



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

Mišljenje 06/2022

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

**o prijedlogu uredbe
Europskog parlamenta i
Vijeća o financijskim
pravilima koja se
primjenjuju na opći
proračun Unije (preinaka)
[2022/0162 (COD)]**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 03.
Opća opažanja	04. – 05.
Posebne primjedbe	06. – 48.
Evidentiranje i pohrana podataka o primateljima sredstava EU-a te rudarenje podataka	07. – 12.
Javna nabava u EU-u i plaćeni vanjski stručnjaci	13. – 18.
Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)	19. – 22.
Doprinosi Unije globalnim inicijativama	23. – 26.
Uzimanja i davanja zajmova	27. – 31.
Izješćivanje o financijskim instrumentima i proračunskim jamstvima	32. – 34.
Unijini postupci dodjele koji se odnose na sigurnost ili javni poredak	35. – 38.
Raznovrsne izmjene	39. – 48.
Članak 25. – Donacije	40. – 41.
Članak 33. – Uspješnost i načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti	42. – 43.
Članak 252. – Odobrenje završne konsolidirane računovodstvene dokumentacije	44. – 48.
Prilog	
Predložene izmjene	

Uvod

01. Komisija je 16. svibnja 2022. objavila prijedlog ciljane izmjene Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Financijska uredba). Pravnom osnovom Komisijina prijedloga propisano je da je savjetovanje s Europskim revizorskim sudom (Sud) obvezno¹ te je Vijeće zatražilo mišljenje Suda 2. rujna 2022., a Europski parlament to je učinio 13. rujna 2022. Ovim se mišljenjem ispunjava taj zahtjev za savjetovanje.

02. Komisija tu izmjenu opravdava potrebom za usklađivanjem Financijske uredbe s paketom višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) kako bi se zadržao jedinstven skup pravila kojima se uređuju rashodi Unije. To znači da su u Financijsku uredbu uključena sva opća financijska pravila kako bi se institucijama EU-a i primateljima sredstava EU-a pružila veća pravna sigurnost.

03. Osim toga, Komisija je u prijedlog uključila i druge izmjene kako bi učinila sljedeće:

- uvela poboljšanja i pojednostavnjenja utvrđena nakon stupanja na snagu Financijske uredbe iz 2018.;
- odgovorila na nedavne događaje i kretanja, kao što su pandemija bolesti COVID-19 i upravljanje krizama;
- bolje zaštitila financijske interese EU-a (npr. većom primjenom digitalizacije); i
- bolje doprinijela postizanju ciljeva politika EU-a i postigla dodatna pojednostavnjenja za primatelje sredstava EU-a.

¹ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka a.

Opća opažanja

04. Komisija je predložila izradu preinake Financijske uredbe umjesto donošenja uredbe o njezinoj izmjeni. Komisija navodi da je cilj preinake „[...] postići odgovarajuću ravnotežu usmjeravanjem na promjene koje su zaista potrebne”. Preinaka dovodi do donošenja novog pravnog akta koji u jednom tekstu uključuje suštinske izmjene ranijeg akta, kao i preostale nepromijenjene odredbe. Novim pravnim aktom stoga se zamjenjuju i stavljaju izvan snage sve prethodne inačice ranijeg akta.

05. U skladu s međuinstitucijskim sporazumom iz 2001.² o primjeni metode za preinačavanje pravnih akata u obrazloženju koje se prilaže prijedlogu trebalo bi se opravdati pokretanje preinačavanja i u njemu bi se trebali objasniti razlozi za primjenu takvog pristupa, zajedno s razlozima za svaku predloženu suštinsku izmjenu. Njime se zahtijeva da se prijedlog preinake sastavi na način da se suštinske izmjene i nove uvodne izjave jasno razlikuju od nepromijenjenih odredbi. Na temelju analize uvjeta utvrđenih u međuinstitucijskom sporazumu koju je proveo Sud i Komisijina opravdanja za izradu preinake uključenog u obrazloženje Sud smatra da su Komisijinim prijedlogom ispunjeni uvjeti za donošenje preinake.

² Međuinstitucijski sporazum o sustavnijoj metodi preinaka pravnih akata, potpisan 28. studenoga 2001. (2002/C 77/01).

Posebne primjedbe

06. U ovom se odjeljku iznose primjedbe Suda na određene izmjene koje je predložila Komisija. Mišljenje Suda strukturirano je oko pitanja koja je Komisija utvrdila u nizu neslužbenih dokumenata koje je dostavila Europskom parlamentu, Vijeću i Sudu kako bi objasnila predložene izmjene. Mišljenje Suda obuhvaća samo ona pitanja o kojima Sud ima posebne primjedbe.

Evidentiranje i pohrana podataka o primateljima sredstava EU-a te rudarenje podataka

Članci na koje Sud iznosi primjedbe

- Članak 2. – Definicije;
- Članak 36. – Unutarnja kontrola izvršenja proračuna; i
- Članak 275. – Prijelazne odredbe.

Kontekst

07. Međuinstitucijskim sporazumom³ od 16. prosinca 2020. predviđa se prikupljanje informacija i brojčanih podataka o krajnjim primateljima i korisnicima sredstava EU-a za potrebe kontrole i revizije. Informacije o onima koji u konačnici, izravno ili neizravno, ostvaruju korist od financijskih sredstava EU-a (uključujući podatke o stvarnim vlasnicima) potrebne su kako bi se poboljšala zaštita proračuna EU-a i Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) od prijevare i nepravilnosti.

08. Za VFO za razdoblje 2021. – 2027., u kojem se proračun izvršava u okviru podijeljenog upravljanja, kao i za RRF, Komisija je već predložila poboljšanje prikupljanja i interoperabilnosti podataka država članica o primateljima sredstava EU-a, među ostalim o stvarnom vlasništvu. Međutim, donesenim zakonodavstvom ne predviđa se obvezna upotreba jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji bi trebala osigurati Komisija. Komisija predlaže da se ta obveza uvede

³ Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava (2020/L 433 I/28).

za sljedeći VFO. Kako je istaknuto u tematskom izvješću Suda o zaštiti proračuna EU-a⁴, s pomoću tog alata ujedno bi se trebali iskoristiti podatci relevantni za isključenje dostupni u različitim registrima na nacionalnoj razini i razini EU-a.

09. Komisija predlaže jačanje sustava sprječavanja i otkrivanja prijevare te odgovora na prijevaru uvođenjem obveze elektroničkog evidentiranja i pohrane podataka o krajnjim primateljima i korisnicima sredstava EU-a (uključujući stvarne vlasnike) te integriranja tih podataka u jedinstveni IT sustav za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji bi trebala osigurati Komisija. Pristup tom sustavu ne bi bio ograničen na institucije koje isplaćuju sredstva, već bi bio omogućen i istražnim i kontrolnim tijelima EU-a (uključujući Revizorski sud, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)).

Mišljenje Suda

10. Sud pozdravlja namjeru uspostave jedinstvenog integriranog IT sustava za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika, proširenje pristupa tom sustavu na istražna i kontrolna tijela te mogućnost veće upotrebe automatiziranih alata i tehnologija u nastajanju za potrebe kontrole i revizije. Takav bi sustav imao važnu ulogu u borbi protiv prijevare, korupcije i sukoba interesa povezanih sa sredstvima EU-a. Međutim, Sud predlaže da se za uvođenje obavezne upotrebe tog sustava ne čeka VFO za sljedeće razdoblje.

11. U prijedlogu se opisuju posebni podatci o primateljima i stvarnim vlasnicima primatelja sredstava EU-a⁵ koje bi trebalo evidentirati. Međutim, raspon primatelja za koje se podatci trebaju evidentirati i pohranjivati nije toliko sveobuhvatan koliko je predviđeno sektorskim pravilima u području podijeljenog upravljanja i Uredbom o RRF-u jer se on ne odnosi izričito na poduzeća kojima su dodijeljeni ugovori javne nabave financirani sredstvima EU-a.

12. Nadalje, u slučaju podijeljenog upravljanja podatci o krajnjim primateljima ne bi se prosljeđivali Komisiji i ne bi se integrirali u jedinstveni integrirani IT sustav. To je posljedica Komisijina prijedloga, kojim bi se ograničilo značenje „primatelja” financijskih sredstava EU-a⁶. U prijedlogu se navodi sljedeće: „upućivanja na primatelje smatraju se upućivanjima na korisnike kako su definirani u sektorskim pravilima.”

⁴ [Tematsko izvješće 11/2022](#) „Zaštita proračuna EU-a: potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste”

⁵ Članak 36. stavak 6.

⁶ Članak 36. stavak 9. To redefiniranje predviđeno je i člankom 38. prijedloga.

Ta definicija stoga isključuje podatke o „krajnjim primateljima”, koje države članice moraju prikupljati u skladu sa sektorskim pravilima, posebice za financijske instrumente. Te bi podatke države članice trebale dostavljati i oni bi se trebali evidentirati u jedinstvenom integriranom IT sustavu.

Javna nabava u EU-u i plaćeni vanjski stručnjaci

- Članak 153. – Podnošenje dokumentacije zahtjeva;
- Članak 164. – Načela koja se primjenjuju na ugovore i područje primjene;
- Članak 169. – Međuinstitucijska nabava, zajednička nabava i nabava u ime država članica; i
- Članak 144. – Odbijanje sudionika u postupku dodjele.

Kontekst

13. Tijekom pandemije bolesti COVID-19 pokazalo se da je u kriznim vremenima potrebna veća fleksibilnost u postupcima javne nabave. Instrument za hitnu potporu (ESI) već je izmijenjen kako bi se uvela veća fleksibilnost u pogledu javne nabave (npr. zajednička javna nabava), a Komisija sada predlaže sličnu razinu fleksibilnosti za Financijsku uredbu. To uključuje ažuriranje definicije krize kako bi se obuhvatile hitne situacije u području javnog zdravlja, kao što je pandemija bolesti COVID-19. Prijedlog obuhvaća i digitalizaciju javne nabave te ugovore o nabavi iz više izvora. Osim toga, Komisija iznosi prijedloge za rješavanje problema s kojima se suočava na tržištu u pogledu zapošljavanja plaćenih vanjskih stručnjaka te za jačanje odredbi o sukobima poslovnih interesa.

Mišljenje Suda

14. Sud, općenito govoreći, pozdravlja predložene izmjene. Međutim, želi istaknuti niz pitanja.

15. Za ugovore koje dodjeljuju delegacije Unije ili koji se dodjeljuju isključivo u interesu delegacija Unije u trećim zemljama Komisija predlaže da se javnom naručitelju dopusti da podnošenje zahtjeva pismom ograniči na samo jedan od obično potrebnih načina podnošenja⁷ (ili poštom / kurirskom službom ili ručnom dostavom u prostorije odgovornog dužnosnika za ovjeravanje). Tom se izmjenom stvara rizik od

⁷ Članak 153. stavak 5.

ograničavanja tržišnog natjecanja. Sva ograničenja povezana s podnošenjem zahtjeva pismom trebala bi biti dobro obrazložena i dokumentirana.

16. Pravila o nabavi iz opće financijske uredbe primjenjuju se izravno na tijela iz članka 70. te na javna i privatna partnerstva iz članka 71. (kako je propisano njihovim okvirnim i pojedinačnim financijskim propisima). U Komisijinu prijedlogu⁸ navodi se da se „[o]dgovorni dužnosnik za ovjeravanje može [...] pri pokretanju postupka nabave osloniti na proglašenje krize ako je taj postupak opravdan situacijom iznimne hitnosti nastalom zbog krize” i da proglašenje krize ovisi o „relevantnim internim pravilima”. Proglašenjem krize u skladu s „relevantnim internim pravilima” stoga se otvara mogućnost postojanja različitih skupova internih pravila o proglašenju krize diljem svih tijela EU-a. To dovodi do rizika od nedosljedne primjene.

17. Jednom drugom predloženom izmjenom omogućuje se da tijelo koje je pokrenulo postupak javne nabave⁹ uključi druge javne naručitelje u slučaju proglašenja krize¹⁰. Nije navedeno moraju li svi javni naručitelji proglasiti krizu u skladu sa svojim relevantnim internim pravilima ili je takvo proglašenje trebao dati samo vodeći javni naručitelj. Trebalo bi pojasniti je li potreban koordinirani pristup javnih naručitelja koji sudjeluju u relevantnom postupku.

18. Sud pozdravlja predloženu izmjenom kojom se od odgovornog dužnosnika za ovjeravanje zahtijeva da odbije sudionika koji je u sukobu interesa u vezi s postupkom dodjele¹¹. Sud predlaže dodatnu manju izmjenom članka 144., vidjeti *Prilog*.

Sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES)

- Članak 138. – Zaštita financijskih interesa Unije otkrivanjem rizika, isključenjem i izricanjem financijskih sankcija;
- Članak 139. – Kriteriji za isključenje i odluke o isključenju;
- Članak 142. – Trajanje isključenja i zastara;
- Članak 152. – Sustavi elektroničke razmjene podataka; i

⁸ Članak 164. stavak 6.

⁹ Članak 169. stavak 1.

¹⁰ U skladu s člankom 164. stavkom 6.

¹¹ Članak 144. stavak 1.

- o Članak 153. – Podnošenje dokumentacije zahtjeva.

Kontekst

19. Komisija je predložila niz opsežnih i detaljnih izmjena relevantnih za sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES), koji je bio predmet tematskog izvješća Suda o zaštiti proračuna EU-a¹². Relevantne izmjene uglavnom se odnose na poseban odjeljak Financijske uredbe koji se odnosi na EDES.

Mišljenje Suda

20. Sud pozdravlja predložene izmjene čiji je cilj proširenje primjene EDES-a na podijeljeno upravljanje, što je Sud preporučio u svojem tematskom izvješću. Sud također pozdravlja Komisijin prijedlog čiji je cilj da se zajamči primjena odgovarajućih mehanizama isključenja kad je riječ o programima potrošnje u okviru izravnog upravljanja u kojem su korisnice države članice, kao što je RRF. Tim će se izmjenama stvoriti dosljedna pravna osnova za sve načine upravljanja kad je riječ o poduzimanju mjera u pogledu dokaza o teškoj povredi dužnosti¹³ koje su dostavili nacionalni izvori ili izvori iz EU-a¹⁴. Međutim, prostor za isključivanje nepouzdanih drugih ugovornih strana iz postupka primanja sredstava EU-a i dalje će biti veći u okviru izravnog upravljanja nego u okviru podijeljenog upravljanja. S drugim ugovornim stranama za koje se utvrdi da se nalaze u situaciji za isključenje stoga se neće dosljedno postupati u okviru svih načina upravljanja, kako je preporučeno u tematskom izvješću Suda o zaštiti proračuna EU-a.

21. Sud pozdravlja i prijedlog za ubrzani postupak isključenja¹⁵, koji bi se prema Komisiji primjenjivao na slučajeve u kojima postoji konačna presuda ili upravna odluka tijela države članice ili tijela treće zemlje o teškoj povredi dužnosti ili odluka o isključenju koju je donijela međunarodna organizacija, Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond u slučajevima u kojima te organizacije vode istovjetan postupak. Komisija navodi da je svrha izmjene pružiti pravnu osnovu za osmišljavanje pojednostavnjenog raspravnog postupka s drugom ugovornom stranom za predmetne slučajeve. Tumačenje je Suda da će oblik pojednostavnjenog raspravnog postupka

¹² Tematsko izvješće 11/2022 „Zaštita proračuna EU-a: potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste”

¹³ Članak 139. stavak 1.

¹⁴ Članak 138. stavak 2.

¹⁵ Članak 139. stavak 8.

utvrditi Komisija zajedno s povjerenstvom EDES-a. Komisija bi u predloženoj izmjeni trebala razmotriti opisivanje svrhe ubrzanog postupka.

22. Sud prima na znanje i druge izmjene kojima se nastoji ojačati EDES te ih pozdravlja. One se odnose na sljedeće:

- uključivanje stvarnih vlasnika, povezanih subjekata i osoba s upravljačkim odgovornostima isključenih drugih ugovornih strana¹⁶, kako je preporučeno u tematskom izvješću Suda;
- sukob interesa kao zasebnu osnovu za isključenje (usklađivanje s Direktivom EU-a o javnoj nabavi)¹⁷;
- odbijanje suradnje u istrazi, provjeri ili reviziji koju provode tijela EU-a (kao izričitu osnovu za isključenje)¹⁸;
- poticanje na diskriminaciju, mržnju ili nasilje¹⁹;
- isključenje nepouzdanih izdavatelja jamstva²⁰;
- pravnu pretpostavku obavješćivanja o sadržaju dopisa o raspravnom postupku i upravnih odluka²¹; i
- dokaz o poduzimanju korektivnih mjera²².

Doprinosi Unije globalnim inicijativama

- Članak 240. – Doprinosi Unije globalnim inicijativama.

Kontekst

23. Globalne inicijative opisane su kao djelovanja s više donatora u kojima se sredstva Unije udružuju u svrhu potpore globalnom cilju (npr. klimatske promjene,

¹⁶ Članak 138. stavak 2.

¹⁷ Članak 139. stavak 1. točka iv.

¹⁸ Članak 139. stavak 1. i članak 142.

¹⁹ Članak 139. stavak 1. točka vi.

²⁰ Članak 138. stavak 2.

²¹ Članci 152. i 153.

²² Članak 139. stavak 10.

obrazovanje i borba protiv AIDS-a). Komisija smatra da je sudjelovanje u tim djelovanjima najučinkovitiji način za doprinos postizanju ključnih ciljeva politika EU-a, čime se u isto vrijeme pruža pomoć u rješavanju globalnih izazova s kojima se suočava međunarodna zajednica.

24. Prema mišljenju Komisije upravljačka struktura postojećih proračunskih instrumenata nije prikladna za doprinos EU-a postojećim globalnim inicijativama, posebice u slučajevima u kojima EU ima ulogu manjeg donatora. U takvim se slučajevima novim člankom predviđa mogućnost doprinosa određenoj inicijativi u obliku koji nije povezan s troškovima ili posebnim rezultatima, ali pod određenim posebnim uvjetima.

Mišljenje Suda

25. Prema mišljenju Suda izostankom povezivanja tih doprinosa s nastalim troškovima ili posebnim rezultatima ograničava se sposobnost EU-a da provjeri kako su njegova sredstva iskorištena. Sud također napominje da Komisija nije predložila definiciju „globalne inicijative”.

26. Sud ujedno smatra da bi korisnik doprinosa svake godine Komisiji trebao dostaviti dostatne informacije o operativnim i administrativnim rashodima predmetne globalne inicijative. Komisija bi za tijelo nadležno za davanje razrješnice trebala pripremati godišnje izvješće o rizicima s kojima se suočava te o troškovnoj učinkovitosti i djelotvornosti takvih doprinosa kako bi opravdala nastavak davanja takvih doprinosa ili njegovo zaustavljanje. Predložena izmjena članka 240. nalazi se u *Prilogu*.

Uzimanja i davanja zajmova

- Članak 52. – Prikaz proračuna

Kontekst

27. Komisija je dužna redovito i sveobuhvatno obavješćivati Europski parlament i Vijeće o svim aspektima svoje strategije upravljanja dugom²³. Europski parlament, Vijeće i Komisija također su zajednički odlučili da će se nakon uvođenja instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU)²⁴ odredbe o izvješćivanju o poslovima povezanim s

²³ Članak 5. stavak 3. Odluke Vijeća 2020/2053 (ORD).

²⁴ Uredba Vijeća COM(2020) 441 o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon pandemije uzrokovane bolešću COVID-19.

uzimanjem i davanjem zajmova „procijeniti i prema potrebi revidirati” u okviru sljedeće izmjene Financijske uredbe.

28. Komisija priprema razna izvješća koja obuhvaćaju različite vrste programa zaduživanja, obveza i upravljanja rizicom, no zahtjevi za to izvješćivanje nisu precizno utvrđeni. Komisija ne priprema redovito i sveobuhvatno izvješće o provedbi svoje strategije upravljanja dugom i postizanju ciljeva upravljanja dugom povezanih s NGEU-om i drugim programima zaduživanja EU-a. Primjeri tih ciljeva uključuju pozajmljivanje sredstava po najnižoj mogućoj cijeni u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju te održavanje razborite razine rizika.

29. Komisijinom prijedlogom²⁵ utvrđuje se da nacrt proračuna sadržava „sveobuhvatan pregled operacija uzimanja i davanja zajmova”.

Mišljenje Suda

30. Sud pozdravlja cilj Komisije da poboljša proračunsku dokumentaciju o operacijama uzimanja i davanja zajmova. Međutim, svrha i sadržaj predloženog „sveobuhvatnog pregleda” nisu jasni, posebice kad je riječ o tome hoće li se njime obuhvatiti provedba Komisijine strategije upravljanja dugom. Nadalje, nije jasno kako će se informacije u „sveobuhvatnom pregledu” razlikovati od informacija koje se odnose na „tekuće kapitalne operacije i upravljanje dugom” u skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom d podtočkom iii. Nije jasno koja će biti dodana vrijednost dodatnog pregleda uzimajući u obzir činjenicu da već postoji nekoliko izvješća s pregledom operacija uzimanja i davanja zajmova.

31. Dodatnim pregledom uzimanja i davanja zajmova ne otklanja se nedostatak sveobuhvatnog izvješćivanja o provedbi Komisijine strategije upravljanja dugom i postizanju ciljeva upravljanja dugom povezanih s NGEU-om i drugim programima zaduživanja EU-a. Činjenica da te informacije nisu dostupne znači da će odgovornost Komisije u pogledu nekih ciljeva upravljanja dugom ostati nejasna.

²⁵ Članak 52. stavak 1. točka d podtočka iii.

Izveščivanje o financijskim instrumentima i proračunskim jamstvima

- o Članak 41. – Nacrt proračuna; i
- o Obrisani članak 250. – Godišnje izvješće o financijskim instrumentima, proračunskim jamstvima i financijskoj pomoći.

Kontekst

32. U skladu s Financijskom uredbom Komisija ima niz obveza izvješćivanja o potencijalnim obvezama i zajedničkom fondu za rezervacije. Cilj je Komisijina prijedloga pojednostavniti izvješćivanje o financijskim instrumentima i proračunskim jamstvima.

Mišljenje Suda

33. Komisija, među ostalim izmjenama, predlaže brisanje članka 250., kojim je predviđena izrada izvješća koje sadržava pojedine informacije, kao što je sažetak o financijskoj pomoći državama članicama i trećim zemljama, o kojima se trenutačno ne izvješćuje drugdje. Komisija obrazlaže uklanjanje članka 250. time da će sveobuhvatno izvješćivanje o financijskim instrumentima i proračunskim jamstvima iznijeti u radnim dokumentima priloženima nacrtu proračuna, koji se pripremaju u skladu s člankom 41. stavcima 4. i 5.

34. U slučaju da se izvješće iz članka 250. više ne bude izrađivalo može doći do rizika od toga da se o objedinjenim podacima o potencijalnim obvezama EU-a koje proizlaze iz proračunskih jamstava i financijske pomoći neće izvješćivati u istoj mjeri. Izvješće iz članka 250. sadržava pregled ukupne izloženosti riziku na razini EU-a i sustava EU-a za upravljanje rizicima, kao i analizu potencijalnih obveza po kategorijama: proračunska jamstva i financijska pomoć državama članicama i trećim zemljama. U tom se izvješću ujedno iznosi procjena održivosti potencijalnih obveza EU-a. Izvješće iz članka 250. trenutačno je jedino izvješće u kojem se prikazuju sve vrste potencijalnih obveza i ukupni iznosi. Uzimajući u obzir povećanu veličinu i važnost potencijalnih obveza EU-a²⁶, Sud predlaže zadržavanje obveze izvješćivanja iz članka 250. Financijske uredbe. Komisija bi u suprotnom slučaju trebala zajamčiti uključivanje potpunog sadržaja izvješća iz članka 250. u neko drugo javno dostupno izvješće.

²⁶ Vidjeti poglavlje 2. godišnjeg izvješća Suda za 2021.

Unijini postupci dodjele koji se odnose na sigurnost ili javni poredak

- o Članak 137. – Zaštita sigurnosti i javnog poretka.

Kontekst

35. Komisija namjerava uspostaviti horizontalni okvir za Unijine postupke dodjele u kojima je potrebna zaštita sigurnosti i javnog poretka EU-a i njegovih država članica. U tu svrhu predloženom novom odredbom predviđa se niz posebnih uvjeta za subjekte koji sudjeluju u Unijinim postupcima dodjele koji se odnose na sigurnost ili javni poredak. Njome se također utvrđuju pravila i postupci za primjenu tih uvjeta u skladu s Unijinim međunarodnim obvezama, posebice u području javne nabave.

Mišljenje Suda

36. Sud smatra da su predložene izmjene kojima je cilj „utvrditi posebne uvjete za sudjelovanje subjekata iz trećih zemalja u Unijinim postupcima dodjele koji se odnose na sigurnost ili javni poredak” u skladu s kretanjima u tom području, na primjer s Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja iz 2019.²⁷, kojom se od Komisije i država članica zahtijeva da nadziru ona izravna strana ulaganja koja bi mogla utjecati na sigurnost ili javni poredak.

37. Međutim, u Uredbi o provjeri izravnih stranih ulaganja opisane su situacije koje izazivaju zabrinutost²⁸ u pogledu „sigurnosti i javnog poretka”, što nije slučaj u prijedlogu. Sud smatra da bi to moglo dovesti do nedosljedne primjene pravila te stoga predlaže objavu sveobuhvatnih smjernica za provedbu.

38. Nadalje, u prijedlogu se navodi da, ako nije potrebna odluka o financiranju, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje odlučuje utječe li određeni postupak dodjele na sigurnosti ili javni poredak.²⁹ Sud predlaže da se sveobuhvatnim smjernicama za provedbu utvrdi osnova na temelju koje bi dužnosnik za ovjeravanje trebao donijeti odluku u tom pogledu.

²⁷ Uredba (EU) 2019/452 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uspostavi okvira za provjeru izravnih stranih ulaganja u Uniji.

²⁸ Članak 4.: „čimbenici koje u obzir mogu uzeti države članice ili Komisija” kako bi se utvrdilo može li izravno strano ulaganje utjecati na sigurnost ili javni poredak.

²⁹ Članak 137. stavak 2.

Raznovrsne izmjene

Kontekst

39. Komisijin prijedlog uključuje niz raznovrsnih izmjena koje nisu predstavljene u posebnom neslužbenom dokumentu. Te se izmjene odnose na glavne teme preinake, kako je opisano u odlomku **02**.

Članak 25. – Donacije

Kontekst

40. Institucije EU-a mogu prihvaćati donacije. Međutim, u slučaju donacija koje prelaze iznos od 50 000 eura i čiji je povezano trošak veći od 10 % same donacije potrebno je odobrenje Europskog parlamenta i Vijeća. Primjerice, ti se troškovi mogu odnositi na prijevoz i distribuciju doniranih cjepiva. Imajući na umu iskustva stečena tijekom pandemije bolesti COVID-19, Komisija predlaže da se u iznimnim okolnostima u područjima humanitarne pomoći, hitne potpore, civilne zaštite ili pomoći za upravljanje krizama ukine obveza Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu odobravanja donacija u naravi koje premašuju iznos od 50 000 eura³⁰.

Mišljenje Suda

41. Sud predlaže da se u Financijskoj uredbi, kako bi se zadržala transparentnost, zahtijeva da Komisija Europskom parlamentu i Vijeću podnese izvješće o primjeni takve iznimke.

Članak 33. – Uspješnost i načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti

Kontekst

42. Komisija predlaže da se programi i aktivnosti provode na način da se njihovi utvrđeni ciljevi postignu bez nanošenja bitne štete okolišnim ciljevima, kao što su ublažavanje klimatskih promjena, prilagodba klimatskim promjenama, održiva uporaba i zaštita voda te sprječavanje onečišćenja³¹.

³⁰ Članak 25. stavak 3.

³¹ Članak 33. stavak 2. točka d.

Mišljenje Suda

43. Sud pozdravlja izmjenu, koja je uvedena u skladu s preporukama iz tematskog izvješća Suda 22/2021 – „Održivo financiranje: za preusmjeravanje financiranja na održiva ulaganja potrebno je dosljednije djelovanje EU-a”. Učinak ove izmjene ovisit će o tome kako će se pojam „bitna šteta” tumačiti u sektorskom zakonodavstvu i kako će se takva šteta procjenjivati u praksi.

Članak 252. – Odobrenje završne konsolidirane računovodstvene dokumentacije

Kontekst

44. Komisija predlaže da se rokovi za Sud u pogledu slanja opažanja o privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji pomaknu unaprijed za jedan mjesec. Također predlaže da se od Suda zahtijeva da do 31. srpnja donese svoja mišljenja o pouzdanosti godišnje računovodstvene dokumentacije.

Mišljenje Suda

45. Komisija opravdava pomicanje rokova unaprijed na temelju toga što se ti rokovi već poštuju u praksi. Iako je točno da Sud u pismenom obliku priopćuje rezultate svoje revizije računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja, tj. prije objave svojeg mišljenja, koje se obično objavljuje u listopadu, Sud to ne čini za druga tijela iz članka 247.

46. Istodobno bi rokovi u kojima Komisija i druga tijela³² moraju Sudu dostaviti privremenu računovodstvenu dokumentaciju ostali nepromijenjeni (31. ožujka za Komisiju, odnosno 1. ožujka za druga tijela).

47. Tim prijedlogom došlo bi do znatne promjene za Sud. To se, zbog njihova broja, posebno odnosi na reviziju tijela Unije iz članka 70. i 71. koju provodi Sud. Prijedlogom se vrijeme koje Sud ima na raspolaganju za provođenje revizije računovodstvene dokumentacije skraćuje za mjesec dana. To bi ugrozilo dostatnost i kvalitetu osnove za izjave o jamstvu. Kraći rokovi uključuju i uvođenje nesrazmjera između vremenskog okvira za reviziju računovodstvene dokumentacije i vremenskog okvira za reviziju zakonitosti i pravilnosti. To bi dodatno utjecalo na izvedivost

³² Dosadašnji članak 245. Financijske uredbe.

obavljanja revizijskih aktivnosti Suda i provedbe raspravnih postupaka u utvrđenim rokovima.

48. Sud stoga smatra da se u ovom trenutku treba odustati od predložene izmjene. Umjesto toga, Sud predlaže uspostavu dijaloga između Komisije i Suda kako bi se osmislio realističan pristup preispitivanju rokova, koji bi se mogao uvesti u okviru procesa sljedeće izmjene Financijske uredbe.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourggu 27. listopada 2022.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilog

Predložene izmjene

Sud u **tablici 1.** iznosi predložene posebne izmjene Komisijina prijedloga te svoje primjedbe. U **tablici 2.** iznesene su manje važne izmjene koje Sud predlaže te ih nije spomenuo u samom mišljenju.

Tablica 1. – Izmjene o kojima se raspravlja u mišljenju

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 240 stavak 2. – Doprinosi Unije globalnim inicijativama podliježu sljedećim uvjetima, ovisno o vrsti Unijina financiranja:</p> <p>i. [...];</p> <p>ii. [...];</p> <p>iii [...];</p> <p>iv. [...];</p> <p>v. [...].</p> <p>U slučaju sumnje na ozbiljne nepravilnosti kao što su prijevara, korupcija ili sukob interesa, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje, EPPO u pogledu onih država članica koje sudjeluju u pojačanoj suradnji na temelju Uredbe (EU) 2017/1939, OLAF i Revizorski sud na temelju tih pravila inicijative zahtijevaju dodatne informacije i s relevantnim tijelom inicijative provode zajedničke misije radi revizije, kontrole ili istrage, u skladu s člankom 130.</p> <p>3. [...].</p> <p>4. [...].</p>	<p>Članak 240 stavak 2. – Doprinosi Unije globalnim inicijativama podliježu sljedećim uvjetima, ovisno o vrsti Unijina financiranja:</p> <p>i. [...];</p> <p>ii. [...];</p> <p>iii [...];</p> <p>iv. [...];</p> <p>v. [...];</p> <p>vi. pravilima inicijative jamče se prava Europskog revizorskog suda na reviziju, kako je predviđeno člankom 287. UFEU-a.</p> <p>U slučaju sumnje na ozbiljne nepravilnosti kao što su prijevara, korupcija ili sukob interesa, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje, EPPO u pogledu onih država članica koje sudjeluju u pojačanoj suradnji na temelju Uredbe (EU) 2017/1939; i OLAF i Revizorski sud na temelju tih pravila inicijative zahtijevaju dodatne informacije i s relevantnim tijelom inicijative provode zajedničke misije radi revizije, kontrole ili istrage, u skladu s člankom 130.</p> <p>3. [...].</p> <p>4. [...].</p>	

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
	<p>5. Korisnik doprinosa Komisiji će svake godine dostaviti dostatne informacije o operativnim i administrativnim rashodima predmetne globalne inicijative.</p> <p>6. Komisija će za tijelo nadležno za davanje razrješnice pripremiti godišnje izvješće o rizicima s kojima se suočava te o troškovnoj učinkovitosti i djelotvornosti takvih doprinosa kako bi opravdala nastavak ili ukidanje takvih doprinosa.</p>	

Tablica 2. – Ostale predložene izmjene

Tekst prijedloga	Predložena izmjena	Primjedbe
<p>Članak 38. stavak 1. posljednji podstavak:</p> <p>„Prvi podstavak ovog stavka primjenjuje se i na druge institucije Unije ako izvršavaju proračun na temelju članka 59. stavka 1.”</p>	<p>„Prvi podstavak ovog stavka primjenjuje se i na druge institucije Unije ako izvršavaju proračun na temelju članka 59. stavka 1.”</p>	<p>Time se u obliku izmjene ponavlja točka iz prvog podstavka.</p>
<p>Članak 144. stavak 1. točka d: u sukobu je interesa koji može negativno utjecati na izvršenje ugovora u skladu s točkom 20.6. Priloga I.</p>	<p>točka d: u sukobu je interesa koji može postoje sukobljeni poslovni interesi koji mogu negativno utjecati na izvršenje ugovora u skladu s točkom 20.6. Priloga I.</p>	<p>Usklađivanje s novom definicijom „sukobljenih poslovnih interesa” iz članka 2.</p>
<p>Članak 158. stavak 4. točka c: jesu li predmet neovisne vanjske revizije, koju u skladu s međunarodno prihvaćenim revizijskim standardima obavlja revizijska služba koja je funkcionalno neovisna od dotične osobe ili subjekta;</p>	<p>točka c: jesu li predmet neovisne vanjske revizije, koju u skladu s međunarodno prihvaćenim revizijskim standardima obavlja revizijska služba koja je funkcionalno neovisna od dotične osobe ili subjekta;</p>	<p>„Koja je funkcionalno neovisna od dotične osobe ili subjekta” suvišno je jer se na početku rečenice navodi „neovisne vanjske”.</p>
<p>Članak 158. stavak 6.: U djelovanjima s više donatora, u kojima se doprinosom Unije nadoknađuju rashodi, postupak iz stavka 4. sastoji se od [...]</p>	<p>Članak 158. stavak 6.: U djelovanjima s više donatora, u kojima se doprinosom Unije nadoknađuju rashodi, postupak iz članka 159. stavka 4. sastoji se od [...]</p>	<p>Sud je primijetio da su članak 158. stavak 6. i članak 159. stavak 7. istovjetni. Međutim, upućivanje na stavak 4. u ovom slučaju nije točno te bi se ono trebalo promijeniti na članak 159. stavak 4.</p>