sredstvima Unije ne generira se niti aktivira ubiranje posebnih poreza, pristojbi ili davanja.</p> <p>9. Porezi, pristojbe i davanja koje nametnu zemlje partneri mogu biti prihvatljivi za financiranje u okviru ove Uredbe.</p>	<p>Poglavlje IV. EFOR+, proračunska jamstva i financijska pomoć trećim zemljama</p> <p>6. Nedostaju informacije o tome što će se učiniti, npr. s prihodima i eventualnim plaćanjima koje Unija primi na temelju sporazuma o jamstvu ili zajmu, iznosima koje su vratili dužnici koji prethodno nisu ispunjavali svoje obveze ili povratima od ulaganja sredstava koja su prenesena u zajednički fond za rezervacije. Također ne postoje informacije ni o kakvim povezanim troškovima.</p> <p>7. Čini se da, unatoč njihovoj velikoj važnosti, članak 211. stavci 6. i 7. Financijske uredbe nisu uzeti u obzir. Sud smatra da bi Komisija odmah trebala obavijestiti Europski parlament i Vijeće te predložiti prikladne mjere nadopune za slučajeve u kojima zemlja koja prima financijsku pomoć EU-a propusti platiti po dospeljima.</p>

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>8. Saldo imovine 31. prosinca 2020. u Jamstvenom fondu EFOR-a i Jamstvenom fondu za vanjska djelovanja, koji su uspostavljeni Uredbom (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća, odnosno Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009, prenosi se u zajednički fond za rezervacije radi osiguranja rezervacija za njihove operacije u okviru istog jedinstvenog jamstva koje je predviđeno u stavku 4. ovog članka.</p>	<p>8. Saldo imovine 31. prosinca 2020. u Jamstvenom fondu EFOR-a i Jamstvenom fondu za vanjska djelovanja, koji su uspostavljeni Uredbom (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća, odnosno Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009, prenosi se u zajednički fond za rezervacije radi osiguranja rezervacija za njihove operacije u okviru istog jedinstvenog jamstva koje je predviđeno u stavku 42 ovog članka.</p>	<p>Jesu li odredbe članka 209. stavaka 3. i 4. Financijske uredbe pravilno uzete u obzir? Vidi također članak 29. stavak 6. u nastavku.</p>
<p>Članak 27. <i>Prihvatljivost i odabir operacija i partnera</i></p> <p>2. Jamstvom za vanjsko djelovanje podupiru se operacije financiranja i ulaganja usklađene s uvjetima utvrđenima u članku 209. stavku 2. točkama od (a) do (c) Financijske uredbe:</p> <p>(a) kojima se osigurava komplementarnost s drugim inicijativama;</p> <p>(b) koje su gospodarski i financijski održive, vodeći računa o mogućoj potpori privatnih i javnih partnera projektu i njihovu sufinanciranju projekta, uzimajući u obzir posebno radno okruženje i kapacitete zemalja za koje je utvrđeno da prolaze kroz razdoblje nestabilnosti ili sukoba, najmanje razvijenih zemalja i visoko zaduženih siromašnih zemalja koje mogu imati koristi od povoljnijih uvjeta;</p> <p>(c) koje su održive s tehničkog i društvenog aspekta i aspekta zaštite okoliša.</p>		<p>2. Valja napomenuti da navedeno nije u skladu s člankom 219. stavkom 3. Financijske uredbe jer nije uključena točka (d) u kojoj se spominje učinak poluge i multiplikacijski učinak proračunskih jamstava. Je li riječ o nenamjernom izostavljanju?</p>

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>5. Prihvatljivi partneri poštuju pravila i uvjete utvrđene u članku 62. stavku 2. točki (c) Financijske uredbe. Ako je riječ o tijelima uređenima privatnim pravom države članice ili treće zemlje ili treće zemlje koja su pridoniela jamstvu za vanjsko djelovanje u skladu s člankom 28. ove Uredbe, prednost se daje onim tijelima koja pružaju na uvid informacije o okolnostima i korporativnim uvjetima upravljanja.</p>	<p>5. Prihvatljivi partneri poštuju pravila i uvjete utvrđene u članku 62. stavku 2. točki (c) 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe. Ako je riječ o tijelima uređenima privatnim pravom države članice ili treće zemlje koja su pridoniela jamstvu za vanjsko djelovanje u skladu s člankom 28. ove Uredbe, prednost se daje onim tijelima koja pružaju na uvid informacije o okolnostima, socijalnim i korporativnim uvjetima upravljanja.</p>	
<p>Članak 28. <i>Doprinos drugih donatora Jamstvu za vanjsko djelovanje</i></p> <p>1. Države članice, treće zemlje i ostale treće stranke mogu doprinosti Jamstvu za vanjsko djelovanje.</p> <p>Odstupajući od članka 218. stavka 2. drugog podstavka Financijske uredbe, ugovorne stranke u Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru mogu doprinosti u obliku jamstava ili gotovine.</p> <p>Doprinosi trećih zemalja koje nisu ugovorne stranke u Sporazumu o Europskom gospodarskom prostoru i ostalih trećih stranaka gotovinski su doprinosi koji podliježu odobrenju Komisije.</p> <p>Komisija bez odgađanja obavještuje Europski parlament i Vijeće o potvrđenim doprinosima.</p> <p>Na zahtjev država članica njihovi doprinosi mogu se namijeniti pokretanju djelovanja u određenim regijama, zemljama, sektorima ili postojećim investicijskim područjima.</p> <p>2. Doprinosi u obliku jamstva ne smiju premašivati 50 % iznosa navedenog u članku 26. stavku 2. ove Uredbe.</p>		<p>1. U relevantnom članku Financijske uredbe upotrebljava se riječ „mogu” pa nije jasno zašto bi se radilo o odstupanju.</p> <p>2. Doprinosi u obliku jamstva ne smiju premašivati 50 % iznosa navedenog u članku 26. stavku 2. 26. stavku 3. ove Uredbe.</p>

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>Članak 29. Provedba sporazuma o Jamstvu za vanjsko djelovanje</p> <p>5. Jamstvo za vanjsko djelovanje može obuhvaćati:</p> <p>(a) za dužničke instrumente, glavnicu i sve kamate i iznose koji koji se trebaju isplatiti odabranom prihvatljivom partneru, ali ne i one koji su se od njega zaprimili u skladu s uvjetima operacija financiranja nakon što je došlo do neispunjavanja obveza;</p> <p>(a) za ulaganja u vlasnički kapital, iznose koji su uloženi i pripadajuće troškove financiranja;</p> <p>(b) za ostale operacije financiranja i ulaganja iz članka 27. stavka 2., upotrijebljene iznose i pripadajuće troškove financiranja;</p> <p>(c) sve relevantne troškove i troškove operacija povrata pove-zane s neispunjavanjem obveza, osim ako se odbiju od prihoda od povrata.</p> <p>6. (b) nepodmirenim financijskim obvezama za Uniju koje proizlaze iz operacija EFOR-a plus koje su povjerene prihva-tljivim partnerima, i njihovih operacija financiranja i ulaganja, uz raščlambu po pojedinačnim operacijama.</p> <p>Poglavlje V. Praćenje, izvješćivanje i evaluacija</p> <p>Članak 31. Praćenje i izvješćivanje</p> <p>2. Komisija redovito prati svoja djelovanja i preispituje napredak u ostvarivanju očekivanih rezultata koji obuhvaćaju realizaciju i ishode.</p>	<p>Članak 29. Provedba sporazuma o Jamstvu za vanjsko djelovanje</p> <p>5. Jamstvo za vanjsko djelovanje može obuhvaćati:</p> <p>(a) za dužničke instrumente, glavnicu i sve kamate i iznose koji se trebaju isplatiti odabranom prihvatljivom partneru, ali ne i one koji su se od njega zaprimili u skladu s uvjetima operacija financiranja nakon što je došlo do neispunjavanja obveza;</p> <p>(ab) za ulaganja u vlasnički kapital, iznose koji su uloženi i pripadajuće troškove financiranja;</p> <p>(bc) za ostale operacije financiranja i ulaganja iz članka 27. stavka 2. stavka 3., upotrijebljene iznose i pripadajuće troškove financiranja;</p> <p>(ed) sve relevantne troškove i troškove operacija povrata pove-zane s neispunjavanjem obveza, osim ako se odbiju od prihoda od povrata.</p> <p>6. (b) Navedeno nije u potpunosti u skladu s člankom 219. stavkom 6. Financijske uredbe.</p>	
<p>Poglavlje V. Praćenje, izvješćivanje i evaluacija</p> <p>Članak 31. Praćenje i izvješćivanje</p> <p>2. Komisija redovito prati svoja djelovanja i preispituje napredak u ostvarivanju očekivanih rezultata koji obuhvaćaju realizaciju i ishode.</p>	<p>Poglavlje V. Praćenje, izvješćivanje i evaluacija</p> <p>Članak 31. Praćenje i izvješćivanje</p> <p>2. Komisija redovito prati svoja djelovanja i preispituje napredak u ostvarivanju očekivanih rezultata koji obuhvaćaju realizaciju i ishode.</p>	

Tekst prijedloga	Prijedlog Suda	Primjedbe
<p>Napredak u pogledu ostvarivanja očekivanih rezultata trebao bi se pratiti na temelju jasnih, transparentnih i, kada je to primjereno, mjerljivih pokazatelja. Kako bi se postiglo pravovremeno izvješćivanje, ograničava se broj pokazatelja.</p> <p>6. Godišnje izvješće koje se priprema 2021. sadržavat će konsolidirane podatke iz godišnjih izvješća za razdoblje od 2014. do 2020. o cjelokupnom financiranju uređenom uredbama iz članka 40. stavka 2., uključujući vanjske namjenske prihode i doprinose uzajamnim fondovima te raščlambu troškova po zemlji, uporabu financijskih instrumenata, obveze i plaćanja. Izvješće odražava glavna stečena iskustva i popratne aktivnosti u vezi s preporukama iz vanjskih evaluacija provedenih u proteklih godinama.</p>	<p>Napredak u pogledu ostvarivanja očekivanih rezultata trebao bi se pratiti na temelju jasnih, transparentnih i, kada je to primjereno, mjerljivih pokazatelja. Kako bi se postiglo pravovremeno izvješćivanje, ograničava se broj pokazatelja.</p> <p>6. Godišnje izvješće koje se priprema 2021. sadržavat će konsolidirane podatke iz godišnjih izvješća za razdoblje od 2014. do 2020. o cjelokupnom financiranju uređenom uredbama iz članka 40. stavka 2., uključujući vanjske namjenske prihode i doprinose uzajamnim fondovima te raščlambu troškova po zemlji, uporabu financijskih instrumenata, obveze i plaćanja. Izvješće odražava glavna stečena iskustva i popratne aktivnosti u vezi s preporukama iz vanjskih evaluacija provedenih u proteklih godinama.</p>	

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR