



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

Mišljenje 01/2024

(u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a)

**o Prijedlogu uredbe Europskog
parlamenta i Vijeća o uspostavi
Instrumenta za reforme i rast za
zapadni Balkan
[Međuinstitucijski predmet
2023/0397(COD)
od 8. studenoga 2023.]**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 09.
Kontekst	01. – 03.
Opseg i ograničenja ovog mišljenja	04. – 09.
Opseg	04. – 07.
Ograničenja	08. – 09.
Posebne primjedbe	10. – 56.
Obrazloženje	10. – 11.
Procjena potreba zemalja zapadnog Balkana	10. – 11.
Poglavlje I. – Opće odredbe	12. – 19.
Ciljevi Instrumenta	12. – 14.
Preduvjeti za potporu	15. – 19.
Poglavlje II. – Financiranje i provedba	20. – 29.
Povećanje u proračunu EU-a	22. – 23.
Dodjela sredstava	24. – 28.
Odstupanja od Financijske uredbe i Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju	29.
Poglavlje III. – Programi reformi	30. – 45.
Programi reformi koje trebaju podnijeti zemlje zapadnog Balkana	30. – 36.
Pretfinanciranje	37.
Zajmovi po izrazito povoljnim uvjetima	38. – 42.
Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu	43. – 45.
Poglavlje IV. – Zaštita financijskih interesa Unije	46. – 52.
Revizijske ovlasti Suda	46. – 49.
Nacionalni sustavi unutarnje kontrole i nacionalna revizijska tijela	50. – 52.
Poglavlje V. – Praćenje, izvješćivanje i evaluacija	53.
Poglavlje VI. – Završne odredbe	54.
Zakonodavni financijski izvještaj	55. – 56.

Zaključne napomene

57. – 60.

Prilozi

Prilog I. – Prethodna izvješća i mišljenja Suda uzeta u obzir pri izradi ovog mišljenja

Prilog II. – Usporedba ciljeva u prijedlogu i ciljeva u Uredbi o instrumentu IPA III

Prilog III. – Sporazumi koje će trebati sklopiti nakon stupanja na snagu Uredbe o Instrumentu za reforme i rast za zapadni Balkan

Prilog IV. – Odstupanja od Financijske uredbe i Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju

Prilog V. – Pregled pripremljenosti zemalja zapadnog Balkana u području financijske kontrole

Uvod

Kontekst

01. Od početka 2000-ih šest zemalja zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo¹, Sjeverna Makedonija i Srbija – teži članstvu u EU-u. Jedan je od uvjeta za pristupanje EU-u funkcionalno tržišno gospodarstvo. Međutim, gospodarska konvergencija zapadnog Balkana s EU-om već se godinama smatra nedostatnom². EU u okviru procesa proširenja financijski podupire socioekonomski razvoj zemalja zapadnog Balkana. Ta je potpora dodatak drugim oblicima pomoći, kojima se promiču ključne reforme povezane s vrijednostima EU-a i usklađivanje sa zakonodavnom pravnom stečevinom EU-a. U sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. EU stavlja na raspolaganje više od 14 milijardi eura pretpristupnim zemljama (uključujući potporu Turskoj) u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III).

02. Komisija je 8. studenoga 2023. predložila uspostavu **Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan** (prijedlog)³ kao dio novog plana rasta za tu regiju⁴. Tim bi se instrumentom u razdoblju 2024. – 2027. za šest zemalja zapadnog Balkana osigurala dodatna potpora u iznosu **do 6 milijardi eura**. Novi plan rasta temelji se na gospodarskim prioritetima utvrđenim u Gospodarskom i investicijskom planu predstavljenom 2020.⁵ te se njime za njih pruža dodatni poticaj.

03. Kao ciljevi predloženog instrumenta navode se „ubrzavanje regionalne gospodarske integracije, postupna integracija s jedinstvenim tržištem Unije, socioekonomska konvergencija gospodarstava zapadnog Balkana i usklađivanje sa zakonima, pravilima, standardima, politikama i praksama Unije s ciljem članstva u

¹ Ovom oznakom, koja se upotrebljava u cijelom tekstu mišljenja, ne dovode se u pitanje stajališta o statusu te je ona u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda o deklaraciji o neovisnosti Kosova.

² COM(2023) 690, Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2023., 8. studenoga 2023., str. 11.

³ COM(2023) 692, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan, 8. studenoga 2023.

⁴ COM(2023) 691, Novi plan rasta za zapadni Balkan, 8. studenoga 2023.

⁵ COM(2020) 641, Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan, 6. studenoga 2020.

Uniji”⁶. Očekuje se da će se instrument uvesti 2024., ovisno o ishodu zakonodavnog postupka.

Opseg i ograničenja ovog mišljenja

Opseg

04. Komisija je prijedlog o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan objavila 8. studenoga 2023. Pravnu osnovu tog prijedloga čine članci 212. i 322. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a, što znači da je u okviru zakonodavnog procesa obvezno savjetovanje s Europskim revizorskim sudom (Sud). Vijeće je 20. prosinca 2023. podnijelo službeni zahtjev za mišljenje Suda i pozvalo ga da mišljenje dostavi najkasnije do 9. veljače 2024. Europski parlament podnio je svoj službeni zahtjev za mišljenje 25. siječnja 2024. Ovim se mišljenjem ispunjava zahtjev u pogledu savjetovanja.

05. Komisija je u lipnju 2023. predstavila komunikaciju o reviziji (tj. preispitivanju) u sredini programskog razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za 2021. – 2027.⁷, kao i prijedlog o izmjeni Uredbe o VFO-u⁸. U njemu se, među ostalim, predlaže povećanje sredstava dostupnih u okviru naslova 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”. Sud upućuje na te dokumente Komisije u slučajevima u kojima to smatra primjerenim.

06. Ovo mišljenje temelji se na pregledu zakonodavnog prijedloga o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan te povezanih dokumenata, kao što su obrazloženje prijedloga i zakonodavni financijski izvještaj. Sud se savjetovao s Komisijinom Glavnom upravom za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) te Glavnom upravom za proračun (GU BUDG). Sud je svoj pregled dopunio analizom istraživačkih radova iz izvora kao što je Služba Europskog parlamenta za istraživanja. Ovim se mišljenjem uzima u obzir niz prethodnih tematskih izvješća i mišljenja Suda o procesu proširenja EU-a i financijskoj pomoći trećim zemljama (vidjeti [Prilog I.](#)).

⁶ Uvodna izjava 9. prijedloga.

⁷ [COM\(2023\) 336](#), Komunikacija Komisije o reviziji u sredini programskog razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira za 2021. – 2027., 20. lipnja 2023.

⁸ [COM\(2023\) 337](#), Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni višegodišnjeg financijskog okvira, 20. lipnja 2023.

07. U mišljenju se izražavaju stajališta Suda o zakonodavnom prijedlogu te se njime doprinosi zakonodavnom postupku iznošenjem prijedloga o tome na koji način pojasniti određene dijelove prijedloga s ciljem poboljšanja financijskog upravljanja sredstvima EU-a⁹.

Ograničenja

08. Komisija je predložila uspostavu Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan bez pripreme procjene učinka, navodeći u obrazloženju da je to posljedica „političke hitnosti prijedloga”¹⁰. Time se ograničila mogućnost Suda da iznese mišljenje utemeljeno na cjelovitim informacijama.

09. Komisija je planirala objaviti analitički dokument „u kojem se iznose dokazi na kojima se temelji Prijedlog” u roku od tri mjeseca od donošenja inicijative¹¹, odnosno do 8. veljače 2024. Međutim, na dan kad je Sud donio ovo mišljenje, odnosno 30. siječnja 2024., Komisija još nije bila objavila taj dokument. To znači da ga Sud nije mogao uzeti u obzir u ovom mišljenju.

⁹ Mišljenja u [Vodiču kroz metodologiju Europskog revizorskog suda](#), str. 24. i 25.

¹⁰ Obrazloženje prijedloga, str. 5.

¹¹ Ibid., str. 5.

Posebne primjedbe

Obrazloženje

Procjena potreba zemalja zapadnog Balkana

10. Komisija je prijedlog za uspostavu Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan (u daljnjem tekstu: Instrument) predstavila zajedno s komunikacijom o novom planu rasta za zapadni Balkan. U toj je komunikaciji naglasila da se gospodarska konvergencija zemalja zapadnog Balkana s EU-om ne smatra zadovoljavajućom¹², dok je drugdje opisala da ta konvergencija nije bila dovoljna¹³. BDP po stanovniku tih zemalja iznosi od 30 % do 50 % prosjeka EU-a. Cilj je novog plana rasta u zemljama zapadnog Balkana znatno „ubrza[ti] proces proširenja i rast njihovih gospodarstava”¹⁴. Sastoji se od sljedećih četiriju stupova:

- (1) jačanje gospodarske integracije s jedinstvenim tržištem EU-a;
- (2) poticanje gospodarske integracije na zapadnom Balkanu s pomoću zajedničkog regionalnog tržišta, što je gospodarska inicijativa koju je šest zemalja zapadnog Balkana dogovorilo 2020.;
- (3) ubrzavanje temeljnih reformi;
- (4) povećanje financijske potpore s pomoću Instrumenta za reformu i rast za zapadni Balkan.

11. Novi plan rasta temelji se na gospodarskim prioritetima utvrđenim u Gospodarskom i investicijskom planu predstavljenom 2020.¹⁵ te se njime za njih pruža dodatani poticaj. Komisija smatra da je Instrument „središnji dio” tog plana¹⁶. U njezinoj komunikaciji o planu rasta objašnjava se zašto je potrebno poboljšati konvergenciju gospodarstava zapadnog Balkana s EU-om. Naglašavaju se i razne koristi koje bi se mjerama u okviru plana rasta i predloženog instrumenta donijele toj regiji.

¹² COM(2023) 691, Novi plan rasta za zapadni Balkan, str. 1.

¹³ Obrazloženje prijedloga, str. 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Novi plan rasta za zapadni Balkan, str. 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Gospodarski i investicijski plan za zapadni Balkan.

¹⁶ Obrazloženje prijedloga, str. 1.

Međutim, budući da ne postoji procjena učinka ili analitički dokument (vidjeti odlomke **08.** i **09.**), Sud nije mogao procijeniti u kojoj će se mjeri planiranom potporom iz Instrumenta u iznosu od 6 milijardi eura vjerojatno doprinijeti postizanju glavnih ciljeva Instrumenta, a to su ubrzanje gospodarske integracije i konvergencije gospodarstava zemalja zapadnog Balkana s EU-om.

Poglavlje I. – Opće odredbe

Ciljevi Instrumenta

12. Opći su ciljevi u članku 3. stavku 1. navedeni kako slijedi:

- (a) ubrzanje regionalne gospodarske integracije i postupne integracije s jedinstvenim tržištem EU-a;
- (b) ubrzanje socioekonomske konvergencije gospodarstava korisnika s EU-om;
- (c) ubrzanje usklađivanja s vrijednostima, zakonima, pravilima, standardima, politikama i praksama EU-a s ciljem članstva u EU-u.

13. Specifični ciljevi navedeni u članku 3. stavku 2. uglavnom se podudaraju s nekoliko ciljeva utvrđenih u okviru instrumenta IPA III¹⁷. Usporedba ciljeva u *Prilogu II.* ujedno pokazuje da se Instrumentom veći naglasak stavlja na gospodarske reforme zemalja zapadnog Balkana, regionalnu gospodarsku integraciju i postupnu integraciju u jedinstveno tržište EU-a¹⁸.

14. U skladu s prijedlogom o uspostavi Instrumenta mnogi važni aspekti tek se trebaju definirati u sklopu naknadnih sporazuma, tj. sporazuma o Instrumentu, programa reformi i sporazuma o zajmu, koji će se sklopiti tek nakon što predložena uredba stupi na snagu. Primjerice, tek će se u programima reformi, koje će trebati izraditi vlade zemalja zapadnog Balkana (vidjeti odlomke **30.** – **36.**), utvrditi detaljne mjere za provedbu prethodno navedenih specifičnih ciljeva¹⁹. *Prilog III.* sadržava sažeti prikaz različitih sporazuma koje je potrebno sklopiti.

¹⁷ Uredba (EU) 2021/1529 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći, 15. rujna 2021.

¹⁸ Kako je definirano u članku 3. stavku 2. točkama (a), (b), (c) i (d).

¹⁹ Članak 11. stavak 2. i članak 13. stavak 1. prijedloga.

Preduvjeti za potporu

15. U članku 5. definiraju se sljedeća dva skupa preduvjeta koje zemlje moraju ispuniti kako bi bile prihvatljive za financiranje:

- (a) preduvjet je da zemlje zapadnog Balkana „nastave podržavati i poštovati djelotvorne demokratske mehanizme, uključujući višestranački parlamentarni sustav i vladavinu prava, te da jamče poštovanje ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina”;
- (b) drugi je preduvjet da se Srbija i Kosovo „konstruktivno angažiraju na normalizaciji svojih odnosa”.

16. Prvi preduvjet odnosi se na napredak zemalja u području „temeljnih pitanja” procesa proširenja²⁰. Ta odredba odgovara sličnim odredbama za druge instrumente vanjskog djelovanja. Riječ je o kriteriju prihvatljivosti za zemlje korisnice koji se odnosi na primanje financijskih sredstava u okviru Instrumenta. Komisija smatra da se zemlje zapadnog Balkana pridržavaju tih općih načela.

17. Komisija prati napredak prema rješavanju tih „temeljnih pitanja” te je u najnovijoj komunikaciji o proširenju EU-a napomenula da je „u nizu zemalja [obuhvaćenih politikom] proširenja ostvaren [...] određeni napredak” u području temeljnih prava. Ujedno je napomenula da su se „nastavili određeni negativni trendovi, pri čemu rodno uvjetovano nasilje i dalje prevladava, a slobodu medija i dalje ograničavaju politički i gospodarski interesi, zbog čega slabi nadzor nad javnim tijelima, otvara se prostor za vanjsko upletanje i potkopava komunikacija o EU-u”²¹. Osim toga, najnovija izvješća o proširenju za zemlje zapadnog Balkana²² pokazuju da se njihova pripremljenost u području „pravosuđa i temeljnih prava” razlikovala kad je riječ o primjeni pravne stečevine EU-a u tom području, od „određene razine pripremljenosti” do „umjerene pripremljenosti”.

18. Drugim preduvjetom zahtijeva se angažman s ciljem potpune provedbe [Sporazuma o putu prema normalizaciji odnosa između Kosova i Srbije](#) iz veljače 2023. i Priloga o provedbi tom sporazumu. Međutim, Vijeće je nedavno izjavilo da „žali zbog toga što obje strane nisu provele taj sporazum”²³ i druge prethodne obveze koje su

²⁰ Kako je definirano u članku 3. stavku 2. točki (i).

²¹ COM(2023) 690, Komunikacija o politici proširenja EU-a za 2023., str. 9.

²² Komisijino priopćenje za tisak o [paketu za proširenje za 2023.](#)

²³ [Zaključci Vijeća o proširenju](#), ref. 16707/23, 12. prosinca 2023., točka 37.

također spomenute u članku 5. stavku 1. prijedloga. To upućuje na jedan od izazova u primjeni Instrumenta.

19. Važno je da Komisija nastavi pratiti ispunjavanje obaju preduvjeta u okviru godišnjih izvješća o proširenju, kako je predviđeno člankom 5. stavkom 2. prijedloga. Ako određena zemlja prekrši uvjete, Komisija može odlučiti uskratiti joj sredstva. Međutim, kako bi pojasnili tu odredbu, **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti** upotrebu sljedeće formulacije za posljednju rečenicu članka 5. stavka 2.: „Komisija može donijeti odluku u kojoj zaključuje da neki od tih preduvjeta nisu ispunjeni i, ~~konkretno,~~ **u takvim slučajevima** uskratiti oslobađanje sredstava [...]”.

Poglavlje II. – Financiranje i provedba

20. Maksimalni iznos sredstava predviđenih za Instrument iznosi 6 milijardi eura za razdoblje 2024. – 2027. Instrument će se financirati kako slijedi:

- (a) iznos od 2 milijarde eura bespovratne potpore (bespovratna sredstva, rezervacije za zajmove i administrativna potpora) pružit će se u sklopu naslova 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”, i to u okviru preispitivanja VFO-a za razdoblje 2021 – 2027.²⁴; i
- (b) iznos od 4 milijarde eura pružit će se u obliku zajmova po izrazito povoljnim uvjetima koji se financiraju operacijama zaduživanja na financijskim tržištima (vidjeti odlomke **38.** – **42.**).

21. S obzirom na to da je u okviru trenutnog VFO-a EU stavio na raspolaganje više od 14 milijardi eura pretpristupnim zemljama (uključujući potporu Turskoj) u sklopu instrumenta IPA III, iznosi koji će se osigurati u okviru predloženog instrumenta čine znatno povećanje financijskih sredstava predviđenih za zemlje zapadnog Balkana. Radi se o procijenjenom povećanju od više od 40 % kad je riječ o potpori koja se stavlja na raspolaganje tijekom financijskog razdoblja 2021. – 2027.

Povećanje u proračunu EU-a

22. Kako bi se financirala bespovratna potpora u iznosu od 2 milijarde eura u okviru Instrumenta, Komisija je predložila povećanje naslova 6. VFO-a. To je povećanje dio

²⁴ COM(2023) 337, Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni višegodišnjeg financijskog okvira, članak 1. stavak 5. i Prilog I.

preispitivanja VFO-a u sredini razdoblja, koje bi uključivalo povećanje gornje granice za naslov 6. VFO-a za 10,5 milijardi eura (u tekućim cijenama)²⁵.

23. Umjesto povećanja financiranja u okviru postojećeg instrumenta IPA III Komisija se odlučila za uspostavu zasebnog instrumenta. Komisija je taj izbor opravdala isticanjem razlika u odnosu na instrument IPA III, kao što su primjena instrumenta koji se temelji na uspješnosti, uključujući primjenu *ex ante* uvjeta za utvrđivanje pristupa financiranju, i primjena dvije trećine predloženog instrumenta u svrhu zajmova. Komisija je istaknula i nemogućnost preraspodjele sredstava u okviru instrumenta IPA III²⁶.

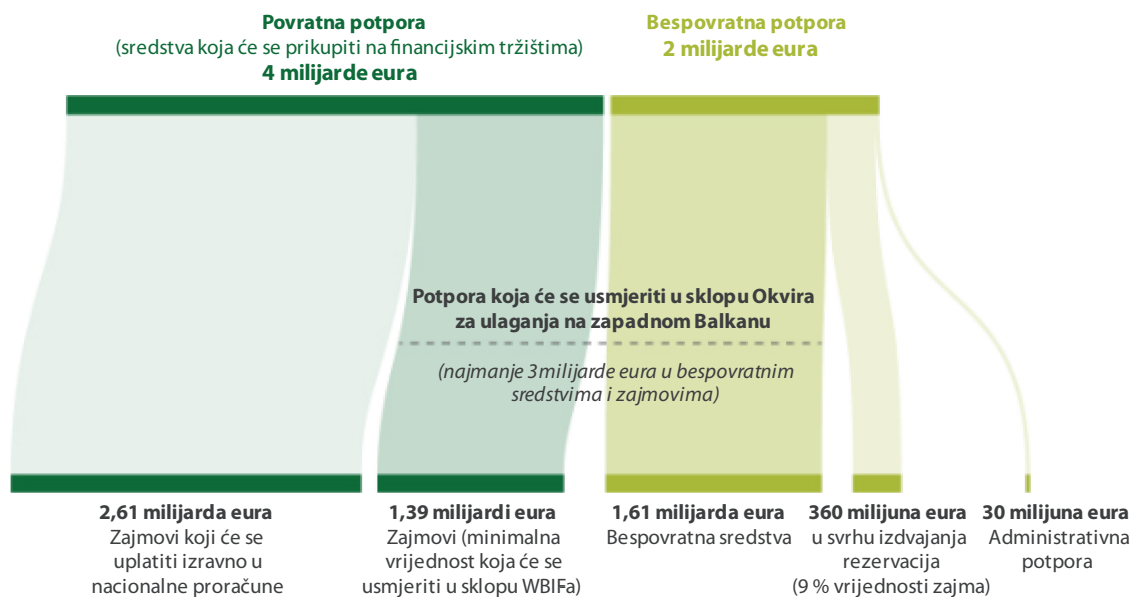
Dodjela sredstava

24. Člankom 6. uređuje se dodjela sredstava, pri čemu je ukupna raspodjela sredstava podijeljena na dvije trećine za zajmove i jednu trećinu za bespovratnu potporu (koja se sastoji od bespovratnih sredstava, rezervacija kojima se pruža jamstvo za zajmove i druge oblike potpore te administrativne pomoći) (vidjeti [sliku 1.](#)).

²⁵ Komunikacija o reviziji u sredini programskog razdoblja VFO-a za 2021. – 2027., str. 6.

²⁶ Točka 1.5.5. zakonodavnog financijskog izvještaja.

Slika 1. – Proračun Instrumenta



Izvor: Sud, na temelju zakonodavnog prijedloga o uspostavi Instrumenta za reformu i rast za zapadni Balkan.

25. Najmanje 50 % predviđenog ukupnog iznosa od 6 milijardi eura usmjerit će se preko [Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu \(WBIF\)](#)²⁷. WBIF je posebna međunarodna platforma za ulaganja koju čine Komisija, međunarodne financijske institucije, bilateralne razvojne banke država članica EU-a i bilateralni donatori (vidjeti odlomke [43.](#) – [45.](#)).

26. U skladu s člankom 6. stavkom 4. prijedloga Komisija bi iznose raspoložive za svaku zemlju korisnicu utvrdila na temelju sažete formule navedene u prilogu prijedlogu, u kojoj bi se kombinirali broj stanovnika pojedine zemlje korisnice i njezin BDP po stanovniku²⁸. Potpora u okviru Instrumenta zemljama korisnicama pružit će se u obliku „financiranja koje nije povezano s troškovima”, kako je utvrđeno u članku 125. stavku 1. točki (a) [Financijske uredbe](#).

27. Instrument neće zamijeniti potporu koja se zemljama zapadnog Balkana pruža u okviru instrumenta IPA III. Naprotiv, zamišljen je kao dopuna drugim oblicima pomoći EU-a, kao što su bilateralni i regionalni programi u okviru instrumenta IPA te

²⁷ Članak 6. stavak 5. prijedloga.

²⁸ Prilog Prijedlogu uredbe o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan, COM(2023) 692.

prekogranični programi koji se sufinanciraju u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj²⁹. Međutim, budući da je nekoliko ciljeva predloženog instrumenta slično ciljevima u okviru instrumenta IPA III (vidjeti odlomak **13.** i *Prilog II.*), ključno je da Komisija obrati posebnu pozornost na koordinaciju pomoći, kako je navedeno u članku 4. stavku 3. prijedloga.

28. Kao preduvjet za oslobađanje sredstava člankom 9. stavkom 3. prijedloga zahtijeva se da Komisija i svaka zemlja zapadnog Balkana sklope sporazume o Instrumentu i sporazume o zajmu. Ti će sporazumi biti pravno obvezujući i njima će se utvrditi detaljne obveze za zemlje korisnice. Člankom 9. stavkom 4. uvodi se obveza zaštite financijskih interesa EU-a na temelju tih sporazuma. Člankom 9. stavkom 5. točkom (g) uređuje se pristup podacima i dokumentaciji na temelju sporazuma o Instrumentu. Međutim, ta bi odredba bila jasnija kad bi se Europski revizorski sud spomenuo zajedno s Komisijom i Europskim uredom za borbu protiv prijevvara (OLAF) (vidjeti odlomak **47.**).

Odstupanja od Financijske uredbe i Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju

29. Cjelokupni prijedlog sadržava sedam odstupanja od Financijske uredbe i jedno odstupanje od Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (*Uredba o NDICI-ju*). Svrha većine odstupanja omogućivanje je potrebne fleksibilnosti Instrumenta za upotrebu neiskorištenih sredstava u drugoj godini i mogućnost usmjeravanja dijela zajmova preko WBIF-a. *Prilog IV.* sadržava popis tih odstupanja.

Poglavlje III. – Programi reformi

Programi reformi koje trebaju podnijeti zemlje zapadnog Balkana

30. Kako bi primile financiranje, vlade zemalja zapadnog Balkana moraju pripremiti programe reformi u kojima će se utvrditi „ključne mjere koje svaki korisnik namjerava poduzeti u razdoblju 2024. – 2027. za ubrzanje socioekonomske konvergencije

²⁹ *Uredba (EU) 2021/1059* o posebnim odredbama za cilj „Europska teritorijalna suradnja (Interreg)” koji se podupire iz EFRR-a i iz instrumenata za financiranje vanjskog djelovanja.

zahtijevati od zemalja da preispitaju ili izmijene uvjete za isplatu i, prema potrebi, da takve pokazatelje uključe u programe reformi.

33. Još jedno opažanje proizašlo iz prethodnih tematskih izvješća Suda odnosilo se na to da je reforme teško učiniti održivima, posebice s obzirom na nezadovoljavajući administrativni kapacitet zemalja zapadnog Balkana³⁷. Iz prijedloga nije jasno na koji način Komisija namjerava zajamčiti ublažavanje tog rizika za održivost. Prijedlogom se samo pretpostavlja da korisnik „nije poništio”³⁸ mjere koje je u zadovoljavajućoj mjeri ostvario. Kad je riječ o temeljnim reformama, održivost je od veće važnosti jer je i preduvjet za dodjelu potpore u okviru Instrumenta, i to u skladu s člankom 5. stavkom 1. prijedloga (vidjeti odlomke **15.** – **19.**).

34. Zahtjevima za plaćanje koje zemlje korisnice trebaju podnositi dvaput godišnje nastoji se omogućiti Komisiji da prije isplate sredstava provjeri jesu li ispunjeni relevantni uvjeti. Ako Komisija smatra da napredak u provedbi reformi nije zadovoljavajući, može uskratiti isplatu odgovarajućih iznosa dok zemlja korisnica ne ispuni relevantne uvjete³⁹. U tom je pogledu ključno da će Komisija u slučaju da određena zemlja korisnica nije poduzela potrebne korake u roku od 12 mjeseci od početne negativne ocjene (ili u roku od 24 mjeseci tijekom prve godine provedbe) smanjiti iznos ukupne potpore razmjerno dijelu koji odgovara relevantnim uvjetima plaćanja (uključujući udio koji se usmjerava preko WBIF-a)⁴⁰.

35. Sud pozdravlja činjenicu da je Komisija povećala primjenu uvjetovanosti kad je riječ o financiranju u okviru Instrumenta. Taj novi pristup odgovara prethodnoj preporuci Suda u pogledu toga da Komisija u procesu proširenja treba ojačati mehanizam za promicanje reformi⁴¹. U skladu s prijedlogom, ako određena zemlja ne ispunjava uvjete plaćanja, Komisija može preraspodijeliti dio sredstava ili sva sredstva među drugim zemljama korisnicama⁴². Time se stvara još snažniji poticaj zemljama zapadnog Balkana da se angažiraju u vezi s reformama. Međutim, stvarno značenje „ispunjenja [uvjeta iz članka 21. stavka 2.] u zadovoljavajućoj mjeri” nije jasno. Kriterij

³⁷ [Tematsko izvješće 01/2022](#), odlomak 32. i [tematsko izvješće 21/2016](#) o pretprijetnoj pomoći EU-a za jačanje administrativnih kapaciteta na zapadnom Balkanu.

³⁸ Članak 21. stavak 2. prijedloga.

³⁹ Članak 21. stavak 4. prijedloga.

⁴⁰ Članak 21. stavak 5. prijedloga.

⁴¹ [Tematsko izvješće 01/2022](#), 3. preporuka: „U okviru instrumenta IPA III potrebno je staviti veći naglasak na uvjetovanje”.

⁴² Članak 21. stavak 8. te uvodne izjave 19. i 39. prijedloga.

za pokretanje „potpunog ili djelomičnog oslobađanja sredstava” također nije jasan⁴³. **Komisija bi stoga trebala razmotriti** izradu internih smjernica za ocjenu zadovoljavajućeg ispunjavanja uvjeta plaćanja utvrđenih u programima reformi. U smjericama bi se trebala uzeti u obzir i eventualna poništenja prethodno ispunjenih uvjeta.

36. Naposljetku, Komisija može smanjiti iznos potpore koja će se isplatiti u slučaju da su utvrđeni slučajevi nepravilnosti, prijevare, korupcije i sukoba interesa koje zemlja korisnica nije otklonila ili da postoji ozbiljna sumnja na takve slučajeve⁴⁴. Komisija tu odluku može temeljiti i na informacijama koje dostavi OLAF. Međutim, izvješća Suda ne spominju se u tom kontekstu. **Komisija i zakonodavci stoga bi trebali razmotriti** izričito spominjanje izvješća Suda na kraju članka 21. stavka 7.

Pretfinanciranje

37. Nakon podnošenja programa reformi zemlje zapadnog Balkana mogu zatražiti plaćanje pretfinanciranja⁴⁵. U slučaju da su ispunjeni posebni uvjeti utvrđeni u članku 20. mogle bi primiti do 7 % ukupne potpore u okviru Instrumenta u obliku pretfinanciranja, što bi moglo dosegnuti iznos od 390 milijuna eura.

Zajmovi po izrazito povoljnim uvjetima

38. Predloženim instrumentom zemljama zapadnog Balkana dodijelili bi se zajmovi u iznosu od 4 milijardi eura. Komisija bi zajmove financirala pozajmljivanjem potrebnih sredstava na tržištima kapitala ili od financijskih institucija, u okviru *diversificirane strategije financiranja* koju je EU 2022. uspostavio kao opću metodu zaduživanja⁴⁶. Zajmovi bi se osiguravali po vrlo povoljnim uvjetima, pri čemu bi otplata glavnice počela tek od 2034., s dospijećem u trajanju do 40 godina⁴⁷. To znači da bi dospijeće

⁴³ Članak 12. stavak 1. prijedloga.

⁴⁴ Članak 21. stavak 7. prijedloga.

⁴⁵ Članak 20. prijedloga.

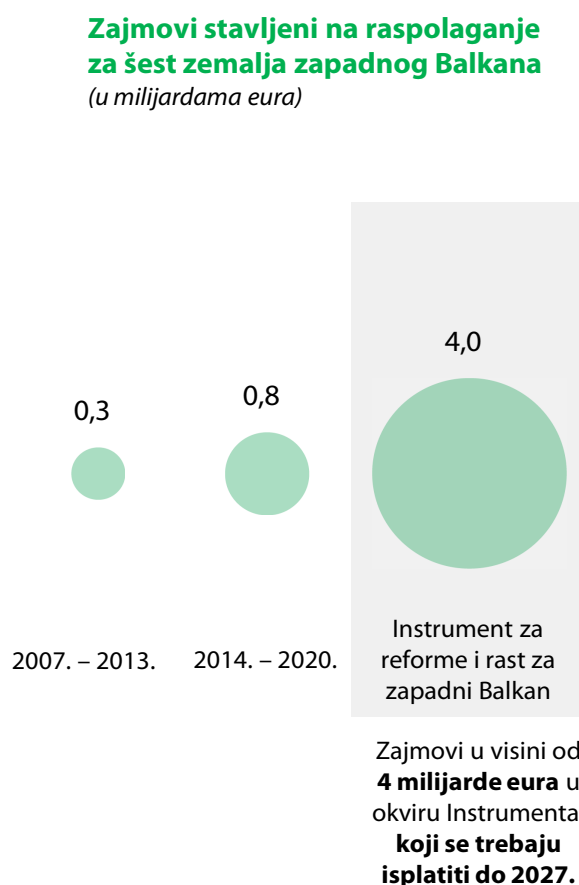
⁴⁶ Vidjeti i [mišljenje Suda 07/2022](#) o diversificiranoj strategiji financiranja.

⁴⁷ Uvodna izjava 36. i članak 17. prijedloga.

tih zajmova bilo čak i dulje nego za zajmove odobrene Ukrajini 2023., za koje dospijeće traje 35 godina⁴⁸.

39. Važno je napomenuti da bi zajmovi predloženi u okviru Instrumenta činili znatno povećanje u odnosu na iznose pozajmljene zemljama zapadnog Balkana u okviru prethodnih VFO-ova. Na [slici 2.](#) uspoređeni su prethodni i trenutno predloženi zajmovi.

Slika 2. – Makrofinancijska pomoć i zajmovi predloženi u okviru Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan



Izvor: Sud, na temelju radnog dokumenta službi Komisije SWD(2023) 244 priloženog Izvješću Komisije o pružanju makrofinancijske pomoći trećim zemljama u 2022. (Prilog 1.) i [prijedloga o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan](#).

40. Kako je propisano člankom 211. stavkom 1. Financijske uredbe, za predložene zajmove jamstvo bi se pružalo rezervacijom koja će se uplatiti u zajednički fond EU-a za

⁴⁸ Uvodna izjava 27. [Uredbe 2022/2463](#) o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini za 2023. (makrofinancijska pomoć +), 14. prosinca 2022.

rezervacije. U članku 18. stavku 1. prijedloga stopa rezervacija utvrđena je na 9 % vrijednosti zajma. To odgovara standardnoj stopi rezervacija utvrđenoj u članku 31. stavku 5. Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju za makrofinancijsku pomoć i stopi koja se prethodno primjenjivala na zajmove trećim zemljama. Rezervacije bi se isplaćivale iz dijela Instrumenta koji se odnosi na bespovratna sredstva, i to u ukupnom iznosu od 360 milijuna eura (vidjeti [sliku 1.](#)). Člankom 18. stavkom 1. prijedloga Komisiji se omogućuje i da postupno prikupi sredstva tijekom vremena, kako se zajmovi isplaćuju.

41. Sud je u prethodnim mišljenjima kritizirao Komisiju jer nije uspostavila rezervacije za zajmove dodijeljene Ukrajini te je istaknuo rizike od pokrivanja zajmova jamstvima izravno iz proračuna EU-a⁴⁹. Stoga pozdravlja činjenicu da je Komisija odlučila predložiti standardni pristup za jamstva zajmovima zemljama zapadnog Balkana, tj. pristup koji uključuje rezervaciju od 9 %.

42. Člankom 18. stavkom 2. od Komisije se zahtijeva i da preispita stopu rezervacija „najmanje svake tri godine”. U tu bi svrhu Komisija bila ovlaštena za donošenje delegiranih akata (vidjeti odlomak [54.](#)). Učestalost preispitivanja stope rezervacija u skladu je sa zahtjevima utvrđenim u članku 211. stavku 1. Financijske uredbe. Međutim, budući da bi se Instrument trebao primjenjivati do kraja 2028., Komisija bi u praksi preispitala stopu rezervacija jednom tijekom njegova trajanja.

Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu

43. Najmanje polovica svih sredstava iz predloženog instrumenta, tj. najmanje 3 milijarde eura, usmjerila bi se preko WBIF-a. Riječ je o okviru koji je na snazi od 2009. i koji je „zajednička financijska platforma Europske komisije, financijskih organizacija, država članica EU-a i Norveške čiji je cilj jačanje suradnje u pogledu ulaganja u javni i privatni sektor u svrhu socioekonomskog razvoja regije i doprinosa europskoj integraciji zapadnog Balkana”⁵⁰. Zemlje korisnice sudjeluju na toj platformi kao promatrači. Tajništvo WBIF-a ima sjedište u Europskoj komisiji, a međunarodne financijske institucije sudionice trenutačno su sljedeće:

⁴⁹ Mišljenje 07/2022 o diversificiranoj strategiji financiranja, posebice odlomci 15. – 17., i mišljenje 03/2023 o Instrumentu za Ukrajinu, odlomci 38. – 45. i 76.

⁵⁰ Priopćenje za medije „European Commission announces additional €680 million investment package for the Western Balkans under the Economic and Investment Plan”, 13. prosinca 2023.

- (1) Razvojna banka Vijeća Europe;
- (2) Europska banka za obnovu i razvoj (EBOR);
- (3) Europska investicijska banka (EIB) i Europski investicijski fond;
- (4) Grupa Svjetske banke, uključujući Međunarodnu financijsku korporaciju;
- (5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (njemačka razvojna banka);
- (6) *Agence Française de Développement* (francuska razvojna agencija).

44. U skladu s člankom 6. stavkom 5. prijedloga sredstva koja se usmjeravaju preko WBIF-a uključivala bi sva bespovratna sredstva dostupna u okviru Instrumenta (oko 1,6 milijardi eura) i zajmove u iznosu od najmanje 1,4 milijarde eura (vidjeti [sliku 1.](#)). U članku 19. stavku 1. dodatno se navodi da bi se tim sredstvima poduprla „infrastrukturna ulaganja”. Kako bi se planirana sredstva u iznosu od 3 milijarde eura stavila u kontekst, važno je napomenuti da je Komisija u razdoblju 2009. – 2023. za WBIF dala doprinos za infrastrukturna ulaganja u iznosu od oko 2,94 milijarde eura u obliku bespovratnih sredstava u sklopu instrumenta IPA (od čega 1,59 milijardi eura u razdoblju 2021. – 2023. u sklopu instrumenta IPA III).

45. Važno je napomenuti da bi se sredstva koja se pružaju preko WBIF-a oslobađala postupno, u skladu s napretkom zemalja u vezi s reformama utvrđenim u programima reformi⁵¹. Komisija će svakih šest mjeseci, sa svakom odlukom kojom se odobrava oslobađanje sredstava (kako je navedeno u članku 21. stavku 3. prijedloga), donijeti odluku i o udjelu plaćanja koji će se staviti na raspolaganje preko WBIF-a ili nacionalnih proračuna zemalja zapadnog Balkana.

Poglavlje IV. – Zaštita financijskih interesa Unije

Revizijske ovlasti Suda

46. U prijedlogu se naglašava potreba za dodatnim jačanjem mehanizama revizije i kontrole u zemljama zapadnog Balkana. Ujedno se izričito priznaju revizijske ovlasti Suda (koje proizlaze iz članaka 285. i 287. UFEU-a) u vezi sa sredstvima potrošenim u okviru Instrumenta. U članku 9. stavku 4. prijedloga posebice se navodi da se sporazumom o Instrumentu, sporazumima o zajmu i sporazumima sklopljenim s

⁵¹ Članak 19. stavci 5., 6. i 7. prijedloga.

osobama ili subjektima koji primaju sredstva „osigurava [...] da se ispunjavaju obveze utvrđene u članku 129. Uredbe [Financijske uredbe, članak koji se odnosi na suradnju s ciljem zaštite financijskih interesa Unije]”. Međutim, određene odredbe prijedloga bilo bi korisno dodatno pojasniti.

Pristup dokumentaciji u vezi sa sporazumima o Instrumentu

47. Kao prvo, člankom 9. uvodi se obveza zaštite financijskih interesa EU-a na temelju sporazuma o Instrumentu koji se treba sklopiti sa svakom zemljom korisnicom. Konkretno, sporazumom o Instrumentu utvrdit će se detaljne odredbe koje se odnose na „odlučnost korisnika da napreduje u smjeru učinkovitijih i djelotvornijih sustava kontrole [...]”⁵² i aktivnosti povezane s „upravljanjem, kontrolom, nadzorom, praćenjem, evaluacijom, izvješćivanjem i revizijom u okviru Instrumenta, te sa sistemskim revizijama, istragama, mjerama za borbu protiv prijevara i suradnjom”⁵³. Međutim, kako je objašnjeno u odlomku **28.**, članak 9. stavak 5. točka (g) o pristupu podacima i dokumentaciji bio bi jasniji kad bi se Sud spomenuo zajedno s Komisijom i OLAF-om. U skladu s time, kako bi se izbjegli nesporazumi o revizijskim ovlastima Suda, **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti** izričito navođenje Suda u članku 9. stavku 5. točki (g).

Pristup dokumentaciji u vezi s WBIF-om

48. Kako je prethodno navedeno, najmanje polovica sredstava u okviru Instrumenta (uključujući sva bespovratna sredstva) usmjeravala bi se preko zajedničkog fonda uspostavljenog u sklopu WBIF-a kojim bi upravljali EBOR i EIB. Ti bi se iznosi dodjeljivali u okviru *neizravnog upravljanja* s međunarodnim financijskim institucijama, kako je utvrđeno u članku 62. stavku 1. točki (c) Financijske uredbe. Općim uvjetima zajedničkog fonda Sudu se izričito daju revizijske ovlasti, uključujući pristup dokumentaciji i, prema potrebi, pravo obavljanja terenskih posjeta⁵⁴. Međutim, treba napomenuti da je u prošlosti jedna od šest financijskih institucija koje sudjeluju u primjeni WBIF-a, konkretno Grupa Svjetske banke, otežala pristup dokumentaciji koja je Sudu bila potrebna za pravilnu provedbu njegovih revizijskih aktivnosti⁵⁵.

⁵² Članak 9. stavak 5. točka (a) prijedloga.

⁵³ Članak 9. stavak 5. točka (c) prijedloga.

⁵⁴ Opći uvjeti Europskog zajedničkog fonda za zapadni Balkan, kako su posljednji put izmijenjeni 6. rujna 2023., točka 5.11. Komisijin nadzor, str. 35.

⁵⁵ [Godišnje izvješće Suda za 2018.](#), 8. listopada 2019., okvir 6., str. 285.

Revizijske ovlasti povezane sa sporazumima o zajmu

49. U članku 22. stavku 2. točki (d) prijedloga navodi se da se sporazumom o Instrumentu mora utvrditi obveza svake zemlje korisnice u pogledu toga da „izričito ovlasti Komisiju, OLAF, Revizorski sud i, prema potrebi, EPPO da izvršavaju svoje ovlasti”. Međutim, za razliku od članka 9. stavka 4. prijedloga, kojim se uvodi obveza zaštite financijskih interesa EU-a, u članku 22. stavku 2. sporazumi o zajmu ne spominju se izričito. Radi jasnoće i dosljednosti te kako bi se izbjegli nesporazumi o revizijskim ovlastima Suda, **Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti** upućivanje na sporazume o zajmu uz sporazum o Instrumentu u članku 22. stavku 2.

Nacionalni sustavi unutarnje kontrole i nacionalna revizijska tijela

50. Kad je riječ o zajmovima koji se plaćaju izravno u nacionalne proračune, Komisija bi se oslanjala na postojeće sustave unutarnje kontrole zemalja zapadnog Balkana⁵⁶. Taj je pristup usklađen s instrumentom IPA III, u sklopu kojeg se dio financijskih sredstava EU-a dodjeljuje u okviru *neizravnog upravljanja* (osim u slučaju Bosne i Hercegovine te Kosova), s institucionalnim ustrojem utvrđenim u okvirnim sporazumima o financijskom partnerstvu sklopljenim s predmetnim zemljama⁵⁷. U predloženoj se uredbi nacionalnim subjektima daje uputa da „održavaju redoviti dijalog s Europskim revizorskim sudom, OLAF-om i, prema potrebi, EPPO-om”⁵⁸.

51. Sud pozdravlja činjenicu da se Komisija odlučila za uspostavljenju institucionalnu strukturu. Međutim, u najnovijim izvješćima o proširenju iz studenoga 2023. istaknuto je da se pripremljenost zemalja zapadnog Balkana u području financijskog upravljanja kretala od „određene razine pripremljenosti” do „umjerene pripremljenosti” (vidjeti [Prilog V.](#)). Osim toga, nije jasno na koje se točno subjekte odnosi pojam „nacionalna revizijska tijela” iz članka 23. Komisija je obavijestila Sud da se ta odredba odnosi na nacionalni/državni ured za reviziju (ili službu) zadužen za reviziju nacionalnih proračuna. Ta se odredba ne odnosi na revizijska tijela u okviru instrumenta IPA uspostavljena radi neizravnog upravljanja financijskim sredstvima tog instrumenta.

52. Važno je napomenuti da se predloženim instrumentom namjeravaju ojačati sustavi revizije i kontrole zemalja zapadnog Balkana. U članku 23. stavku 1. navodi se

⁵⁶ Članak 23. stavak 1. prijedloga.

⁵⁷ Vidjeti primjerice [okvirni sporazum o financijskom partnerstvu](#) između Europske komisije i Republike Albanije, posebice članke 10., 11. i 50.

⁵⁸ Članak 23. stavak 3. prijedloga.

da se u „programima reformi u prvim godinama prednost [...] daje provedbi reformi koje su povezane s pregovaračkim poglavljem 32., posebno u smislu upravljanja javnim financijama, unutarnje kontrole [...]”, kao i drugim mjerama, npr. borbi protiv prijevara, korupcije i organiziranog kriminala. Međutim, prijedlog bi bio još jasniji kad bi ti prioriteti bili jasno navedeni i u članku 13., koji se odnosi na sadržaj programa reformi (vidjeti odlomke **30.** – **36.**). **Komisija i zakonodavci stoga bi trebali razmotriti** upućivanje na te prioritete u članku 13. stavku 1. prijedloga.

Poglavlje V. – Praćenje, izvješćivanje i evaluacija

53. U skladu s člankom 24. prijedloga Komisija je dužna pratiti primjenu Instrumenta i pripremati godišnja izvješća o ostvarenom napretku. U prijedlogu se navodi i da pokazatelji koji se upotrebljavaju za praćenje Instrumenta moraju biti „u mjeri u kojoj je to moguće, usklađeni s ključnim korporativnim pokazateljima uključenima u Okvir za rezultate Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III), Okvir za mjerenje rezultata EFOR-a plus i WBIF”⁵⁹. Sud pozdravlja taj pristup jer je prednost upotrebe pokazatelja koji su usklađeni s onima definiranim u [Uredbi o instrumentu IPA III](#) usklađivanje Instrumenta s drugim oblicima pretpristupne pomoći. Time bi se ujedno omogućilo objedinjavanje rezultata te olakšalo praćenje napretka prema postizanju ciljeva Instrumenta. Osim toga, člankom 25. prijedloga zahtijeva se da Komisija provede *ex post* evaluaciju Instrumenta između 2028. i 2031.

Poglavlje VI. – Završne odredbe

54. Člankom 26. Komisiji se dodjeljuje ovlast za donošenje delegiranih akata radi izmjene stope rezervacija za zajmove, kako je predviđeno člankom 18. stavkom 3. prijedloga. Kako je navedeno u odlomku **42.**, Komisija bi preispitala stopu rezervacija jednom tijekom trajanja Instrumenta.

Zakonodavni financijski izvještaj

55. Zakonodavnim financijskim izvještajem predviđa se povećanje administrativnih i ljudskih resursa za Instrument. Iz njega je vidljivo da bi administrativni troškovi za

⁵⁹ Članak 13. stavak 2. prijedloga.

razdoblje 2024. – 2027. iznosili ukupno oko 34 milijuna eura⁶⁰. Od tog bi se iznosa 4 020 000 eura bilježilo u okviru naslova 7. VFO-a „Europska javna uprava”.

56. Potrebni ljudski resursi za Komisiju procijenjeni su na 24 ekvivalenta punog radnog vremena. To bi uključivalo šest dužnosnika i članova privremenog osoblja te 18 radnih mjesta koja bi se uglavnom popunila ugovornim osobljem. Od 24 članova osoblja njih devet bilo bi raspoređeno u delegacije EU-a u zemljama zapadnog Balkana.

⁶⁰ Zakonodavni financijski izvještaj, str. 48.

Zaključne napomene

57. Jedan je od uvjeta za pristupanje EU-u funkcionalno tržišno gospodarstvo. Međutim, gospodarska konvergencija između zemalja zapadnog Balkana i EU-a već se godinama smatra nedostatnom. Komisija je predložila uspostavu Instrumenta za reformu i rast za zapadni Balkan kako bi se potaknuo gospodarski rast tih zemalja i povećala konvergencija prema prosječnoj razini dohotka u državama članicama EU-a. Predloženim instrumentom osigurala bi se potpora u iznosu do 6 milijardi eura, od čega 2 milijarde eura u bespovratnoj potpori i 4 milijarde eura u zajmovima. Ti iznosi čine znatno povećanje (prema procjeni više od 40 %) sredstava predviđenih za zemlje zapadnog Balkana u financijskom razdoblju 2021. – 2027. Budući da je nekoliko ciljeva predloženog instrumenta slično ciljevima u okviru instrumenta IPA III, ključno je da Komisija obrati posebnu pozornost na koordinaciju pomoći. Prijedlogom se predviđa pružanje jamstva za zajmove rezervacijom od 9 %. To je standardna stopa rezervacija za zajmove trećim zemljama u svrhu zaštite proračuna EU-a od mogućih gubitaka.

58. Prijedlogom se uvode stroži uvjeti za financiranje u okviru Instrumenta povezivanjem plaćanja s ispunjavanjem uvjeta koji će se utvrditi u programima reformi. Međutim, prijedlog je sastavljen na način da se mnogi aspekti trebaju definirati u okviru naknadnih sporazuma koje će biti moguće sklopiti tek nakon što uredba o uspostavi Instrumenta stupi na snagu. Konkretno, u programima reformi koje vlade zapadnog Balkana trebaju podnijeti u dogovoru s Komisijom morat će se utvrditi jasni uvjeti za isplatu potpore.

59. Komisija bi se za suradnju sa zemljama zapadnog Balkana oslanjala na uspostavljeni okvir. Najmanje polovica sredstava u okviru Instrumenta (uključujući sva bespovratna sredstva) usmjeravala bi se preko WBIF-a, što je platforma za ulaganja uspostavljena 2009. Kad je riječ o zajmovima koji se usmjeravaju preko nacionalnih proračuna, Komisija bi se u svrhu zaštite financijskih interesa EU-a uglavnom oslanjala na sustave unutarnje kontrole zemalja korisnica. Međutim, nadležna tijela određenih zemalja imaju manjak administrativnih kapaciteta. Stoga je važno da se u prvim godinama provedbe Instrumenta prednost da reformama u području financijske kontrole.

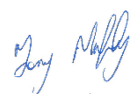
60. Sud na temelju pregleda zakonodavnog prijedloga predlaže **Komisiji i zakonodavcima da razmotre sljedeće:**

- pojašnjavanje postupka za uskraćivanje sredstava u slučaju da određena zemlja korisnica prekrši preduvjet za financiranje (vidjeti odlomak [19.](#));

- omogućivanje Komisiji da od vlada zapadnog Balkana zatraži da preispitaju i/ili izmijene programe reformi (vidjeti odlomak [31.](#));
- izradu internih smjernica za ocjenu zadovoljavajućeg ispunjavanja uvjeta plaćanja utvrđenih u programima reformi (vidjeti odlomak [35.](#));
- izričito uključivanje izvješća Suda među dokumente koji mogu činiti osnovu za odluku Komisije da smanji iznos potpore (vidjeti odlomak [36.](#));
- pojašnjenje ovlasti Suda u pogledu pristupa podacima i dokumentaciji u vezi sa sporazumom o Instrumentu kako bi ih se uskladilo s ovlastima Komisije i OLAF-a (vidjeti odlomak [47.](#));
- izričito navođenje sporazuma o zajmu u članku 22., koji se odnosi na zaštitu financijskih interesa EU-a (vidjeti odlomak [49.](#));
- navođenje prioriternih reformi u području financijske kontrole u članku 13. prijedloga, kojim se uređuje sadržaj programa reformi (vidjeti odlomak [52.](#)).

Ovo je mišljenje donijelo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Bettina Jakobsen, na sastanku održanom u Luxembourg u 30. siječnja 2024.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Prethodna izvješća i mišljenja Suda uzeta u obzir pri izradi ovog mišljenja

Tematska izvješća koja se odnose na pretpristupne zemlje i proces proširenja EU-a

Tematsko izvješće 01/2022	Potpora EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu Unatoč nastojanjima temeljni problemi ostaju neriješeni
Tematsko izvješće 27/2018	Instrument za izbjeglice u Turskoj Korisna potpora, no potrebna su poboljšanja kako bi se ostvarila veća vrijednost za uloženi novac
Tematsko izvješće 07/2018	Pretpristupna pomoć EU-a Turskoj Dosad su postignuti tek ograničeni rezultati
Tematsko izvješće 21/2016	Pretpristupna pomoć EU-a za jačanje administrativnih kapaciteta na zapadnom Balkanu Metarevizija
Tematsko izvješće 20/2016	Jačanje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori Napredak je postignut, ali potrebno je postići bolje rezultate u brojnim ključnim područjima
Tematsko izvješće 11/2016	Jačanje administrativnih kapaciteta u bivšoj jugoslavenskoj Republici Makedoniji Ograničen napredak u zahtjevnim okolnostima
Tematsko izvješće 19/2014	Pretpristupna pomoć EU-a Republici Srbiji
Tematsko izvješće 18/2012	Pomoć Europske unije Kosovu za uspostavu vladavine prava
Tematsko izvješće 14/2011	Je li se zahvaljujući pomoći EU-a poboljšala sposobnost Hrvatske za upravljanje poslijepristupnim financijskim sredstvima?

Publikacije Suda koje se odnose na zajmove trećim zemljama

Mišljenje 03/2023	Mišljenje o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu [Međuinstitucijski predmet 2023/0200(COD) od 20. lipnja 2023.]
Godišnje izvješće za 2022	Godišnja izvješća za financijsku godinu 2022.
Tematsko izvješće 05/2023	Financijska struktura EU-a Niz pojedinačnih sastavnica koje zahtijevaju dodatno pojednostavnjenje i više odgovornosti
Mišljenje 07/2022	Mišljenje o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 u pogledu uspostave diversificirane strategije financiranja kao opće metode zaduživanja [2022/0370 (COD)]

Prilog II. – Usporedba ciljeva u prijedlogu i ciljeva u Uredbi o instrumentu IPA III

Ciljevi u prijedlogu	Ciljevi u Uredbi o instrumenta IPA III
<p><u>I. Opći ciljevi (kako su navedeni u članku 3. stavku 1. prijedloga)</u></p>	<p><u>I. Opći ciljevi instrumenta IPA III (kako su navedeni u članku 3. stavku 1. Uredbe o instrumentu IPA)</u></p>
<p>Opći su ciljevi Instrumenta:</p> <p>(a) ubrzanje regionalne gospodarske integracije i postupne integracije s jedinstvenim tržištem Unije;</p> <p>(b) ubrzanje socioekonomske konvergencije gospodarstava korisnika s Unijom;</p> <p>(c) ubrzanje usklađivanja s vrijednostima, zakonima, pravilima, standardima, politikama i praksama Unije, s ciljem članstva u Uniji.</p>	<p>Opći je cilj instrumenta IPA III podupirati korisnike navedene u Prilogu I. pri donošenju i provedbi političkih, institucionalnih, pravnih, administrativnih, socijalnih i gospodarskih reformi potrebnih da bi ti korisnici poštovali vrijednosti Unije i postupno se uskladili s pravilima, normama, politikama i praksama (pravnom stečevinom) Unije u svrhu budućeg članstva u Uniji, čime se doprinosi obostranoj stabilnosti, sigurnosti i prosperitetu.</p>
<p><u>II. Specifični ciljevi (članak 3. stavak 2. prijedloga)</u></p>	<p><u>II. Specifični ciljevi (članak 3. stavak 2. Uredbe o instrumentu IPA)</u></p>
<p>(a) ubrzanje tranzicije korisnika prema održivim i uključivim gospodarstvima koja su sposobna izdržati konkurentske tržišne pritiske jedinstvenog tržišta Unije te stabilnom ulagačkom okruženju;</p>	<p>(a) jačanje vladavine prava, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, među ostalim promicanjem neovisnog pravosuđa, pojačane sigurnosti i borbe protiv korupcije i organiziranog kriminala, poštovanja međunarodnog prava, slobode medija i akademske slobode te poticajnog okružja za civilno društvo, promicanje nediskriminacije i tolerancije, osiguranje poštovanja pravâ pripadnika manjina i promicanje rodne ravnopravnosti te poboljšanje upravljanja migracijama, uključujući upravljanje granicama i rješavanje pitanja nezakonitih migracija, kao i pitanja prisilnog raseljavanja;</p>
<p>(b) poticanje regionalne gospodarske integracije, posebno na temelju napretka u uspostavi zajedničkog regionalnog tržišta;</p>	<p>(b) jačanje djelotvornosti javne uprave i podupiranje transparentnosti, strukturnih reformi i dobrog upravljanja na svim razinama, među ostalim i u područjima javne nabave i državnih potpora;</p>
<p>(c) poticanje gospodarske integracije korisnika s jedinstvenim tržištem Unije;</p>	<p>(c) oblikovanje pravila, normi, politika i praksi korisnika navedenih u Prilogu I. u skladu s onima u Uniji i jačanje regionalne suradnje, pomirenja i dobrosusjedskih odnosa, kao i međuljudskih kontakata i strateške komunikacije;</p>
<p>(d) podršk[a] regionalnoj gospodarskoj integraciji i većoj integraciji s jedinstvenim tržištem EU-a boljom povezanošću regije u skladu s transeuropskim mrežama;</p>	<p>(d) jačanje gospodarskog i socijalnog razvoja i kohezije uz posvećivanje posebne pažnje mladima, među ostalim kvalitetnim obrazovanjem i politikama zapošljavanja, podupiranjem ulaganja i razvoja privatnog sektora, s naglaskom na malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi), kao i na poljoprivredi i ruralnom razvoju;</p>

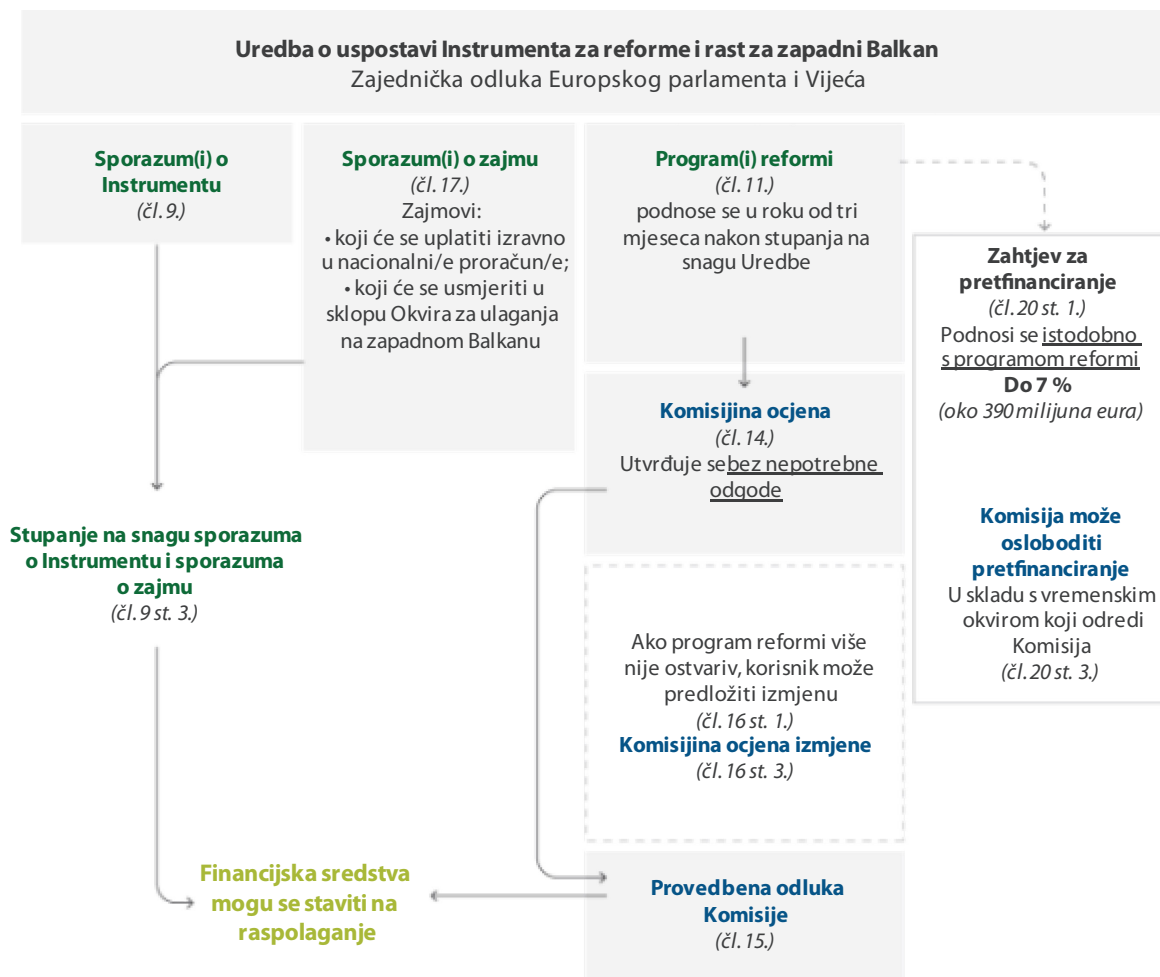
Ciljevi u prijedlogu
(e) ubrzanje zelene tranzicije u skladu sa zelenim programom za zapadni Balkan iz 2020. u svim gospodarskim sektorima, posebno sektoru energetike, uključujući tranziciju prema dekarboniziranom, klimatski neutralnom i kružnom gospodarstvu otpornom na klimatske promjene;
(f) promicanje digitalne transformacije kao pokretača održivog razvoja i uključivog rasta;
(g) poticanje inovacija, posebno za MSP-ove i potporu zelenoj i digitalnoj tranziciji;
(h) poticanje kvalitetnog obrazovanja, osposobljavanja, prekvalifikacije i usavršavanja te politika zapošljavanja;
(i) daljnje jačanje osnova na kojima počiva proces proširenja, uključujući vladavinu prava, demokraciju, poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, među ostalim promicanjem neovisnosti pravosuđa, ojačane sigurnosti i borbe protiv prijevara, korupcije, organiziranog kriminala, financiranja terorizma, pranja novca, utaje poreza i poreznih prijevara; usklađenost s međunarodnim pravom; jačanje slobode medija i akademske slobode te poticajnog okruženja za civilno društvo; poticanje socijalnog dijaloga; promicanje rodne ravnopravnosti, nediskriminacije i tolerancije kako bi se zajamčilo i ojačalo poštovanje prava pripadnika manjina;
(j) jačanje djelotvornosti javne uprave i podupiranje transparentnosti, strukturnih reformi i dobrog upravljanja na svim razinama, među ostalim i u područjima upravljanja javnim financijama, javne nabave i kontrole državnih potpora; potpora inicijativama i tijelima uključenima u poticanje i osiguravanje poštovanja međunarodne pravde u korisnicima sa zapadnog Balkana

Napomena: slični ciljevi označeni su istom bojom.

Izvor: Sud, na temelju Uredbe o instrumentu IPA III i prijedloga.

Ciljevi u Uredbi o instrumenta IPA III
(e) jačanje zaštite okoliša, povećanje otpornosti na klimatske promjene, ubrzanje prijelaza na niskouglično gospodarstvo, razvoj digitalnoga gospodarstva i društva te jačanje održive povezivosti u svim njezinim dimenzijama;
(f) podupiranje teritorijalne kohezije i prekogranične suradnje preko kopnenih i morskih granica, uključujući transnacionalnu i međuregionalnu suradnju.

Prilog III. – Sporazumi koje će trebati sklopiti nakon stupanja na snagu Uredbe o Instrumentu za reforme i rast za zapadni Balkan



Izvor: Sud, na temelju zakonodavnog prijedloga o uspostavi Instrumenta za reformu i rast za zapadni Balkan.

Prilog IV. – Odstupanja od Financijske uredbe i Uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju

Odstupanja od Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (Financijska uredba)

Prijedlog uredbe o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan		Financijska uredba Naslov članka
Članak u kojem se upotrebljava odstupanje	Svrha odstupanja	
Članak 10. stavak 1.	Neiskorištena odobrena sredstva za preuzimanje obveza i za isplate u okviru Instrumenta automatski se prenose i u pogledu njih mogu se preuzimati obveze odnosno izvršavati isplate dospjele do 31. prosinca sljedeće financijske godine. U sljedećoj financijskoj godini najprije se troši preneseni iznos.	Članak 12. stavak 4. Ukidanje i prijenos odobrenih sredstava
Članak 10. stavak 3.	Odobrena sredstva za preuzimanje obveza koja odgovaraju iznosu opoziva zbog potpunog ili djelomičnog neprovođenja djelovanja u okviru Instrumenta ponovno se stavljaju na raspolaganje u izvornoj proračunskoj liniji.	Članak 15. Ponovno stavljanje na raspolaganje odobrenih sredstava koja odgovaraju opozivima
Članak 17. stavak 2. Uvodna izjava 36.	[I]splate zajma mogu se provesti putem WBIF-a u ime korisnika. Vraćeni iznosi prenose se korisniku.	Članak 220. stavak 4. Financijska pomoć – Pravila i provedba
Članak 17. stavak 3.	[S]porazum o zajmu sadržava iznos pretfinanciranja i pravila o poravnanju pretfinanciranja.	Članak 220. stavak 5. Financijska pomoć – Pravila i provedba

Prijedlog uredbe o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan		Financijska uredba Naslov članka
Članak u kojem se upotrebljava odstupanje	Svrha odstupanja	
Članak 18. stavak 1.	Proračunske obveze za izdvajanje rezervacija preuzimaju se do 31. prosinca 2027. [R]ezervacije se isplaćuju progresivno i u cijelosti najkasnije nakon isplate zajmova u cijelosti.	Članak 211. stavak 2. drugi podstavak, posljednja rečenica Izdvajanje rezervacija za financijske obveze
Članak 21. stavak 9. Uvodna izjava 42.	Za dio sredstava iz Instrumenta koja se isplaćuju kao financijska pomoć i usmjerena su izravno u nacionalne proračune korisnika[...] rok za plaćanje [...] počinje teći od datuma priopćenja korisniku odluke o odobravanju isplate na temelju stavka 4. ovog članka.	Članak 116. stavak 2. Rokovi plaćanja
Članak 21. stavak 10. Uvodna izjava 42.	U slučaju plaćanja koja se vrše kao financijska pomoć koja su „usmjerena izravno u nacionalne proračune korisnika na temelju ovog članka i članka 22. ove Uredbe” „primjereno je [...] da Komisija isključi plaćanje zateznih kamata korisniku.”	Članak 116. stavak 5. Rokovi plaćanja

Odstupanja od Uredbe (EU) 2021/947 o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa (NDICI)

Prijedlog uredbe o uspostavi Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan		Uredba o NDICI-ju Naslov članka
Članak u kojem se upotrebljava odstupanje	Svrha odstupanja	
Članak 6. stavak 3. Uvodna izjava 19.	Potpora koja se korisnicima pruža u obliku zajmova „ne čini dio iznosa Jamstva za vanjsko djelovanje u smislu članka 31. stavka 4. Uredbe br. 2021/947.”	Članak 31. stavak 3., druga rečenica i članak 31. stavak 4. EFOR+, Jamstvo za vanjsko djelovanje, proračunska jamstva i financijska pomoć trećim zemljama – Područje primjene i financiranje

Izvor: Sud, na temelju zakonodavnog prijedloga o uspostavi Instrumenta za reformu i rast za zapadni Balkan.

Prilog V. – Pregled pripremljenosti zemalja zapadnog Balkana u području financijske kontrole

Izvešće o proširenju za 2023.	Poglavlje 32. – Financijski nadzor
Albanija SWD(2023) 690	„Albanija je umjereno pripremljena u području financijske kontrole. Tijekom izvještajnog razdoblja ostvaren je određeni napredak u pogledu ažuriranja pravnog okvira za unutarnju kontrolu i unutarnju reviziju”. (str. 72.)
Bosna i Hercegovina SWD(2023) 691	„Bosna i Hercegovina postigla je određenu razinu pripremljenosti u tom području. Ostvaren je određeni napredak , posebno u provedbi strategija o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru na državnoj razini i u obama entitetima, izradi konsolidiranih izvješća uz istodobno poboljšanje kapaciteta za internetsko izvješćivanje i boljoj izobrazbi državnih službenika zaduženih za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru”. (str. 77.)
Kosovo SWD(2023) 692	„U tom području postoji određena razina pripremljenosti . Kosovo je tijekom izvještajnog razdoblja ostvarilo ograničeni napredak donošenjem nove strategije upravljanja javnim financijama za razdoblje 2022. – 2026. i povezanog akcijskog plana”. (str. 75.)
Sjeverna Makedonija SWD(2023) 693	„Zemlja je umjereno pripremljena u području financijske kontrole. Određeni napredak uključivao je uspostavu mreže službi za koordinaciju borbe protiv prijevara, donošenje organskog zakona o proračunu i zakona o inspekciji te potpisivanje memoranduma o razumijevanju između Parlamenta i Državnog ureda za reviziju kako bi se pojačale daljnje mjere u vezi s pojedinačnim revizorskim izvješćima.” (str. 71.)
Crna Gora SWD(2023) 694	„Crna Gora umjereno je pripremljena u području financijske kontrole. Općenito, ostvaren je ograničeni napredak u provedbi prošlogodišnjih preporuka. Novi program reforme upravljanja javnim financijama donesen je u prosincu 2022., što znači da je strateški okvir za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru sada općenito uspostavljen.” (str. 81.)
Srbija SWD(2023) 695	„Srbija je umjereno pripremljena u području financijske kontrole. U izvještajnom razdoblju ostvaren je ograničeni napredak , posebno nastavkom provedbe unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru”. (str. 89.)

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-1606-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/2352	QJ-AB-24-003-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1629-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/793801	QJ-AB-24-003-HR-N