



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

SL

Mnenje 01/2024

(v skladu s členom 322(1) PDEU)

**o predlogu Uredbe
Evropskega parlamenta in
Sveta o vzpostavitvi
instrumenta za reforme
in rast za Zahodni Balkan
[medinstitucionalna zadeva
2023/0397 (COD)
z dne 8. novembra 2023]**

Contents

	Paragraph
Uvod	01-09
Ozadje	01-03
Področje uporabe in omejitve tega mnenja	04-09
Področje uporabe	04-07
Omejitve	08-09
Specifične pripombe	10-56
Obrazložiteni memorandum	10-11
Ocena potreb držav Zahodnega Balkana	10-11
Poglavje I – Splošne določbe	12-19
Cilji instrumenta	12-14
Osnovni pogoji za podporo	15-19
Poglavje II – Financiranje in izvajanje	20-29
Povečanje proračuna EU	22-23
Dodeljevanje sredstev	24-28
Odstopanja od finančne uredbe in uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje	29
Poglavje III – Programi reform	30-45
Programi reform, ki jih morajo predložiti države Zahodnega Balkana	30-36
Predhodno financiranje	37
Zelo ugodna posojila	38-42
Naložbeni okvir za Zahodni Balkan	43-45
Poglavje IV – Zaščita finančnih interesov Unije	46-52
Revizijske pravice Sodišča	46-49
Nacionalni sistemi notranjih kontrol in nacionalni revizijski organi	50-52
Poglavje V – Spremljanje, poročanje in ocenjevanje	53
Poglavje VI – Končne določbe	54
Ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga	55-56

Zaključne pripombe

57-60

Priloge

Annex I – Prejšnja poročila in mnenja Sodišča, ki so se upoštevala v tem mnenju

Annex II — Primerjava ciljev predloga in ciljev uredbe IPA III

Annex III — Sporazumi, ki bodo sklenjeni po začetku veljavnosti uredbe o instrumentu za reforme in rast za Zahodni Balkan

Annex IV — Odstopanja od finančne uredbe in uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

Annex V — Pregled pripravljenosti držav Zahodnega Balkana na področju finančnega nadzora

Uvod

Ozadje

01 Šest držav Zahodnega Balkana – Albanija, Bosna in Hercegovina, Kosovo¹, Črna gora, Severna Makedonija in Srbija – si od začetka stoletja prizadeva za članstvo v EU. Ena od zahtev za pristop k EU je delujoče tržno gospodarstvo. Vendar gospodarsko zблиževanje Zahodnega Balkana z EU že več let šteje za nezadostno². EU v okviru širitvenega procesa finančno podpira socialno-ekonomski razvoj držav Zahodnega Balkana. Ta podpora dopolnjuje druge oblike pomoči, s katerimi se spodbujajo bistvene reforme, povezane z vrednotami EU, in uskladitev s pravnim redom EU. EU v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 državam v fazi pred pristopom (vključno s podporo Turčiji) v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (v nadaljnjem besedilu: IPA III) daje na voljo več kot 14 milijard EUR.

02 Komisija je 8. novembra 2023 predlagala vzpostavitev **instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan** (v nadaljnjem besedilu: predlog)³ kot del novega načrta za rast za to regijo⁴. S tem instrumentom bi se šestim državam Zahodnega Balkana med letoma 2024 in 2027 zagotovila dodatna podpora v višini **do 6 milijard EUR**. Novi načrt za rast nadgrajuje in omogoča dodatno spodbudo za ekonomske prednostne naloge, določene v gospodarskem in naložbenem načrtu, predstavljenem leta 2020⁵.

03 Cilj predlaganega instrumenta je „pospešitev regionalnega gospodarskega povezovanja, postopnega povezovanja z enotnim trgom Unije, socialno-ekonomskega zблиževanja gospodarstev Zahodnega Balkana ter usklajevanja z zakoni, pravili, standardi, politikami in praksami Unije z namenom članstva v Uniji“⁶. Instrument naj bi se začel uporabljati leta 2024, odvisno od izida zakonodajnega postopka.

¹ To poimenovanje (ki se uporablja v celotnem mnenju) ne vpliva na stališča o statusu ter je v skladu z Resolucijo Varnostnega Sveta OZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

² COM(2023) 690, Sporočilo o širitveni politiki EU za leto 2023, 8. november 2023, str. 11.

³ COM(2023) 692, Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan, 8. november 2023.

⁴ COM(2023) 691, Novi načrt za rast za Zahodni Balkan, 8. november 2023.

⁵ COM(2020) 641, Gospodarski in naložbeni načrt za Zahodni Balkan, 6. oktober 2020.

⁶ Uvodna izjava 9 predloga.

Področje uporabe in omejitve tega mnenja

Področje uporabe

04 Komisija je predlog za vzpostavitev instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan objavila 8. novembra 2023. Pravna podlaga predloga sta člen 212 in člen 322(1) Pogodbe o delovanju EU, kar pomeni, da se je treba v okviru zakonodajnega postopka posvetovati z Evropskim računskim sodiščem (v nadaljnjem besedilu: Sodišče). Svet je 20. decembra 2023 predložil uradni zahtevek za mnenje Sodišča in ga pozval, naj mnenje predloži najpozneje do 9. februarja 2024. Evropski parlament je uradni zahtevek za mnenje predložil 25. januarja 2024. S tem mnenjem je izpolnjena zahteva po posvetovanju.

05 Komisija je junija 2023 predstavila sporočilo o vmesni reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027⁷, ki ga je spremljal predlog za spremembo uredbe o večletnem finančnem okviru⁸. V slednjem je bilo med drugim predlagano povečanje sredstev, ki so na voljo v razdelku 6 večletnega finančnega okvira Sosedstvo in svet. Sodišče se sklicuje na te dokumente Komisije, kadar meni, da je to ustrezno.

06 To mnenje temelji na pregledu zakonodajnega predloga o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan ter z njim povezanih dokumentov, kot sta obrazložitveni memorandum in ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga. Sodišče se je posvetovalo z Generalnim direktoratom Komisije za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR) ter Generalnim direktoratom Komisije za proračun (GD BUDG). Pregled je dopolnilo z analizo raziskav iz virov, kot je Služba Evropskega parlamenta za raziskave. V tem mnenju je upoštevana vrsta prejšnjih posebnih poročil in mnenj Sodišča o širitvenem procesu EU in finančni pomoči tretjim državam (glej [Prilogo I](#)).

07 V mnenju so izražena stališča Sodišča o zakonodajnem predlogu in z mnenjem Sodišče prispeva k zakonodajnemu postopku s predlogi o tem, kako pojasniti nekatere dele dokumenta, da bi se izboljšalo finančno poslovanje sredstev EU⁹.

⁷ COM(2023) 336, Sporočilo Komisije – Vmesna revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, 20. junij 2023.

⁸ COM(2023) 337, Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe o določitvi večletnega finančnega okvira, 20. junij 2023.

⁹ Mnenja v [Vodniku po metodologiji Evropskega računskega sodišča](#), str. 24–25.

Omejitve

08 Komisija je predlagala vzpostavitev instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan, ne da bi prej pripravila oceno učinka, in v obrazložitvenem memorandumu kot razlog navedla politično nujnost predloga¹⁰. Zato Sodišče ni moglo oblikovati popolnoma utemeljenega mnenja.

09 Komisija je nameravala v treh mesecih po sprejetju pobude, to je do 8. februarja 2024, pripraviti analitični dokument, v katerem bi bili predstavljeni dokazi, na katerih temelji predlog¹¹. Vendar do 30. januarja 2024, ko je Sodišče sprejelo to mnenje, Komisija dokumenta še ni objavila. To pomeni, da ga Sodišče v svojem mnenju ni moglo upoštevati.

¹⁰ Obrazložitveni memorandum predloga, str. 5.

¹¹ Prav tam, str. 5.

Specifične pripombe

Obrazložitevni memorandum

Ocena potreb držav Zahodnega Balkana

10 Komisija je predstavila predlog za vzpostavitev instrumenta skupaj s sporočilom o novem načrtu za rast za Zahodni Balkan. Komisija je v tem sporočilu poudarila, da se šteje, da se raven in hitrost gospodarskega zблиževanja držav Zahodnega Balkana z EU „ne zvišujeta dovolj hitro“¹², drugod pa je gospodarsko konvergenco označila kot nezadostno¹³. BDP na prebivalca se giblje od 30 % do 50 % povprečja EU. Cilj novega načrta za rast je, da bi države Zahodnega Balkana „znatno pospešile širitveni proces in rast svojih gospodarstev“¹⁴. Instrument je sestavljen iz štirih stebrov, ki so:

- (1) krepitev gospodarskega povezovanja z enotnim trgom EU;
- (2) spodbujanje gospodarskega povezovanja na Zahodnem Balkanu prek skupnega regionalnega trga, tj. gospodarske pobude, o kateri se je leta 2020 dogovorilo šest držav Zahodnega Balkana;
- (3) pospešitev temeljnih reform;
- (4) povečanje finančne pomoči prek instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

11 Novi načrt za rast temelji na ekonomskih prednostnih nalogah, določenih v gospodarskem in naložbenem načrtu, predstavljenem leta 2020, in omogoča dodatno spodbudo zanje¹⁵. Komisija meni, da je instrument „osrednji del“ načrta¹⁶. V sporočilu Komisije o načrtu za rast je pojasnjeno, zakaj je treba okrepiti zблиževanje gospodarstev Zahodnega Balkana z EU. Poudarjene so tudi različne koristi, ki bi jih ukrepi v okviru načrta za rast in predlaganega instrumenta prinesli regiji. Ker pa ni bilo ocene učinka ali analitičnega dokumenta (glej odstavka **08** in **09**), Sodišče ni moglo oceniti, v kolikšni

¹² COM(2023) 691, Novi načrt za rast za Zahodni Balkan, str. 1.

¹³ Obrazložitevni memorandum predloga, str. 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Novi načrt za rast za Zahodni Balkan, str. 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Gospodarski in naložbeni načrt za Zahodni Balkan.

¹⁶ Obrazložitevni memorandum predloga, str. 1.

meri bo predvidena podpora iz instrumenta v višini 6 milijard EUR verjetno prispevala k doseganju glavnih ciljev instrumenta, tj. pospeševanju gospodarskega povezovanja in zblíževanju gospodarstev držav Zahodnega Balkana z EU.

Poglavje I – Splošne določbe

Cilji instrumenta

12 Splošni cilji v členu 3(1) so:

- (a) pospešitev regionalnega gospodarskega povezovanja in postopnega povezovanja z enotnim trgom EU;
- (b) pospešitev socialno-ekonomskega zblíževanja gospodarstev upravičenk z EU;
- (c) pospešitev usklajevanja z vrednotami, zakonodajo, pravili, standardi, politikami in praksami EU z namenom članstva v EU.

13 Posebni cilji v členu 3(2) povečini ustrezajo več ciljem, opredeljenim v okviru instrumenta IPA III¹⁷. Iz primerjave ciljev v *Prilogi II* je razvidno tudi, da je v instrumentu večji poudarek namenjen gospodarskim reformam držav Zahodnega Balkana, njihovemu regionalnemu gospodarskemu povezovanju in postopnemu vključevanju na enotni trg EU¹⁸.

14 V skladu s predlogom za vzpostavitev instrumenta bo treba več pomembnih vidikov opredeliti v poznejših sporazumih (tj. sporazumu o instrumentu, programih reform, sporazumih o posojilih), ki bodo sklenjeni šele, ko bo predlagana uredba začela veljati. Na primer, v programih reform, ki jih bodo pripravile vlade držav Zahodnega Balkana (glej odstavke **30–36**), bodo določeni podrobni ukrepi v zvezi s tem, kako izvajati prej navedene posebne cilje¹⁹. V *Prilogi III* so povzeti različni sporazumi, ki jih je treba skleniti.

¹⁷ Uredba (EU) 2021/1529 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč, 15. september 2021.

¹⁸ Kot je opredeljeno v členu 3(2)(a), (b), (c) in (d).

¹⁹ Člen 11(2) in člen 13(2) predloga.

Osnovni pogoji za podporo

15 V členu 5 sta opredeljena dva sklopa osnovnih pogojev, ki jih morajo države upoštevati, da bi bile upravičene do financiranja:

- (a) države Zahodnega Balkana naj „še naprej podpirajo in spoštujejo učinkovite demokratične mehanizme, vključno z večstrankarskim parlamentarnim sistemom, in pravno državo ter zagotavljajo spoštovanje vseh obveznosti na področju človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin“ ter
- (b) „konstruktivno sodelovanje Srbije in Kosova pri normalizaciji medsebojnih odnosov“.

16 Prvi osnovni pogoj se nanaša na napredek držav na področju „temeljev“ širitvenega procesa²⁰. Ta določba ustreza podobnim določbam za druge instrumente zunanjega delovanja. Je merilo za upravičenost držav upravičenk do financiranja v okviru instrumenta. Komisija meni, da države Zahodnega Balkana ta splošna načela spoštujejo.

17 Komisija spremlja napredek pri teh temeljih in v svojem zadnjem sporočilu o širitvi EU ugotavlja, da je bil „v več državah, ki se pripravljajo na pristop, [...] dosežen določen napredek na področju temeljnih pravic“. Poudarja tudi, da so se „nadaljevali nekateri negativni trendi, kot je splošna razširjenost nasilja na podlagi spola, svobodo medijev pa so še naprej ovirali politični in gospodarski interesi, kar slabi nadzor nad javnimi organi, odpira prostor za tuje vmešavanje in spodkopava komunikacijo o EU“²¹. Poleg tega najnovejša poročila o širitvi za države Zahodnega Balkana²² kažejo, da je bila pripravljenost teh držav na področju pravosodja in temeljnih pravic različna in se je gibala od tega, da so države kazale „določeno stopnjo pripravljenosti“, do tega, da so bile „zmerno pripravljene“ za uporabo pravnega reda EU na tem področju.

18 Drugi osnovni pogoj je sodelovanje za celovito izvajanje [sporazuma o poti k normalizaciji odnosov med Kosovom in Srbijo](#) iz februarja 2023 ter priloge o izvajanju sporazuma. Vendar je Svet pred nedavnim izjavil, da obžaluje, da obe pogodbenici ne izvajata tega sporazuma²³ in drugih prejšnjih zavez, ki so prav tako omenjene

²⁰ Kot je opredeljeno v členu 3(2)(i).

²¹ COM(2023) 690, Sporočilo o širitveni politiki EU za leto 2023, str. 9.

²² Sporočilo Komisije za javnost z naslovom [2023 Enlargement package](#).

²³ Sklepi Sveta o širitvi, ref. 16707/23, 12. december 2023, točka 37.

v členu 5(1) predloga. Iz tega je razvidno, da bo to eden od izzivov za instrument v prihodnosti.

19 Pomembno je, da Komisija še naprej spremlja izpolnjevanje obeh osnovnih pogojev v okviru letnih poročil o širitvi, kot je predvideno v členu 5(2) predloga. Če država krši pogoje, se lahko Komisija odloči, da zadrži sredstva. Da pa bi **Komisija in zakonodajalca** pojasnili to določbo, **bi morali premisliti** o uporabi naslednjega besedila za zadnji stavek člena 5(2): „Komisija lahko sprejme sklep, da nekateri od teh osnovnih pogojev niso izpolnjeni, in ~~zlasti~~ **bi v takih primerih morala** zadrž[ati] sprostitev sredstev [...]“.

Poglavje II – Financiranje in izvajanje

20 Najvišji predvideni znesek sredstev za instrument znaša 6 milijard EUR za obdobje 2024–2027. Financiranje instrumenta je predvideno na naslednji način:

- (a) 2 milijardi EUR nepovratne podpore (nepovratna sredstva, rezervacije za kritje posojil in upravna podpora) v okviru razdelka 6 večletnega finančnega okvira Sosedstvo in svet kot del revizije večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027²⁴;
- (b) 4 milijarde EUR v obliki zelo ugodnih posojil, ki se financirajo z najemanjem posojil na finančnih trgih (glej odstavke **38–42**).

21 Glede na to, da je EU v sedanjem večletnem finančnem okviru državam v fazi pred pristopom dala na voljo več kot 14 milijard EUR (vključno s podporo Turčiji) v okviru IPA III, zneski, zagotovljeni v okviru instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan, pomenijo znatno povečanje sredstev, predvidenih za države Zahodnega Balkana. To ustreza ocenjenemu povečanju podpore, ki je bila dana na voljo v obdobju financiranja 2021–2027, za več kot 40 %.

Povečanje proračuna EU

22 Komisija je za financiranje nepovratne podpore v višini 2 milijard EUR v okviru instrumenta predlagala povečanje razdelka 6 večletnega finančnega okvira. To povečanje je del vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira, ki bi vključevalo

²⁴ COM(2023) 337, Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe o določitvi večletnega finančnega okvira, člen 1(5) in Priloga I.

povečanje zgornje meje razdelka 6 večletnega finančnega okvira za 10,5 milijarde EUR (v tekočih cenah)²⁵.

23 Komisija se je odločila za vzpostavitev ločenega instrumenta namesto za povečanje financiranja v okviru obstoječega instrumenta IPA III. To odločitev je utemeljila tako, da je poudarila, kako se ta ločeni instrument razlikuje od instrumenta IPA III, na primer po uporabi instrumenta, ki temelji na uspešnosti, vključno z uporabo predhodne pogojenosti za potrditev dostopa do financiranja, in uporabi dveh tretjin instrumenta za posojila. Poudarila je tudi, da ni mogoče prerazporediti sredstev v okviru instrumenta IPA III²⁶.

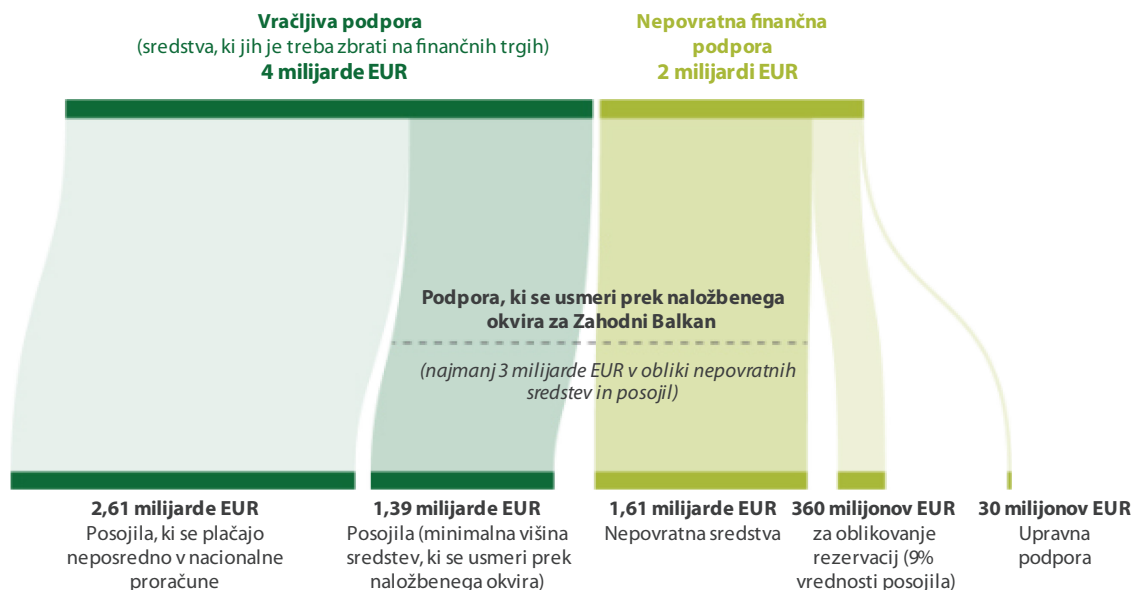
Dodeljevanje sredstev

24 Dodeljevanje sredstev je določeno v členu 6, pri čemer se skupna sredstva razdelijo na dve tretjini za posojila in eno tretjino za nepovratno podporo (ki vključuje nepovratna sredstva, rezervacije za kritje kreditov in druge oblike podpore ter upravno pomoč) (glej *sliko 1*).

²⁵ Sporočilo o vmesni reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, str. 6.

²⁶ Točka 1.5.5 ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga.

Slika 1 – Proračun instrumenta



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zakonodajnega predloga o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

25 Vsaj 50 % predvidenega skupnega zneska v višini 6 milijard EUR bo usmerjenih prek [naložbenega okvira za Zahodni Balkan](#) (v nadaljnjem besedilu: naložbeni okvir)²⁷. Naložbeni okvir je namenska mednarodna naložbena platforma, ki jo sestavljajo Komisija, mednarodne finančne institucije, dvostranske razvojne banke držav članic EU in dvostranski donatorji (glej odstavke [43–45](#)).

26 V skladu s členom 6(4) predloga bi Komisija določila zneske, ki bodo na voljo za vsako državo upravičenko, tako da bi uporabila jedrnato formulo iz priloge k predlogu, ki združuje število prebivalcev države upravičenke in njen BDP na prebivalca²⁸. Podpora v okviru instrumenta se bo državam članicam zagotovila v obliki „financiranja, ki ni povezano s stroški“, kot je določeno v členu 125(1)(a) [finančne uredbe](#).

27 Instrument za reforme in rast za Zahodni Balkan ne bo nadomestil podpore, ki se zagotavlja državam Zahodnega Balkana v okviru instrumenta IPA III. Nasprotno, dopolnjeval naj bi druge oblike pomoči EU, kot so dvostranski in regionalni programi instrumenta IPA ter čezmejni programi, ki se sofinancirajo iz Evropskega sklada za

²⁷ Člen 6(5) predloga.

²⁸ Priloga k dokumentu [COM\(2023\) 692](#), Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

regionalni razvoj²⁹. Ker pa je več ciljev predlaganega instrumenta podobnih ciljem v okviru instrumenta IPA III (glej odstavek **13** in *Prilogo II*), je bistveno, da Komisija posebno pozornost nameni usklajevanju pomoči, kot je navedeno v členu 4(3) predloga.

28 V členu 9(3) predloga se kot osnovni pogoj za sprostitev sredstev od Komisije in vsake države Zahodnega Balkana zahteva, da sklenejo sporazume o instrumentu in posojilne pogodbe. Ti sporazumi bodo pravno zavezujoči in z njimi bodo natančno določene obveznosti za države upravičenke. V členu 9(4) predloga je določena obveznost, da se s temi sporazumi zaščitijo finančni interesi EU. S členom 9(5)(g) se ureja dostop do podatkov in dokumentacije v okviru sporazuma o instrumentu. Vendar bi bila ta določba jasnejša, če bi bilo poleg Komisije in Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) omenjeno Sodišče (glej odstavek **47**).

Odstopanja od finančne uredbe in uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

29 Celotni predlog vsebuje sedem odstopanj od finančne uredbe in eno odstopanje od Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa (*uredba NDICI*). Z večino odstopanj se instrumentu zagotavlja potrebna prožnost, da se neporabljen sredstva lahko porabijo v drugem letu in se lahko del posojil usmeri prek naložbenega okvira. Vsa odstopanja so navedena v *Prilogi IV*.

Poglavje III – Programi reform

Programi reform, ki jih morajo predložiti države Zahodnega Balkana

30 Da bi vlade držav Zahodnega Balkana prejele finančna sredstva, morajo pripraviti programe reform, v katerih bodo določeni „ključni ukrepi, ki jih namerava[*jo*] sprejeti v obdobju 2024–2027 za pospešitev socialno-ekonomskega zблиževanja z EU“³⁰. Programi reform bi morali služiti „kot splošni okvir za doseganje ciljev tega instrumenta“³¹.

²⁹ Uredba (EU) 2021/1059 o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in instrumenti za zunanje financiranje.

³⁰ Obrazložitveni memorandum predloga, str. 2.

³¹ Uvodna izjava 24 predloga.

31 Programi reform bodo morali vsebovati sklop plačilnih pogojev v zvezi z načrtovanimi reformami³². Komisija bo ocenila programe reform in jih odobrila s svojim izvedbenim sklepom³³. S tem postopkom za pripravo programov se zagotovo krepi odgovornost držav, vendar se vladam držav Zahodnega Balkana dopušča tudi veliko manevrskega prostora pri oblikovanju pogojev za izplačilo. V praksi so programi reform del postopka posvetovanja s Komisijo, preden jih države upravičenke predložijo. Pomembno je poudariti, da osnutek predloga Komisiji ne omogoča izrecno, da bi od vlad zahtevala pregled in/ali spremembo programov reform. Glede na tveganja, opisana v nadaljevanju, bi morali **Komisija in zakonodajalca razmisliti** o spremembi člena 14 tako, da bi lahko Komisija ne le *dala pripombe* o osnutkih programov reform, temveč tudi zahtevala, da vlade Zahodnega Balkana osnutke programov reform ustrezno *pregledajo in/ali spremenijo*. Takšna revizija bi bila usklajena s postopkom odobritve čezmejnih programov, v katerih sodelujejo države Zahodnega Balkana³⁴.

32 Obstaja tveganje, da pogoji za izplačilo, ki jih je treba opredeliti v programih reform, morda ne bodo dovolj ambiciozni in da temeljni kazalniki morda ne bodo dovolj jasni in merljivi. Sodišče je v posebnem poročilu o pravni državi³⁵ leta 2022 ugotovilo, da so imeli ukrepi EU omejen splošni učinek na napredek temeljnih reform na področju pravne države, ki so bistven osnovni pogoj v širitvenem procesu EU. Kar zadeva temeljne reforme, je priporočilo, naj Komisija določi strateške ciljne vrednosti za vsako državo širitve, in sicer z določitvijo končnih kazalnikov učinkov, skupaj z mejniki za spremljanje napredka pri doseganju teh ciljnih vrednosti³⁶. Zato bi morala imeti Komisija možnost, da od držav zahteva, da pregledajo ali spremenijo pogoje za izplačilo in po potrebi te kazalnike vključijo v programe reform.

33 Drugo opažanje, ki izhaja iz prejšnjih posebnih poročil Sodišča, je bilo, da je bilo težko doseči trajnostnost reform, zlasti glede na šibko upravno zmogljivost držav

³² Člen 12(1) predloga.

³³ Člena 14 in 15 predloga.

³⁴ Člen 18(3) in (4) [Uredbe \(EU\) 2021/1059](#) o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in instrumenti za zunanje financiranje.

³⁵ [Posebno poročilo 01/2022](#): Podpora EU pravni državi na Zahodnem Balkanu – kljub prizadevanjem temeljne težave še vedno obstajajo.

³⁶ [Posebno poročilo 01/2022](#), priporočilo 1 – Okrepiti mehanizem za spodbujanje reform na področju pravne države v procesu širitve.

Zahodnega Balkana³⁷. Iz predloga ni jasno, kako namerava Komisija zagotoviti zmanjšanje tveganja za trajnostnost. V njem je le predvideno, da država članica upravičenka ukrepov, ki jih je zadovoljivo izpolnila, „ni razveljavila“³⁸. V primeru temeljnih reform je trajnostnost vse pomembnejša, saj je tudi osnovni pogoj za odobritev podpore v okviru instrumenta v skladu s členom 5(1) predloga (glej odstavke 15–19).

34 Namen zahteve, da morajo države upravičenke zahtevke za plačila predložiti dvakrat letno, je Komisiji omogočiti, da pred izplačilom sredstev preveri, ali so izpolnjeni ustrezni pogoji. Če Komisija meni, da napredek pri reformah ni bil zadovoljiv, lahko zadrži ustrezne zneske, dokler država upravičenka ne izpolni zadevnih pogojev³⁹. Ključno je, da bo Komisija, kadar država upravičenka ne sprejme potrebnih ukrepov v 12 mesecih po začetni negativni oceni (ali v 24 mesecih v prvem letu izvajanja), sorazmerno zmanjšala skupno podporo na del, ki ustreza ustreznim plačilnim pogojem (vključno z deležem, ki se usmeri prek naložbenega okvira)⁴⁰.

35 Sodišče pozdravlja dejstvo, da je Komisija povečala uporabo pogojevanja za financiranje v okviru instrumenta. Ta novi pristop je v skladu s preteklim priporočilom Sodišča, naj Komisija okrepi mehanizem za spodbujanje reform v širitvenem procesu⁴¹. V skladu s predlogom lahko Komisija prerazporedi vsa sredstva ali njihov del drugim državam upravičenkam, če država ne izpolni plačilnih pogojev⁴². To je še močnejša spodbuda za države Zahodnega Balkana, da začnejo izvajati reforme. Vendar je dejanski pomen besed „zadovoljivo izpolnjevanje“ pogojev (v členu 21(2)) nejasen. Nejasno je tudi merilo za sprožitev „popolne ali delne sprostitev sredstev“⁴³. Zato **bi morala Komisija razmisliti** o oblikovanju notranjih smernic za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja plačilnih pogojev, opredeljenih v programih reform. V smernicah bi bilo treba obravnavati tudi morebitno razveljavitev pogojev, ki so bili predhodno izpolnjeni.

³⁷ Posebno poročilo 01/2022 in Posebno poročilo 21/2016 o predpristopni pomoči EU za krepitev upravne zmogljivosti na Zahodnem Balkanu.

³⁸ Člen 21(2) predloga.

³⁹ Člen 21(4) predloga.

⁴⁰ Člen 21(5) predloga.

⁴¹ Posebno poročilo 01/2022, Priporočilo 3 – Okrepiti uporabo pogojenosti v okviru instrumenta IPA III.

⁴² Člen 21(8) ter uvodni izjavi 19 in 39 predloga.

⁴³ Člen 12(1) predloga.

36 Kot zadnje lahko Komisija zmanjša podporo, ki se izplača, v primeru ugotovljenih nepravilnosti, goljufij, korupcije in navzkrižij interesov, ki jih država upravičenka ni odpravila, ali resnih pomislekov v zvezi z njimi⁴⁴. Komisija lahko to odločitev sprejme tudi na podlagi informacij, ki jih zagotovi urad OLAF. Vendar poročila Sodišča v zvezi s tem niso omenjena. Zato **bi morali Komisija in zakonodajalca razmisliti** o izrecni navedbi poročil Sodišča na koncu člena 21(7).

Predhodno financiranje

37 Po predložitvi programov reform lahko države Zahodnega Balkana zaprosijo za plačilo predhodnega financiranja⁴⁵. Pod posebnimi pogoji, določenimi v členu 20, bi lahko prejele predhodno financiranje v višini do 7 % skupne podpore, ki jim je na voljo v okviru instrumenta. To bi lahko pomenilo do 390 milijonov EUR predhodnega financiranja.

Zelo ugodna posojila

38 S predlaganim instrumentom bi se državam Zahodnega Balkana dodelile 4 milijarde EUR v obliki posojil. Komisija bi posojila financirala z izposojanjem potrebnih sredstev na kapitalskih trgih ali od finančnih institucij, pri čemer bi kot splošno metodo najemanja posojil uporabila *diverzificirano strategijo financiranja*, ki jo je EU uvedla leta 2022⁴⁶. Posojila bi se zagotovila pod zelo ugodnimi pogoji, pri čemer bi se glavnica začela odplačevati šele leta 2034, zapadlost posojil pa bi bila do 40 let⁴⁷. To pomeni, da bi bila njihova zapadlost še daljša kot pri 35-letnih posojilih, odobrenih Ukrajini leta 2023⁴⁸.

39 Pomembno je opozoriti, da bi posojila, predlagana v okviru instrumenta, pomenila znatno povečanje v primerjavi z zneski, ki so bili državam Zahodnega Balkana posojeni v okviru prejšnjih večletnih finančnih okvirov. Na [sliki 2](#) je primerjava prejšnjih in trenutno predlaganih posojil.

⁴⁴ Člen 21(7) predloga.

⁴⁵ Člen 20 predloga.

⁴⁶ Glej tudi [Mnenje Sodišča 07/2022](#) o diverzificirani strategiji financiranja.

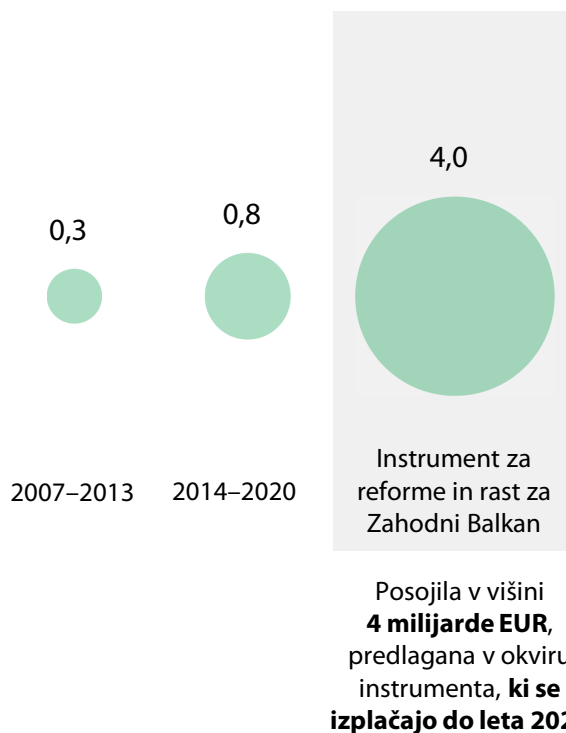
⁴⁷ Uvodna izjava 36 in člen 17 predloga.

⁴⁸ Uvodna izjava 27 [Uredbe \(EU\) 2022/2463](#) o vzpostavitvi instrumenta za zagotavljanje podpore Ukrajini za leto 2023 (makrofinančna pomoč +), 14. december 2022.

Slika 2 – Makrofinančna pomoč in posojila, predlagana v okviru programa za reforme in rast za Zahodni Balkan

Posojila, dana na voljo šestim državam Zahodnega Balkana

(v milijardah EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi delovnega dokumenta služb Komisije SWD(2023) 244, ki je priložen Poročilu Komisije o izvajanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2022 (Priloga 1), in predloga za vzpostavitev instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

40 V skladu s členom 211(1) finančne uredbe bi se za predlagana posojila jamčilo z rezervacijo, ki bi se vplačala v skupni sklad EU za rezervacije. V členu 18(1) predloga je določeno, da znaša stopnja rezervacij 9 % vrednosti posojila. To ustreza standardni stopnji rezervacij iz člena 31(5) [uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje](#) za makrofinančno pomoč in obrestni meri, ki se je prej uporabljala za posojila tretjim državam. Oblikovanje rezervacij bi se plačalo iz dela instrumenta, ki se nanaša na nepovratna sredstva, v skupnem znesku 360 milijonov EUR (glej [slika 1](#) zgoraj). V členu 18(1) predloga se Komisiji tudi omogoča, da sčasoma postopno oblikuje rezervacije, ko se posojila izplačujejo.

41 Sodišče je v prejšnjih mnenjih izrazilo kritiko Komisije, ker ni oblikovala rezervacije za posojila Ukrajini, in izpostavilo tveganja, povezana s tem, da se posojila

jamčijo neposredno iz proračuna EU⁴⁹. Zato Sodišče pozdravlja odločitev Komisije, da predlaga standardni pristop, v skladu s katerim se kot jamstvo za posojila državam Zahodnega Balkana oblikuje 9-odstotna rezervacija.

42 V členu 18(2) se zahteva tudi, da Komisija pregleda stopnjo rezervacij „vsaj vsaka tri leta“. V ta namen bi bila Komisija pooblaščenca za sprejemanje delegiranih aktov (glej odstavek 54). Pogostost pregledovanja stopnje rezervacij je usklajena z zahtevami iz člena 211(1) finančne uredbe. Ker pa naj bi instrument deloval do konca leta 2028, bi Komisija v praksi stopnjo rezervacij ponovno ocenila enkrat v času njegovega trajanja.

Naložbeni okvir za Zahodni Balkan

43 Vsaj polovica vseh sredstev iz instrumenta, tj. vsaj 3 milijarde EUR, bi se usmerila prek naložbenega okvira. Ta okvir deluje od leta 2009 in je skupna finančna platforma Evropske komisije, finančnih organizacij, držav članic EU in Norveške, njen namen pa je okrepiti sodelovanje pri naložbah javnega in zasebnega sektorja za socialno-ekonomski razvoj regije in prispevati k evropski integraciji Zahodnega Balkana⁵⁰. Države upravičenke na tej platformi sodelujejo kot opazovalke. Sekretariat naložbenega okvira gosti Evropska komisija, trenutno pa so sodelujoče mednarodne finančne institucije naslednje:

- (1) Razvojna banka Sveta Evrope;
- (2) Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD);
- (3) Evropska investicijska banka (EIB) in Evropski investicijski sklad;
- (4) Skupina Svetovne banke, vključno z Mednarodno finančno korporacijo;
- (5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (nemška razvojna banka);
- (6) *Agence Française de Développement* (francoska razvojna agencija).

44 V skladu s členom 6(5) predloga bi financiranje, usmerjeno prek naložbenega okvira, vključevalo vsa nepovratna sredstva, ki so na voljo v okviru instrumenta

⁴⁹ Mnenje 07/2022 o diverzificirani strategiji financiranja, zlasti odstavki 15–17, in Mnenje 03/2023 o instrumentu za Ukrajino, odstavki 38–45 in 76.

⁵⁰ Sporočilo za javnost – *European Commission announces additional €680 million investment package for the Western Balkans under the Economic and Investment Plan*, 13. december 2023.

(približno 1,6 milijarde EUR), in vsaj 1,4 milijarde EUR v obliki posojil (glej [slika 1](#) zgoraj). V členu 19(1) je nadalje določeno, da bi se s tem financiranjem podpirale „naložbe v infrastrukturo“. Da se načrtovano financiranje v višini 3 milijarde EUR umesti v kontekst, je treba opozoriti, da je Komisija v obdobju 2009–2023 prispevala približno 2,94 milijarde EUR nepovratnih sredstev instrumenta IPA v naložbeni okvir za naložbe v infrastrukturo (od tega 1,59 milijarde EUR v obdobju 2021–2023 v okviru IPA III).

45 Pomembno je opozoriti, da bi se financiranje prek naložbenega okvira sproščalo postopoma glede na napredek držav pri reformah, določenih v programih reform⁵¹. Komisija bi vsakih šest mesecev z vsakim sklepom o odobritvi sprostitev sredstev (kot je določeno v členu 21(3) predloga) odločala tudi o deležu plačil, ki bodo na voljo prek naložbenega okvira ali nacionalnih proračunov držav Zahodnega Balkana.

Poglavje IV – Zaščita finančnih interesov Unije

Revizijske pravice Sodišča

46 V predlogu je poudarjena potreba po nadaljnji krepitvi revizijskih in nadzornih mehanizmov v državah Zahodnega Balkana. V njem so tudi izrecno priznane revizijske pravice Evropskega računskega sodišča (ki izhajajo iz členov 285 in 287 PDEU), povezane s sredstvi, porabljenimi v okviru instrumenta. Zlasti se v členu 9(4) predloga navaja, da je treba s sporazumi o instrumentu in posojilnimi pogodbami ter sporazumi, sklenjenimi z osebami ali subjekti, ki prejemajo sredstva, „zagotavljati izpolnjevanje obveznosti iz člena 129 [finančne uredbe o sodelovanju za zaščito finančnih interesov Unije]“. Vendar bi bilo koristno, če bi se nekatere določbe predloga dodatno pojasnile.

Dostop do dokumentacije na podlagi sporazuma o instrumentu

47 V členu 9 je določena obveznost, da se finančni interesi EU zaščitijo s sporazumom o instrumentu, ki se sklene z vsako državo upravičenko. Zlasti bodo v sporazumu o instrumentu določene podrobne določbe, ki zadevajo „zavezo upravičenke, da bo napredovala v smeri učinkovitejših in uspešnejših sistemov kontrol [...]“⁵² in dejavnosti, povezane z „upravljanjem, kontrolo, nadzorom, spremljanjem, ocenjevanjem, poročanjem in revizijo v okviru instrumenta, ter preglede sistemov,

⁵¹ Člen 19(5), (6) in (7) predloga.

⁵² Člen 9(5)(a) predloga.

preiskave, ukrepe za boj proti goljufijam in sodelovanje”⁵³. Kot je pojasnjeno v odstavku 28, pa bi bil člen 9(5)(g) o dostopu do podatkov in dokumentacije jasnejši, če bi bilo Sodišče omenjeno skupaj s Komisijo in uradom OLAF. Da bi se izognili nesporazumom o pravicah Sodišča, **bi morali Komisija in zakonodajalca** razmisliti o tem, da se v členu 9(5)(h) Sodišče izrecno imenuje.

Dostop do dokumentacije v naložbenem okviru

48 Kot je bilo že navedeno, bi se vsaj polovica financiranja iz instrumenta (vključno z vsemi nepovratnimi sredstvi) usmerila prek skupnega sklada, ustanovljenega v naložbenem okviru, ki bi ga upravljali EBRD in EIB. Ti zneski bi se izvrševali v okviru *posrednega upravljanja* z mednarodnimi finančnimi institucijami, kot je določeno v členu 62(1)(c) finančne uredbe. Splošni pogoji skupnega sklada Sodišču izrecno zagotavljajo revizijske pravice, vključno z dostopom do dokumentacije in pravico do izvajanja obiskov na kraju samem, kot je potrebno⁵⁴. Vendar je treba opozoriti, da je v preteklosti ena od šestih finančnih institucij, ki so sodelovale v naložbenem okviru, tj. Skupina Svetovne banke, ovirala dostop do dokumentacije, ki jo je Sodišče potrebovalo za pravilno izvedbo svojega revizijskega dela⁵⁵.

Revizijske pravice v zvezi s posojilnimi pogodbami

49 V členu 22(2)(d) predloga je navedeno, da sporazum o instrumentu določa obveznosti države upravičenke, da „izrecno pooblasti Komisijo, urad OLAF, Računsko sodišče in, kadar je to ustrezno, EJT za izvrševanje njihovih pravic”. Vendar za razliko od člena 9(4) predloga, v katerem je določena obveznost zaščite finančnih interesov EU, v členu 22(2) niso izrecno navedene posojilne pogodbe. Zaradi jasnosti in doslednosti ter da bi se izognili nesporazumom o revizijskih pravicah Sodišča, **bi morali Komisija in zakonodajalca razmisliti** o sklicevanju na posojilne pogodbe skupaj s sporazumom o instrumentu v členu 22(2).

Nacionalni sistemi notranjih kontrol in nacionalni revizijski organi

50 Za posojila, izplačana neposredno v nacionalne proračune, bi se Komisija opirala na obstoječe sisteme notranjih kontrol v državah Zahodnega Balkana⁵⁶. Ta pristop je

⁵³ Člen 9(5)(c) predloga.

⁵⁴ Splošni pogoji Evropskega skupnega sklada za Zahodni Balkan, nazadnje spremenjeni 6. septembra 2023, točka 5.11. Preverjanja Komisije, str. 35.

⁵⁵ Letno poročilo Sodišča za leto 2018, 8. oktober 2019, okvir 6, str. 285.

⁵⁶ Člen 23(1) predloga.

usklajen z instrumentom IPA III, v okviru katerega se del sredstev EU izvršuje v okviru *posrednega upravljanja* (razen za Bosno in Hercegovino ter Kosovo) z institucionalno ureditvijo, opredeljeno v okvirnih sporazumih o finančnem partnerstvu, sklenjenih z državami⁵⁷. Predlagana uredba nacionalnim subjektom nalaga, naj „vzdržujejo reden dialog z Evropskim računskim sodiščem, uradom OLAF in po potrebi EJT“⁵⁸.

51 Sodišče pozdravlja dejstvo, da se je Komisija odločila za uveljavljeno institucionalno strukturo. Vendar je bilo v zadnjih poročilih o širitvi iz novembra 2023 poudarjeno, da se pripravljenost držav Zahodnega Balkana na področju finančnega poslovanja giblje od določene stopnje pripravljenosti do zmerne pripravljenosti (glej *Prilogo V*). Prav tako ni jasno, na katere subjekte natančno se nanaša izraz *nacionalni revizijski organi* v členu 23. Komisija je Sodišče obvestila, da se ta določba nanaša na nacionalni/državni revizijski urad (službo), ki je pristojen za revizijo nacionalnih proračunov. Ta določba se ne nanaša na revizijske organe instrumenta IPA, ustanovljene za posredno upravljanje sredstev tega instrumenta.

52 Pomembno je, da je instrument namenjen okrepitvi revizijskih in kontrolnih sistemov držav Zahodnega Balkana. V členu 23(1) je določeno, da se „[v] programih reform [...] v prvih letih izvajanja prednostno obravnavajo reforme, povezane s pogajalskim poglavjem 32, zlasti glede upravljanja in notranjega nadzora javnih financ [...]“, ter drugi ukrepi, kot je boj proti goljufijam, korupciji in organiziranemu kriminalu. Vendar bi bil predlog še jasnejši, če bi bile te prednostne naloge jasno navedene tudi v členu 13 o vsebini programov reform (glej odstavke **30–36**). **Komisija in zakonodajalca bi morali razmisliti** o sklicevanju na te prednostne naloge v členu 13(1) predloga.

Poglavje V – Spremljanje, poročanje in ocenjevanje

53 V skladu s členom 24 predloga mora Komisija spremljati izvajanje instrumenta in pripraviti letna poročila o doseženem napredku. V predlogu je določeno tudi, da morajo biti kazalniki, ki se uporabljajo za spremljanje instrumenta, „v največji možni meri skladni tudi s ključnimi poslovnimi kazalniki, vključenimi v okvir za rezultate instrumenta za predpristopno pomoč (IPA III), v okvir za merjenje rezultatov EFSD+ in v naložbeni okvir za Zahodni Balkan“⁵⁹. Sodišče pozdravlja ta pristop, saj je prednost uporabe kazalnikov, skladnih s tistimi, ki so opredeljeni v *uredbi IPA III*, da se

⁵⁷ Glej na primer *okvirni sporazum o finančnem partnerstvu* med Evropsko komisijo in Republiko Albanijo, zlasti člene 10, 11 in 50.

⁵⁸ Člen 23(3) predloga.

⁵⁹ Člen 13(2) predloga.

instrument uskladi z drugo predpristopno pomočjo. S tem pristopom bi se omogočilo tudi združevanje rezultatov in olajšalo spremljanje napredka pri doseganju ciljev instrumenta. Poleg tega je v členu 25 predloga predvideno, da mora Komisija med letoma 2028 in 2031 izvesti naknadno oceno instrumenta.

Poglavje VI – Končne določbe

54 V členu 26 se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za spremembo stopnje rezervacij za posojila, kot je predvideno v členu 18(3) predloga. Kot je navedeno v odstavku 42, naj bi Komisija v praksi stopnjo rezervacij ponovno ocenila enkrat v času trajanja instrumenta.

Ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga

55 V oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga je predvideno povečanje upravnih in človeških virov za instrument. Iz nje je razvidno, da bi upravni stroški za obdobje 2024–2027 skupaj znašali približno 34 milijonov EUR⁶⁰. Od tega zneska bi bilo 4 020 000 EUR obračunanih v razdelku 7 večletnega finančnega okvira „Evropska javna uprava“.

56 Potrebe po človeških virih za Komisijo so ocenjene na 24 ekvivalentov polnega delovnega časa. To bi vključevalo šest uradnikov in začasnih uslužbencev ter 18 delovnih mest, ki bi jih večinoma zasedali pogodbeni uslužbenci. Devet od 24 uslužbencev bi bilo razporejenih v delegacije EU v države Zahodnega Balkana.

⁶⁰ Ocena finančnih posledic zakonodajnega predloga, str. 48.

Zaključne pripombe

57 Ena od zahtev za pristop k EU je delujoče tržno gospodarstvo. Vendar gospodarsko zблиževanje držav Zahodnega Balkana z EU že več let šteje za nezadostno. Komisija je predlagala vzpostavitev instrumenta za reforme in rast za države Zahodnega Balkana, da bi se spodbudila njihova gospodarska rast in povečalo zблиževanje do povprečne ravni dohodka držav članic EU. Predlagani instrument bi zagotovil do 6 milijard EUR podpore, z 2 milijardama EUR v obliki nepovratne podpore in 4 milijardami EUR v obliki posojil. Zneski pomenijo znatno povečanje – ocenjeno na več kot 40 % – sredstev, predvidenih za države Zahodnega Balkana v obdobju financiranja 2021–2027. Ker pa je več ciljev predlaganega instrumenta podobnih ciljem v okviru IPA III, je bistveno, da Komisija posebno pozornost nameni usklajevanju pomoči. V predlogu je predvideno, da se kot jamstvo za posojila oblikuje rezervacija v višini 9 %. To je standardna stopnja rezervacij za posojila tretjim državam, s katero se proračun EU zaščiti pred morebitnimi izgubami.

58 V predlogu se uvajajo strožji pogoji za financiranje v okviru instrumenta, saj se plačila povezujejo z izpolnjevanjem pogojev, ki bodo določeni v programih reform. Vendar je treba v skladu s predlogom številne vidike opredeliti kot del poznejših sporazumov, ki bodo sklenjeni šele, ko bo začela veljati uredba o vzpostavitvi instrumenta. Zlasti bo treba v programih reform, ki jih bodo vlade Zahodnega Balkana predložile v posvetovanju s Komisijo, opredeliti jasne pogoje za izplačilo podpore.

59 Komisija bi se opirala na vzpostavljeni okvir za sodelovanje z državami Zahodnega Balkana. Vsaj polovica financiranja iz instrumenta (vključno z vsemi nepovratnimi sredstvi) bi se usmerila prek naložbene platforme, ki deluje od leta 2009, tj. naložbenega okvira za Zahodni Balkan. Pri posojilih, usmerjenih prek nacionalnih proračunov, bi se Komisija za zaščito finančnih interesov EU opirala predvsem na sisteme notranje kontrole držav upravičenk. Ker pa imajo nekatere države nizko upravno zmogljivost, je pomembno, da se v instrumentu daje prednost reformam na področju finančnega nadzora v prvih letih izvajanja.

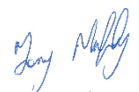
60 Sodišče na podlagi svojega pregleda zakonodajnega predloga predlaga, naj **Komisija in zakonodajalca razmislijo** o tem, da bi:

- pojasnili postopek za zadržanje sredstev, če država upravičenka krši osnovni pogoj za financiranje (glej odstavek [19](#)),
- Komisiji omogočili, da od držav Zahodnega Balkana zahteva pregled in/ali spremembo programov reform (glej odstavek [31](#)),

- oblikovali notranje smernice za ocenjevanje zadovoljivega izpolnjevanja plačilnih pogojev, opredeljenih v programih reform (glej odstavek [35](#)),
- med dokumenti, ki bi lahko bili podlaga za odločitev Komisije o zmanjšanju podpore, izrecno navedli poročila Sodišča (glej odstavek [36](#)),
- pojasnili pravice Sodišča do dostopa do podatkov in dokumentacije v okviru sporazuma o instrumentu, da bi jih uskladili s pravicami Komisije in urada OLAF (glej odstavek [47](#)),
- v členu 22 o zaščiti finančnih interesov EU izrecno navedli posojilne pogodbe (glej odstavek [49](#)),
- v členu 13 predloga, s katerim se ureja vsebina programov reform, navedli prednostne reforme na področju finančnega nadzora (glej odstavek [52](#)).

To mnenje je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourggu na zasedanju 30. januarja 2024.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Prejšnja poročila in mnenja Sodišča, ki so se upoštevala v tem mnenju

Posebna poročila, v katerih so obravnavani države v fazi pred pristopom in proces širitve EU

Posebno poročilo 01/2022	Podpora EU pravni državi na Zahodnem Balkanu: kljub prizadevanjem temeljne težave še vedno obstajajo
Posebno poročilo 27/2018	Instrument za begunce v Turčiji: koristna podpora, vendar so potrebne izboljšave, da bi dosegli večjo stroškovno učinkovitost
Posebno poročilo 07/2018	Predpristopna pomoč EU Turčiji: doslej le omejeni rezultati
Posebno poročilo 21/2016	Predpristopna pomoč EU za krepitev upravne zmogljivosti na Zahodnem Balkanu: metarevizija
Posebno poročilo 20/2016	Krepitev upravne zmogljivosti v Črni gori: dosežen je bil napredek, toda na mnogih ključnih področjih so potrebni boljši rezultati
Posebno poročilo 11/2016	Krepitev upravne zmogljivosti v nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji: skromen napredek v zahtevnih razmerah
Posebno poročilo 19/2014	Predpristopna pomoč EU Srbiji
Posebno poročilo 18/2012	Pomoč Evropske unije Kosovu za krepitev pravne države
Posebno poročilo 14/2011	Ali je pomoč EU izboljšala zmogljivosti Hrvaške za upravljanje financiranja po pristopu?

Publikacije Sodišča v zvezi s posojili tretjim državam

Mnenje 03/2023	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino [2023/0200 (COD)]
Letno poročilo za leto 2022	Letni poročili za proračunsko leto 2022
Posebno poročilo 05/2023	Finančno okolje EU Mozaik instrumentov, v zvezi s katerim so potrebne nadaljnje poenostavitve in večja odgovornost
Mnenje 07/2022	Mnenje o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046, kar zadeva določitev diverzificirane strategije financiranja za splošno metodo najemanja posojil [2022/0370 (COD)]

Priloga II — Primerjava ciljev predloga in ciljev uredbe IPA III

Cilji predloga	Cilji uredbe IPA III
<p><u>I. Splošni cilji (v skladu s členom 3(1) predloga)</u></p>	<p><u>I. Splošni cilj IPA III (v skladu s členom 3(1) Uredbe IPA)</u></p>
<p>Splošni cilji instrumenta so:</p> <p>(a) pospešitev regionalnega gospodarskega povezovanja in postopnega povezovanja z enotnim trgov Unije;</p> <p>(b) pospešitev socialno-ekonomskega zблиževanja gospodarstev upravičenk z Unijo;</p> <p>(c) pospešitev usklajevanja z vrednotami, zakoni, pravili, standardi, politikami in praksami Unije z namenom članstva v Uniji.</p>	<p>Splošni cilj IPA III je podpirati upravičenke s seznama iz Priloge I pri sprejemanju in izvajanju političnih, institucionalnih, pravnih, upravnih, socialnih in gospodarskih reform, ki so potrebne, da bi te upravičenke spoštovale vrednote Unije in se postopno uskladile s pravili, standardi, politikami in praksami (pravnim redom) Unije z namenom pridobitve članstva Unije v prihodnosti, kar bi prispevalo k vzajemni stabilnosti, varnosti, miru in blaginji.</p>
<p><u>II. Specifični cilji (člen 3(2) predloga)</u></p>	<p><u>II. Specifični cilji (člen 3(2) uredbe IPA)</u></p>
<p>(a) pospešitev prehoda upravičenk na trajnostna in vključujoča gospodarstva, ki so sposobna prenesti konkurenčne tržne pritiske enotnega trga Unije, in na stabilno naložbeno okolje;</p>	<p>(a) okrepitev pravne države, demokracije ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno z zavzemanjem za neodvisno sodstvo, okrepljeno varnostjo ter bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu, spoštovanje mednarodnega prava, svobodo medijev in akademsko svobodo ter spodbudno okolje za civilno družbo; spodbujanje nediskriminacije in strpnosti; zagotovitev spoštovanja pravic pripadnikov manjšin in spodbujanje enakosti spolov ter izboljšanje upravljanja migracij, vključno z upravljanjem meja in obravnavanjem neregularnih migracij, ter obravnavanje prisilnega razseljevanja;</p>
<p>(b) spodbujanje regionalnega gospodarskega povezovanja, zlasti z napredkom pri vzpostavljanju skupnega regionalnega trga;</p>	<p>(b) povečanje učinkovitosti javne uprave ter podpiranje preglednosti, strukturnih reform in dobrega upravljanja na vseh ravneh, tudi na področju javnih naročil in državne pomoči;</p>
<p>(c) spodbujanje gospodarskega povezovanja upravičenk z enotnim trgov Unije;</p>	<p>(c) oblikovanje pravil, standardov, politik in praks upravičenk s seznama iz Priloge I v skladu s pravili, standardi, politikami in praksami Unije ter utrditev regionalnega sodelovanja, sprave in dobrih sosedskih odnosov, pa tudi medosebnih stikov in strateške komunikacije;</p>
<p>(d) podpiranje regionalnega gospodarskega povezovanja in okrepljenega povezovanja z enotnim trgov EU z boljšo povezljivostjo v regiji v skladu z vseevropskimi omrežji;</p>	<p>(d) okrepitev gospodarskega in socialnega razvoja ter kohezije, s posebnim poudarkom na mladih, vključno s kakovostnim izobraževanjem in politikami zaposlovanja, podpiranjem naložb in razvoja zasebnega sektorja s poudarkom na malih in srednjih podjetjih (MSP), pa tudi kmetijstva in razvoja podeželja;</p>

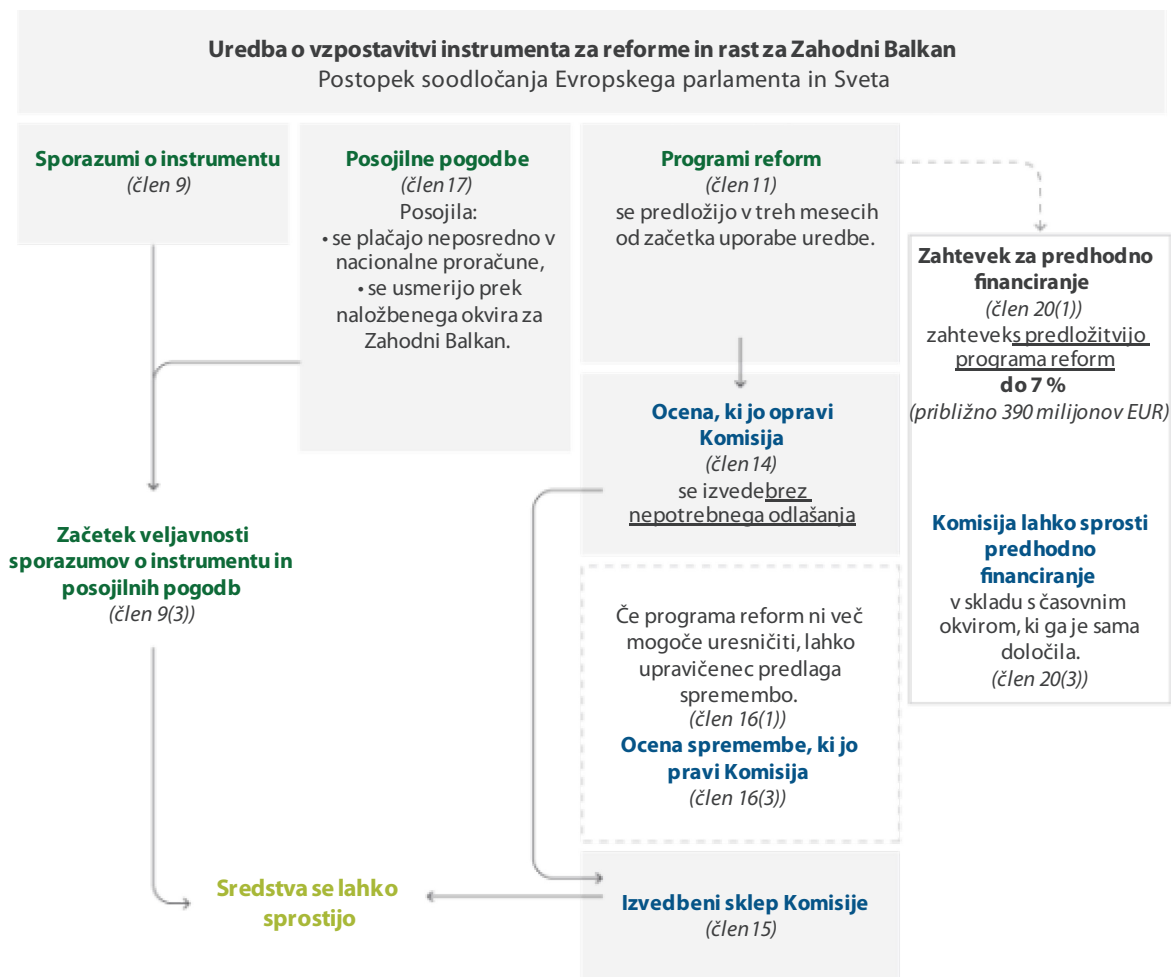
Cilji predloga
(e) pospešitev zelenega prehoda v skladu z zeleno agendo za Zahodni Balkan iz leta 2020 na področju vseh gospodarskih sektorjev, zlasti energetike, vključno s preходом na razogljično, podnebno nevtravno krožno gospodarstvo, odporno proti podnebnim spremembam;
(f) spodbujanje digitalne preobrazbe kot omogočevalca trajnostnega razvoja in vključujoče rasti;
(g) spodbujanje inovacij, zlasti za MSP ter v podporo zelenemu in digitalnemu prehodu;
(h) spodbujanje kakovostnega izobraževanja, usposabljanja, preusposabljanja in izpopolnjevanja ter politik zaposlovanja;
(i) nadaljnja krepitev temeljev širitvenega procesa, vključno s pravno državo, demokracijo, spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, z zavzemanjem za neodvisno sodstvo, okrepljeno varnostjo, bojem proti goljufijam, korupciji, organiziranemu kriminalu, pranju denarja in financiranju terorizma, davčnim utajam in davčnim goljufijam; spoštovanjem mednarodnega prava; krepitvijo svobode medijev in akademske svobode ter spodbudnega okolja za civilno družbo; spodbujanjem socialnega dialoga; spodbujanjem enakosti spolov, nediskriminacije in strpnosti, da se zagotovi in okrepi spoštovanje pravic pripadnikov manjšin;
(j) povečanje učinkovitosti javne uprave ter podpiranje preglednosti, strukturnih reform in dobrega upravljanja na vseh ravneh, tudi na področju javnofinančnega poslovanja, javnega naročanja in nadzora državne pomoči; podpiranje pobud in organov, vključenih v podpiranje in izvrševanje mednarodnega pravosodja v upravičenkah z Zahodnega Balkana.

Cilji uredbe IPA III
(e) okrepitev varstva okolja, povečanje odpornosti na podnebne spremembe, pospešitev prehoda na nizkoogljično gospodarstvo, razvoj digitalnega gospodarstva in družbe ter okrepitev trajnostne povezljivosti v vseh njenih razsežnostih;
(f) podpora teritorialni koheziji ter čezmejnemu sodelovanju prek kopenskih in morskih meja, vključno s transnacionalnim in medregionalnim sodelovanjem.

Opomba: Podobni cilji so označeni z enakimi barvami.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi uredbe IPA III in predloga.

Priloga III — Sporazumi, ki bodo sklenjeni po začetku veljavnosti uredbe o instrumentu za reforme in rast za Zahodni Balkan



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zakonodajnega predloga o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

Priloga IV — Odstopanja od finančne uredbe in uredbe o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

Odstopanja od Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančne uredbe)

Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast na Zahodnem Balkanu		Finančna uredba Naslov člena
Člen, v katerem se uporablja odstopanje	Namen odstopanja	
Člen 10(1)	Neporabljene odobritve za prevzem obveznosti in odobritve plačil v okviru instrumenta se samodejno prenesejo in se lahko porabijo oziroma obveznosti zanje prevzamejo do 31. decembra naslednjega proračunskega leta. V naslednjem proračunskem letu se najprej porabi preneseni znesek.	Člen 12(4) Razveljavitev in prenos odobritev
Člen 10(3)	Odobritve za prevzem obveznosti, ki ustrezajo znesku, sproščenemu zaradi popolne ali delne neizvedbe ukrepa v okviru instrumenta, se znova dajo na voljo v dobro prvotne proračunske postavke.	Člen 15 Ponovna razpoložljivost odobritev, ki ustrezajo sprostivam obveznosti
Člen 17(2) Uvodna izjava 36	Izplačila posojila se lahko izvedejo prek naložbenega okvira za Zahodni Balkan v imenu upravičenke. Izterjani zneski se prenesejo na upravičenko.	Člen 220(4) Finančna pomoč – pravila in izvajanje
Člen 17(3)	Posojilna pogodba vsebuje znesek predhodnega financiranja in pravila o obračunu predhodnega financiranja.	Člen 220(5) Finančna pomoč – pravila in izvajanje
Člen 18(1)	Proračunske obveznosti za oblikovanje rezervacij se prevzamejo do 31. decembra 2027. Oblikovanje rezervacij se plačuje postopoma in je v celoti vzpostavljeno najpozneje, ko so posojila v celoti izplačana.	Člen 211(2), drugi pododstavek, zadnji stavek Oblikovanje rezervacij za finančne obveznosti

Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast na Zahodnem Balkanu		Finančna uredba Naslov člena
Člen, v katerem se uporablja odstopanje	Namen odstopanja	
Člen 21(9) Uvodna izjava 42	Za del financiranja v okviru instrumenta, ki se izplača kot finančna pomoč in se posreduje neposredno v državne proračune upravičenk, začne rok za plačilo teči od datuma obvestila o sklepu, s katerim se odobri izplačilo upravičenki v skladu z odstavkom 4 tega člena.	Člen 116(2) Roki za plačila
Člen 21(10) Uvodna izjava 42	V primeru plačil v obliki finančne pomoči, ki se posreduje neposredno v državne proračune upravičenk v skladu s tem členom in členom 22 te uredbe, je primerno izključiti plačilo zamudnih obresti upravičencu s strani Komisije.	Člen 116(5) Roki za plačila

Odstopanja od Uredbe (EU) 2021/947 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa (NDICI)

Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast na Zahodnem Balkanu		Uredba o Instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje Naslov člena
Člen, v katerem se uporablja odstopanje	Namen odstopanja	
Člen 6(3) Uvodna izjava 19	Podpora upravičencem v obliki posojil ni del zneska jamstva za zunanje delovanje v smislu člena 31(4) Uredbe (EU) 2021/947.	Člen 31(3), drugi stavek, in člen 31(4) EFSD+, jamstvo za zunanje delovanje, proračunska jamstva in finančna pomoč tretjim državam – področje uporabe in financiranje

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi zakonodajnega predloga o vzpostavitvi instrumenta za reforme in rast za Zahodni Balkan.

Priloga V — Pregled pripravljenosti držav Zahodnega Balkana na področju finančnega nadzora

Poročilo o širitvi za leto 2023	Poglavje 32 – Finančni nadzor
Albanija SWD(2023) 690	Albanija je na področju finančnega nadzora zmerno pripravljena . V obdobju poročanja je bilo doseženega nekaj napredka v zvezi s posodobitvami pravnega okvira notranje kontrole in notranje revizije. (stran 72)
Bosna in Hercegovina SWD(2023) 691	Bosna in Hercegovina je na tem področju dosegla določeno stopnjo pripravljenosti . Doseženega je bilo nekaj napredka , zlasti pri izvajanju strategij za notranji nadzor javnih financ na državni ravni in v obeh entitetah, pri pripravi konsolidiranih poročil ob hkratnem izboljšanju zmogljivosti za spletno poročanje ter boljšem usposabljanju javnih uslužbencev, pristojnih za notranji nadzor javnih financ. (stran 77)
Kosovo SWD(2023) 692	Država je na tem področju dosegla določeno stopnjo pripravljenosti . Kosovo je v obdobju poročanja doseglo omejen napredek s tem, ko je sprejelo strategijo upravljanja javnih financ za obdobje 2022–2026 in njen akcijski načrt. (stran 75)
Severna Makedonija SWD(2023) 693	Država je na področju finančnega nadzora zmerno pripravljena . Nekaj napredka, kar vključuje vzpostavitev mreže služb za usklajevanje boja proti goljufijam, sprejetje temeljnega zakona o proračunu in zakona o inšpekcijskih pregledih ter podpis memoranduma o soglasju med parlamentom in državnim uradom za revizijo, da bi se povečalo nadaljnje ukrepanje na podlagi posameznih revizijskih poročil. (stran 71)
Črna gora SWD(2023) 694	Črna gora je na področju finančnega nadzora zmerno pripravljena . Na splošno je bil pri izvajanju lanskih priporočil dosežen omejen napredek . Decembra 2022 je bil sprejet nov program reforme upravljanja javnih financ, kar pomeni, da je strateški okvir za notranji nadzor javnih financ zdaj v splošnem vzpostavljen. (stran 81)
Srbija SWD(2023) 695	Srbija je na področju finančnega nadzora zmerno pripravljena . V obdobju poročanja je bil dosežen omejen napredek , zlasti z nadaljevanjem izvajanja notranjega nadzora javnih financ. (stran 89)

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvrditi prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-1600-9	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/96614	QJ-AB-24-003-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1634-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/597	QJ-AB-24-003-SL-N