Uradni list
Evropske unije

C 17

Slovenska izdaja

Informacije in objave

Letnik 62

14. januar 2019

Vsebina

III *Pripravljalni akti*

RAČUNSKO SODIŠČE

2019/C 17/01 Mnenje št. 6/2018 *(v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU)* o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume 1

SL

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 6/2018

(v skladu s členoma 287(4) in 322(1)(a) PDEU)

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume

(2019/C 17/01)

KAZALO

	Odstavek	*Stran*
UVOD	1 – 4	3
POVZETEK OCENE PREDLOGA GLEDE NA GLAVNE CILJE KOMISIJE	5 – 14	4
STRATEŠKA VPRAŠANJA IN CILJI KOHEZIJSKE POLITIKE	15 – 46	5
Obravnavanje prednostnih nalog EU	15 – 23	5
Enotni pravilnik	24 – 25	7
Proračunska prožnost	26 – 30	8
Ustvarjanje okolja, ki je ugodno za naložbe	31 – 43	9
Vmesni pregled	44 – 46	11
OKVIR NAČRTOVANJA IN SPREMLJANJA	47 – 68	12
Načelo poenostavitve pri načrtovanju	47 – 49	12
Ravnovesje med poenostavitvijo, rezultati in odgovornostjo	50 – 56	13
Okvir smotrnosti	57 – 60	14
Spremljanje in uporaba informacij o smotrnosti	61 – 68	15
SISTEM IZVAJANJA IN PRAVILA O UPRAVIČENOSTI	69 – 97	18
Finančni instrumenti	69 – 75	18
Poenostavljeni načini izvajanja	76 – 84	20
Izbira projektov in pravila o upravičenosti	85 – 90	22
Opuščena pravila	91 – 97	23
UREDITVE GLEDE ODGOVORNOSTI	98 – 132	25
Vloge in odgovornosti pri upravljavskih in kontrolnih sistemih	98 – 104	25
Standardni upravljavski in kontrolni sistem	105 – 111	26

Sorazmernejše ureditve za upravljavske in kontrolne sisteme . . . . . 112 – 120 28
Predložitev obračunov in finančni popravki . . . . . 121 – 125 29
Pogoji za potrditev Sodišča . . . . . 126 – 132 30
SKLEPNE PRIPOMBE . . . . . 133 – 139 32
PRILOGA 34

UVOD

1. Komisija je 29. maja 2018 objavila predlog ([1]) uredbe o skupnih določbah za sedem skladov EU z deljenim upravljanjem za naslednje programsko obdobje (2021–2027). Glede na pravno podlago predloga Komisije je posvetovanje z Računskim sodiščem obvezno ([2]). To mnenje izpolnjuje zahtevo po posvetovanju.

2. Omenjenih sedem skladov, ki bi lahko skupno zagotavljali sredstva v višini približno 360 milijard EUR, kar je lahko tretjina skupnega proračuna EU za obdobje 2021–2027, sestavljajo naslednji:

— Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR),

— Evropski socialni sklad plus (ESS+),

— Kohezijski sklad (KS),

— Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR),

— Sklad za azil in migracije (AMIF),

— Sklad za notranjo varnost (SNV),

— Instrument za upravljanje meja in vizume (IUMV).

3. Mnenje se začne s povzetkom analize, v kolikšnem obsegu predlog izpolnjuje tri glavne cilje, ki jih je zanj določila Komisija in so rdeča nit osnutka uredbe o skupnih določbah: znatno zmanjšati upravno breme za upravičence in organe upravljanja, povečati prožnost za prilagoditev programskih ciljev in sredstev glede na spremenljive okoliščine ter bolje uskladiti programe s prednostnimi nalogami EU in povečati njihovo učinkovitost ([3]). Osnutek uredbe je precej obširen, zato so v analizi Sodišča njegovi sestavni deli razvrščeni, kot sledi: cilji kohezijske politike ter okvir načrtovanja in spremljanja (naslovi I, II, III, IV in VIII predloga), sistem izvajanja in pravila o upravičenosti (naslova V in VII) ter ureditve glede odgovornosti, vključno z revizijo Sodišča (naslov VI).

4. V analizo je vključenih več vprašanj, ki jih Sodišče predlaga v razmislek Komisiji in zakonodajalcema. Navedeni so člani osnutka uredbe o skupnih določbah, na katere se ta vprašanja nanašajo, številna med njimi pa bi se lahko, če bi zakonodajalca tako želela, obravnavala tudi v podporni zakonodaji na nižji ravni (delegiranih in izvedbenih aktih) ali v ločenih smernicah. Podporni zakonodaji se namenja manj pozornosti kot uredbam, čeprav ravno ta zakonodaja lahko povzroča nepotrebno zapletenost in upravno breme. Razmisliti bi bilo treba tudi o dveh vprašanjih, ki sicer presegata okvir uredbe o skupnih določbah in njene podporne zakonodaje, vendar Sodišče meni, da sta dovolj pomembni, da Komisijo in zakonodajalca opozori nanju (vprašanji za razmislek (5) in (18)). Priloga vključuje seznam konkretnih predlogov za spremembo besedila, vključno s sklicevanjem na ustrezno vprašanje za razmislek.

([1]) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume, COM(2018) 375 final.

([2]) Člen 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Sodišče je 21. junija 2018 prejelo dopisa, v katerih sta ga Evropski parlament in Svet Evropske unije zaprosila za mnenje.

([3]) Obrazložitveni memorandum, oddelek 5, COM(2018) 375 final.

POVZETEK OCENE PREDLOGA GLEDE NA GLAVNE CILJE KOMISIJE

5. Uredba o skupnih določbah temelji na okviru, vzpostavljenem v prejšnjem programskem obdobju. V uredbi so določeni skupni cilji politike, dodelitev sredstev po vseh 27 državah članicah ter pravila za načrtovanje in uveljavljanje politike. Za razliko od predhodne uredbe za programsko obdobje 2014–2020 ([4]) za predlog ni bila izvedena ocena učinka. V obrazložitvenem memorandumu je navedeno, da ocena ni potrebna, ker predlog „določa skupna pravila in mehanizem izvajanja za druge politike“ ([5]). Za uredbe za posamezne od sedmih skladov, ki jih ureja uredba o skupnih določbah ([6]), pa so bile ocene učinka izvedene. Vendar te ocene niso zajele nekaterih pomembnih splošnih vprašanj, kot sta raven pavšalnih stopenj pri poenostavljenih oblikah podpore (odstavek 81) in učinek predlaganih sorazmernejših ureditev (odstavki 112–120).

6. Glavni cilji Komisije, na katerih temelji predlagana zasnova politike, so: poenostavitev, prožnost izvajanja politike ter boljša uskladitev med financiranjem in prednostnimi nalogami EU ([7]). Glavni zaključki Sodišča glede vsakega od teh ciljev so navedeni v nadaljevanju, v skladu z vlogo Sodišča kot zunanjega revizorja EU pa je navedena tudi analiza predlaganih novih ureditev glede odgovornosti.

Poenostavitev

7. Predlog jasno odraža prizadevanja Komisije, da bi upoštevala pozive k poenostavitvi kohezijske politike. Sodišče v celoti podpira cilj Komisije, da poenostavi določbe, in osnutek uredbe o skupnih določbah vsebuje več elementov, ki pomenijo poenostavitev. Vendar pa v več primerih Sodišče meni, da potencialne koristi poenostavitve v smislu zmanjšanega upravnega bremena in prihrankov zaradi večje učinkovitosti ne odtehtajo večjih tveganj glede skladnosti s pravili in dobrega finančnega poslovodenja.

8. Sodišče na primer odobrava, da je struktura programov večinoma ohranjena. Ugotavlja pa tudi, da so nekatere določbe predloga uredbe premalo jasne, kar bi lahko privedlo do različnih razlag pravil, ki vplivajo na pravno varnost. Take so na primer določbe o metodologiji za vmesni pregled (odstavek 45), merilih za ocenjevanje ključnih zahtev za kontrolo (odstavek 101) in pogojih za uporabo sorazmernejših ureditev (odstavek 117).

9. Predlog zajema širok nabor ukrepov za poenostavitev, kot so možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, in financiranje, ki ni povezano s stroški, s katerimi bi se lahko, če jih bodo države članice ustrezno oblikovale in uspešno uporabljale, osredotočenost preusmerila s porabe na rezultate. Vendar pa lahko kombinacija teh predlaganih ukrepov povzroči, da je povračilo višje ali nižje od zneska nastalih stroškov, in ogrozi doseganje stroškovne učinkovitosti.

10. Predlagana odprava nekaterih trenutnih postopkov, kot so predhodne ocene programov, ocenjevanje velikih projektov, strateško poročanje in rezerva za uspešnost, sicer lahko pomeni poenostavitev, toda Sodišče meni, da se bodo z njo oslabili vzpostavljeni mehanizmi za doseganje rezultatov.

Prožnost

11. V osnutku uredbe o skupnih določbah je predlaganih več ukrepov v podporo prožnejšemu proračunu EU, ki jim je Sodišče na splošno naklonjeno. Nov element, predlagan za obdobje 2021–2027, je dvostopenjsko (5+2) načrtovanje pri treh skladih, s katerim bi se dodelitve za zadnji dve leti določile leta 2025 med vmesnim pregledom. S tem bi se sicer lahko povečali prožnost in zmogljivost za odzivanje na spreminjajoče se razmere, vendar ima Sodišče pomisleke glede predlagane časovne umestitve pregleda in povezanega upravnega bremena, ki pomeni večjo zapletenost, ne poenostavitev. Meni tudi, da je treba nekatere procese v zvezi s tem dodatno pojasniti.

Usklajenost med financiranjem in prednostnimi nalogami EU

12. Sodišče odobrava ukrepe, ki jih je sprejela Komisija za okrepitev povezave med uporabo sredstev EU in ureditvami gospodarskega upravljanja EU na visoki ravni (evropskim semestrom), kot je dodatni poudarek na izvajanju ustreznih priporočil za posamezne države v okviru programov. Sodišče tudi podpira prehod s predhodnih pogojenosti na enostavnejše omogočitvene pogoje in v zvezi s tem izpostavlja več vidikov, o katerih naj Komisija razmisli.

([4]) Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).
([5]) Obrazložitveni memorandum, oddelek 3, COM(2018) 375 final.
([6]) COM(2018) 372 final, COM(2018) 382 final, COM(2018) 390 final, COM(2018) 472 final, COM(2018) 473 final in COM(2018) 471 final.
([7]) Obrazložitveni memorandum, oddelek 5, COM(2018) 375 final.

13. Glede drugih novosti so pomisleki Sodišča večji. Za razliko od prejšnjih dveh programskih obdobij osnutek uredbe o skupnih določbah za naslednje obdobje ni podprt s strategijo ali sklopom ciljnih vrednosti za celotno EU. Namesto tega je v uredbi predlaganih pet ciljev politike na visoki ravni, ki pa niso preneseni v merljive, količinsko opredeljene rezultate na ravni EU. V uredbi tako ni predstavljena jasna vizija, kaj želi EU s svojimi politikami doseči. Opredelitev glavnih strateških ciljev je prepuščena državam članicam. Zato po mnenju Sodišča predlog ne usklajuje financiranja s prednostnimi nalogami EU in je manj usmerjen v smotrnost kot uredba za obdobje 2014–2020.

Ureditve glede odgovornosti

14. Odgovornost za izvajanje je v predlogu prenesena na države članice, ureditev enotne revizije je razširjena, vloga Komisije pa zmanjšana. S predlagano racionalizacijo upravljalnih preverjanj, da bi se ta osredotočala na področja z visokim tveganjem, se lahko zmanjša upravno breme in poveča učinkovitost teh preverjanj, če se bo uporabljala pravilno. S predlaganimi sorazmernejšimi ureditvami kontrolnih sistemov pa se dejansko odpravlja nadzor Komisije, zaradi česar bi bili lahko skladi EU izpostavljeni večjim tveganjem. Ta element predloga bi lahko ogrozil dosežke pri notranji kontroli iz zadnjih dveh desetletij. Na tem področju Sodišče predlaga Komisiji v razmislek več vprašanj.

STRATEŠKA VPRAŠANJA IN CILJI KOHEZIJSKE POLITIKE

Obravnavanje prednostnih nalog EU

Vnaprejšnja dodelitev sredstev državam članicam

15. Za velike dele proračuna EU, predvsem za tiste, za katere se uporablja deljeno upravljanje, je najvišja dovoljena raven odhodkov v okviru razdelkov večletnega finančnega okvira razdeljena v letne dodelitve po državah članicah. Pri tej vnaprejšnji dodelitvi sredstev se sicer upoštevajo številni dejavniki (členi 102–104 uredbe o skupnih določbah in Priloga XXII), vendar med njimi niso merila, povezana s smotrnostjo.

16. Sodišče je v prejšnjih revizijah ugotovilo, da je izziv pridobiti dobre kvalitativne rezultate s shemami, pri katerih je impliciten cilj, da države članice črpajo ta sredstva ([8]). Po mnenju Sodišča bi bilo treba pri dodelitvi sredstev upoštevati strateške prednostne naloge (cilje politike). Sodišče ugotavlja, da velja ravno obratno, pri prednostnih nalogah (člen 4 uredbe) se upošteva financiranje.

Zahteve glede tematske osredotočenosti

17. Osnutek uredbe o skupnih določbah s svojimi cilji politike (člen 4) zagotavlja nadaljevanje financiranja, saj podpira področja, ki so prednostno obravnavana že v obdobju 2014–2020 v okviru strategije Evropa 2020.

18. Ohranja tudi zahteve glede tematske osredotočenosti (člen 8), s katerimi so naložbe usmerjene v inovacije in bolj zeleno, nizkoogljično Evropo (člen 3 predloga uredbe o ESRR/KS) ter socialno vključevanje in boj proti brezposelnosti mladih (člen 7 predloga uredbe o ESS+). Sodišče je pri prejšnjih revizijah ugotovilo, da zahteve glede tematske osredotočenosti močno vplivajo na določanje ustreznih prioritet za financiranje ([9]). Tako odobrava to, da so se te zahteve ohranile, saj bi moralo biti z njimi mogoče bolje usmerjati financiranje EU in tako s temi omejenimi sredstvi doseči kar največji učinek.

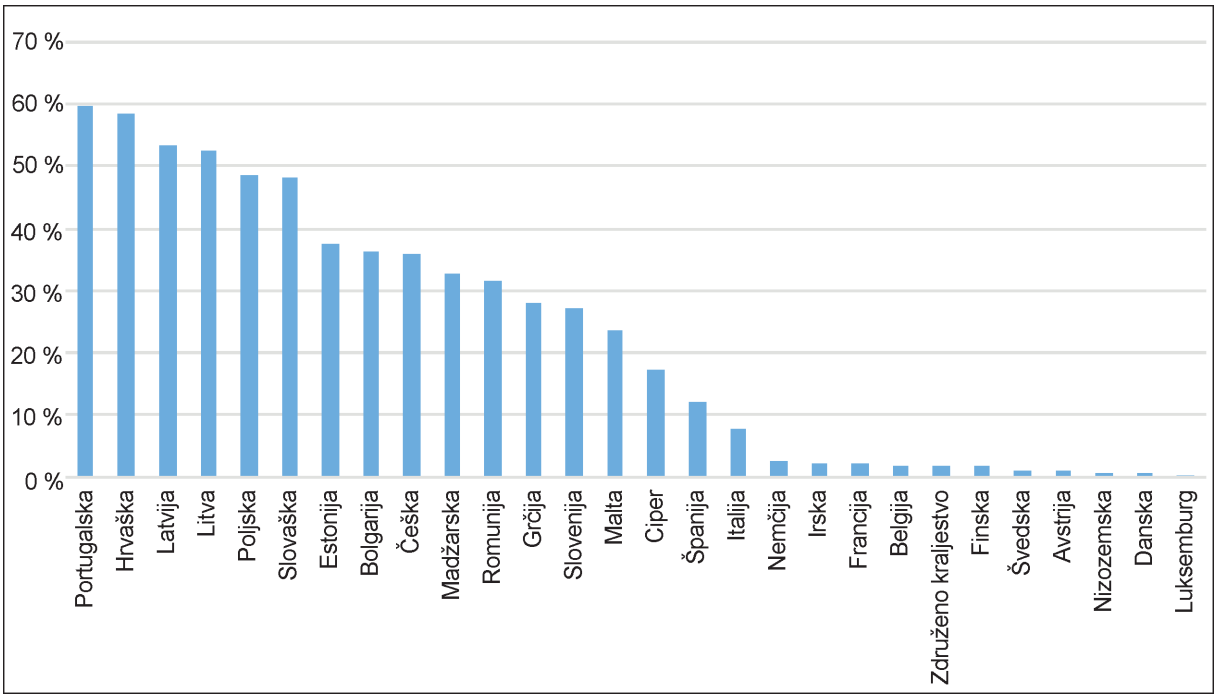
([8]) Letno poročilo za proračunsko leto 2012, odstavek 10.4 (UL C 331, 14.11.2013, str. 1). Glej tudi Mnenje št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, odstavek 4 (UL C 47, 17.2.2012, str. 1).

([9]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavki 67–80.

19. Ugotavlja pa, da se financiranje EU kot delež skupne javne porabe med državami članicami razlikuje in da je pri nekaterih ta delež zelo nizek (glej sliko spodaj). V teh državah članicah bo kljub tematski osredotočenosti uspeh financiranja EU odvisen predvsem od tega, ali jim bo uspelo aktivirati dopolnilna nacionalna sredstva.

Slika 1

ESRR in Kohezijski sklad kot delež javnih naložb v letih 2015–2017



Vir: Delovni dokument služb Komisije, *Impact Assessment*, SWD(2018) 282 final

Strategija in cilji na ravni EU

20. Sodišče je v preteklosti poročalo, da je treba prednostne naloge EU prenesti v koristne operativne cilje in ciljne vrednosti za upravitelje, s tem pa omogočiti dosledno spremljanje prispevanja skladov k prednostnim nalogam EU in poročanje o njem ([10]). Komisija v predlogu trdi, da so cilji uredbe o skupnih določbah bolje usklajeni s prednostnimi nalogami EU ([11]), vendar v osnutku uredbe ni jasno določeno, kaj sploh so te prednostne naloge. Za razliko od prejšnjih dveh programskih obdobij osnutek uredbe o skupnih določbah za obdobje po letu 2020 ne temelji na skupni strategiji ali sklopu ciljnih vrednosti EU. Sodišče se zaveda, da bodo v naslednjem letu potekale volitve v Evropski parlament in da se bo oblikovala nova Komisija, zaradi česar bi bila priprava strategije lahko preuranjena. Vendar pa to, da ni strategije na visoki ravni, na kateri bi temeljili cilji uredbe o skupnih določbah, pomeni pomembno pomanjkljivost. V letnih poročilih za leti 2014 in 2015 je Sodišče opozorilo na težave, ki izhajajo iz tega, da strategija Evropa 2020 ni usklajena niti z obdobji večletnega finančnega okvira niti z mandatom Komisije ([12]).

21. Navedeno je le prispevanje skladov k ohlapnim ciljem, kot so „vključevanje podnebnih ukrepov“ (uvodna izjava 9 in člen 4(3)) ([13]) in „poslanstva v okviru posameznih skladov, določena na podlagi ciljev iz člena 174 Pogodbe“ (uvodna izjava 8 in člen 4(2)). Poleg tega:

— za tri kohezijske sklade in ESPR ni razloženo, kako se prednostne naloge EU, določene v Pogodbi ([14]), prenašajo v pet ciljev politike (na nižji ravni) iz osnutka uredbe o skupnih določbah (člen 4);

([10]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, poglavje 3 (UL C 373, 10.11.2015, str. 1).
([11]) Obrazložitveni memorandum, oddelek 5, COM(2018) 375 final.
([12]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 3.8, in letno poročilo za proračunsko leto 2015, odstavek 3.21 (UL C 375, 13.10.2016, str. 1).
([13]) O vključevanju podnebnih ukrepov v različne instrumente financiranja je Sodišče poročalo v Posebnem poročilu št. 31/2016 z naslovom Poraba vsaj enega evra od petih iz proračuna EU za podnebne ukrepe: delo, ki poteka, je ambiciozno, vendar obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen.
([14]) Člen 174 PDEU.

— teh pet ciljev politike je izraženih ohlapno na zelo visoki, ambiciozni ravni (člen 4) ([15]); uredbe za posamezne sklade sicer vsebujejo več podrobnosti o področjih porabe, ki bi lahko prispevala k posameznim ciljem politike, vendar ta ne predstavljajo sklopa merljivih in količinsko opredeljenih operativnih ciljev;

— cilji politike se nanašajo le na štiri sklade, za AMIF, SNV in IUMV pa so v uredbah za posamezne sklade določeni ločeni cilji politike (uvodna izjava 8 in člen 1.3);

— v nedavnih informativnih dokumentih je Sodišče poudarilo, da je pri dodeljevanju sredstev ter oblikovanju in ocenjevanju programov porabe pomembna dodana vrednost EU ([16]). Ker v spremenjeni finančni uredbi dodana vrednost EU ni opredeljena, Komisija ta pojem pri vzpostavljanju okvira uredbe o skupnih določbah težko uporablja.

22. V osnutku uredbe o skupnih določbah tako ni predstavljena jasna vizija, kaj EU s skladi, ki jih uredba zajema, želi doseči, kar bi lahko pomenilo tveganje za zasnovo, izvajanje in učinek politike.

23. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(1) da bi predlagali jasne prednostne naloge EU, h katerim morajo skladi prispevati, skupaj s povezanimi ciljnimi vrednostmi, in s tem obravnavati pomisleke, navedene v odstavku 21 (člen 4 osnutka uredbe o skupnih določbah).

Enotni pravilnik

24. Cilj predloga Komisije za uredbo o skupnih določbah je zagotoviti enostaven in celovit pravilnik, ki bi zagotavljal skladna pravila izvajanja za vse ([17]). Sodišče odobrava, da je splošna struktura zakonodajnega okvira poenostavljena, saj je uredb manj in so tudi znatno krajše. Zdaj okvir vključuje tri plasti zakonodaje – uredbo o skupnih določbah, uredbe za posamezne sklade in delegirane akte na podlagi pooblastil, določenih v uredbi o skupnih določbah –, kar je manj kot v prejšnjem programskem obdobju ([18]).

25. Prvič je sedem skladov z deljenim upravljanjem (glej odstavek 2 zgoraj) zajetih v enem samem pravnem okviru. Komisija trdi, da se bo s tem, podobno kot v programskem obdobju 2014–2020 ([19]), poenostavilo izvajanje skladov in spodbujale sinergije med njimi ([20]). Vendar pa Sodišče ugotavlja, da je skladnost pravil izvajanja le delna, saj v okviru uredbe o skupnih določbah za različne sklade še naprej veljajo različna pravila. Na primer:

— čeprav se finančna pravila uporabljajo za vseh sedem skladov, se skupne določbe uporabljajo le za štiri (člen 1(1)): KS, ESRR, ESS+ in ESPR;

([15]) „Pametnejša Evropa“, „bolj zelena, nizkoogljična Evropa“, „bolj povezana Evropa“, „bolj socialna Evropa“ in „Evropa, ki je bliže državljanom“.

([16]) Informativni dokument *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, odstavek 33; informativni dokument *The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework*, odstavek 26.

([17]) Evropska komisija, Priročnik s poenostavitvami, 2018, str. 2.

([18]) Mnenje št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah, odstavek 5.

([19]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 3.39.

([20]) Evropska komisija, Priročnik s poenostavitvami, 2018, str. 2, in obrazložitveni memorandum, str. 7, COM(2018) 375 final: „Ta poenostavitev omogoča sinergije in prožnost med različnimi komponentami znotraj določenega cilja ter odpravo umetnega razlikovanja med različnimi politikami, ki prispevajo k istemu cilju.“

— naslov VIII o finančnem okviru se ne uporablja za ESPR (člen 1(4));

— ureditve spremljanja programov se med skladi razlikujejo: za ESPR, AMIF, SNV in IUMV se uporablja letno poročilo o smotrnosti (člen 36(6)), za ESRR, KS in ESS+ pa končno poročilo o smotrnosti do 15. februarja 2031 (člen 38).

Proračunska prožnost

Obdobje upravičenosti

26. Sodišče je že opozorilo na probleme (zlasti upravno breme in njegov učinek na začetek naslednjega programskega obdobja), ki nastanejo, kadar se obdobji upravičenosti dveh različnih programov prekrivata. Zato odobrava predlog iz člena 99, da se to obdobje na koncu obdobja 2021–2027 skrajša s treh na dve leti (t. i. prehod z n+3 na n+2), kar je prvi korak v pravo smer za čim večjo uskladitev upravičenosti s programskim obdobjem ([21]).

Prožnost pri možnosti prerazporejanja sredstev med programi

27. V uredbi o skupnih določbah je predlagano, da se odpravi potreba po sklepu Komisije za finančne prerazporeditve med prednostnimi nalogami, ki prejemajo podporo iz istega sklada, v okviru istega programa in za isto kategorijo regij, v višini do 5 % prvotne dodelitve za prednostno nalogo in do 3 % proračuna programa (člen 19(5)). Osnutek uredbe tudi dopušča možnost, da se do 5 % dodelitev prerazporedi med vsemi skladi v okviru deljenega upravljanja in drugimi instrumenti (člen 21). Z možnostjo prerazporejanja sredstev imajo države članice na voljo več prožnosti in naj bi lažje porabile razpoložljiva sredstva EU.

28. Vendar pa po mnenju Sodišča glavni cilj proračunskih prerazporeditev ne bi smel biti olajšati porabo denarja, temveč bi morale morebitne prerazporeditve pomeniti odziv na najnujnejše potrebe. Poleg tega bodo zaradi takih prerazporeditev verjetno nastali dodatni zapleti pri prilagajanju okviru smotrnosti in drugim upravnim postopkom, pa tudi ni jasno, kako se bo prerazporejeni znesek izračunal. V predlogu uredbe ni določeno, ali se odstotni deleži, ki se lahko prerazporedijo, nanašajo na prvotno dodelitev ali na dodelitev v poljubnem trenutku.

Dvostopenjsko (5+2) načrtovanje

29. Za obdobje 2021–2027 je predlagano novo, dvostopenjsko načrtovanje za ESRR, KS in ESS+, pri katerem se finančne dodelitve za programe opredelijo samo za prvih pet let, tj. 2021–2025 (člen 17(6)), dodelitve za zadnji dve leti pa se določijo leta 2025 med obveznim vmesnim pregledom (člen 14(2)(a)). S tem bi se morali povečati prožnost in zmogljivost EU za odzivanje na spreminjajoče se razmere. S procesom hkratne spremembe vseh programov pa se bo znatno povečalo upravno breme za Komisijo in organe držav članic v zgodnjih fazah izvajanja programov ([22]).

30. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(2) da bi pojasnili pogoje za prerazporejanje sredstev in zagotovili potrebno osredotočenost na rezultate (člena 19 in 21 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(3) da bi znova preučili predlagani pristop k dvostopenjskemu načrtovanju (člen 17(6) osnutka uredbe), pri čemer bi upoštevali tveganja glede upravnega bremena.

([21]) Posebno poročilo št. 36/2016 – Ocena ureditev za zaključevanje programov na področjih kohezije in razvoja podeželja iz obdobja 2007–2013, odstavka 129 in 130 ter priporočilo 4.

([22]) Posebno poročilo št. 17/2018 – Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate, slika 4.

Ustvarjanje okolja, ki je ugodno za naložbe

Gospodarsko upravljanje in povezave s kohezijsko politiko

31. Sodišče odobrava ukrepe, ki jih je Komisija sprejela za okrepitev povezave med uporabo sredstev EU in ureditvami gospodarskega upravljanja EU na visoki ravni – evropskim semestrom. Odobrava možnost pregleda in sprememb programov za podporo izvajanju ustreznih priporočil za posamezne države članice (člen 15).

32. Da bi Komisija dobro izkoristila te določbe ter okrepila povezavo med financiranjem EU in prednostnimi nalogami EU, pa mora zagotoviti, da so priporočila za posamezne države, ki jih predlaga, relevantna in izvedljiva ter lahko prispevajo k odpravi ugotovljenih slabosti. Sodišče je nedavno poročalo, da manjka sistematična povezava med specifičnimi neravnotežji, ugotovljenimi s poglobljenimi pregledi, in priporočili za posamezne države članice ([23]) ter da so priporočila za posamezne države slabo ubesedena. Glede slednjega je priporočilo, da bi morala priporočila za posamezne države vključevati utemeljitev in povezana tveganja ([24]). Uspeh določb v zvezi z ukrepi, povezanimi z dobrim gospodarskim upravljanjem, bo tako odvisen od tega, ali bodo priporočila za posamezne države ubesedena dovolj jasno, da bodo omogočala nedvoumne operativne ukrepe, ki jih bo mogoče spremljati in ugotoviti njihovo uspešno izvajanje.

33. Sodišče odobrava okrepitev vloge Komisije, tako da bi ta imela pooblastilo, da takoj začasno ustavi plačila, kadar se država članica ne odzove na zahtevo za pregled in spremembo programa (člen 15(6)). Ugotavlja pa, da je to pooblastilo omejeno s tem, da osnutek uredbe o skupnih določbah ne določa nobenih ureditev za spremljanje, kako države članice izvajajo ukrepe, povezane z dobrim gospodarskim upravljanjem.

34. Kadar država članica ne sprejme zahtevanega ukrepa ali Svet sprejme dve zaporedni priporočili v istem postopku v zvezi z neravnotežjem, mora Komisija Svetu predlagati začasno ustavitev obveznosti ali plačil (člen 15(7)). V teh primerih se prednost nameni začasni ustavitvi obveznosti; plačila se začasno ustavijo le, kadar je treba takoj ukrepati in v primerih vztrajne neskladnosti. Sodišče meni, da se s preusmeritvijo osredotočenosti z začasne ustavitve plačil, ki se uporablja v sedanjem programskem obdobju, na začasno ustavitev obveznosti omejuje kaznovalni učinek. Ta učinek je še manjši z novim predlogom, da Komisija lahko zaradi izjemnih gospodarskih okoliščin ali na podlagi obrazložene zahteve države članice prekliče začasno ustavitev v desetih dneh. Sodišče opozarja, da v predlogu ni pojasnjeno, kaj se šteje za izjemne gospodarske okoliščine ali obrazloženo zahtevo države članice, kar pomeni, da pri tej občutljivi določbi obstaja tveganje različnih razlag.

35. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(4) da bi v skladu s prejšnjimi priporočili Sodišča zagotovili, da bodo priporočila za posamezne države od leta 2019 jasna, nedvoumna in izvedljiva, da bi se ustrezno uporabljale določbe, predlagane v členu 15;

(5) da bi vključili določbe o ureditvah spremljanja in poročanja za izvajanje ukrepov, povezanih z dobrim gospodarskim upravljanjem (člen 15 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(6) ali bi se morale začasne ustavitve namesto na obveznosti nanašati na plačila in da bi pojasnili, kdaj bi bilo treba ustavitve preklicati (člen 15 osnutka uredbe).

([23]) Posebno poročilo št. 3/2018 – Revizija postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, odstavki 35–43.
([24]) Posebno poročilo št. 18/2018 – Ali je dosežen glavni cilj preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast?, odstavki 121–125 in priporočilo 6.

Omogočitveni pogoji

36. Predhodne pogojenosti iz sedanjega obdobja bodo v skladu s predlogom nadomestili enostavnejši omogočitveni pogoji (člen 11). Sodišče odobrava več vidikov predlagane ureditve: poenostavitev sistema, okrepljene pogoje za njeno učinkovito uporabo in to, da bi morala biti bolj osredotočena na pripravo strateških okvirov in okvirov načrtovanja. Odobrava tudi potrebo po skladnosti med izbranimi operacijami ter ustreznimi strategijami in načrtovalnimi dokumenti, povezanimi z izpolnitvijo omogočitvenih pogojev. Meni, da je to pomemben korak k zagotavljanju, da se pogoji uporabljajo v celotnem programskem obdobju.

37. Ugotovilo pa je tudi, da bi bilo na več področjih predlagane določbe v zvezi z omogočitvenimi pogoji mogoče izboljšati.

— Nekatera predlagana merila ne morejo vplivati na učinkovito in uspešno izvajanje zadevnega specifičnega cilja, kar je v nasprotju s prejšnjimi priporočili Sodišča ([25]). Na primer, tematski omogočitveni pogoj „Vzpostavljena je nacionalna strategija vključevanja Romov“ (Priloga IV k osnutku uredbe o skupnih določbah) lahko le delno prispeva k doseganju zadevnega specifičnega cilja, ki podpira širšo skupino marginaliziranih skupnosti, ne le Rome.

— Sodišče je v nedavnem poročilu priporočilo, naj se v zakonodaji za obdobje po letu 2020 določijo jasna merila za ocenjevanje izpolnjevanja pogojev, vključno z merljivimi ciljnimi vrednostmi, kadar je to izvedljivo, da bi se zagotovilo enotno razumevanje tega, kaj je treba doseči ([26]). Nekatera predlagana merila so po mnenju Sodišča dvoumna. Predlagani tematski pogoji v zvezi s pripravo strategij in strateških okvirov politike so zlasti premalo podrobni glede tega, kako bi bilo treba strategije opredeliti, kateri subjekti bi morali biti odgovorni za njihovo izvajanje, kakšne zmogljivosti so potrebne za njihovo izpolnjevanje in uporabo ter, v večini primerov, kako bi jih bilo treba spremljati.

— Sodišče je priporočilo tudi, da bi morala zakonodaja za programsko obdobje po letu 2020 zagotoviti skladnost pri ocenjevanju meril za izpolnjevanje pogojev z evropskim semestrom ([27]). Ugotavlja, da to priporočilo v predlogu ni upoštevano.

38. V osnutku uredbe o skupnih določbah je predlagano, da odhodkov v zvezi s specifičnim ciljem, pri katerem omogočitveni pogoj ni izpolnjen, ni mogoče vključiti v zahtevek za plačilo (člen 11(6)). To je pozitivna sprememba v primerjavi s programskim obdobjem 2014–2020. Ni pa jasno, ali je mogoče odhodke, nastale pred izpolnitvijo pogoja, naknadno vključiti v zahtevke za plačilo, ko je omogočitveni pogoj izpolnjen. Člen 67(3)(b) določa, da morajo biti izbrane operacije skladne z dokumenti, potrebnimi za izpolnitev omogočitvenih ciljev, vendar v osnutku uredbe ni nobene določbe, ki bi to določala bolj podrobno.

39. Da bi Komisija lahko ustrezno izvrševala izključitev zadevnih odhodkov iz zahtevkov za plačila, bo morala v primerih, ko pogoji niso več izpolnjeni, imeti vzpostavljene uspešne ureditve. Vendar Sodišče ugotavlja, da osnutek uredbe ne zagotavlja takih ureditev, saj ne zahteva letnega poročanja držav članic. Uredbe za posamezne sklade v primeru treh od sedmih skladov, ki jih zajema osnutek uredbe o skupnih določbah – AMIF, SNV in IUMV –, od držav članic zahtevajo, da letno poročajo o izpolnjevanju uporabe omogočitvenih pogojev, ne pa tudi uredbe za ESRR/KS, ESS+ in ESPR.

40. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(7) da bi na novo opredelili omogočitvene pogoje, tako da bi se specifični cilji dejansko uspešno in učinkovito izvajali (prilogi III in IV k osnutku uredbe o skupnih določbah);

([25]) Posebno poročilo št. 15/2017 – Predhodne pogojenosti in rezerva za smotrnost poslovanja na področju kohezije: inovativna instrumenta, ki pa še nista uspešna, priporočilo 1(a).

([26]) Posebno poročilo št. 15/2017 – Predhodne pogojenosti in rezerva za smotrnost poslovanja na področju kohezije: inovativna instrumenta, ki pa še nista uspešna, priporočilo 1(c).

([27]) Posebno poročilo št. 15/2017 – Predhodne pogojenosti in rezerva za smotrnost poslovanja na področju kohezije: inovativna instrumenta, ki pa še nista uspešna, priporočilo 1(b).

(8) da bi vključili jasna merila za ocenjevanje izpolnjevanja omogočitvenih pogojev, ureditve spremljanja in, kadar je to primerno, merljive ciljne vrednosti in cilje, da bi se zagotovilo enotno razumevanje tega, kaj je treba doseči (prilogi III in IV k osnutku uredbe);

(9) da bi vključili določbe, ki bi zagotavljale ocenjevanje izpolnjevanja meril v skladu z ustreznimi priporočili za posamezne države in poročili o državah, izdanih v okviru procesa evropskega semestra (člen 11(2) in (4) osnutka uredbe);

(10) da bi pojasnili, da odhodkov, ki so nastali pred izpolnitvijo omogočitvenih pogojev in niso skladni s strategijami in načrtovalnimi dokumenti, določenimi za izpolnitev omogočitvenih pogojev, ni mogoče vključiti v zahtevke za plačila (člen 11(6) osnutka uredbe);

(11) da bi vključili določbe, ki bi zagotavljale učinkovito spremljanje ne glede na to, ali so omogočitveni pogoji še naprej izpolnjeni ali ne (člen 11 osnutka uredbe).

Upravne zmogljivosti

41. Predlog za razliko od uredbe za trenutno programsko obdobje ne vsebuje seznama upravičenih ukrepov za tehnično pomoč ([28]). Zato obstaja tveganje, da bo prihajalo do prekrivanj in da ne bo doseženo dopolnjevanje s financiranjem, predvidenim v predlogu uredbe o vzpostavitvi programa za podporo reformam ([29]). Osnutek uredbe o skupnih določbah določa, da države članice in Komisija zagotovijo usklajevanje, dopolnjevanje in skladnost skladov, ki jih zajema ta uredba, ter drugih instrumentov EU (člen 4(4)). Po mnenju Sodišča zaradi pomanjkanja podrobnosti glede tehnične pomoči kljub temu obstaja tveganje prekrivanj.

42. V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah se tehnična pomoč lahko financira z uporabo mehanizma pavšalnih stopenj za dejavnosti, potrebne za učinkovito upravljanje in uporabo skladov EU (člena 30 in 31), ter s financiranjem, ki ni povezano s stroški, za dodatne ukrepe za krepitev zmogljivosti (člena 32 in 89). Po mnenju Sodišča razlika med tema scenarijema – vzpostavljanjem in krepitvijo upravnih zmogljivosti – ni jasna. Zato je tveganje, da bodo povračila za tehnično pomoč previsoka, povečano. Komisija na primer morda ne bo mogla presoditi, ali zahtevek za plačilo v zvezi s financiranjem, ki ni povezano s stroški, v skladu s členom 32, v smislu zadevnih odhodkov res ne podvaja zahtevka v zvezi s pavšalno stopnjo v skladu s členom 31.

43. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(12) da bi določili ukrepe, ki so upravičeni do financiranja v okviru tehnične pomoči, tako da bi uredba o skupnih določbah dopolnjevala predlagano uredbo o vzpostavitvi programa za podporo reformam (člena 29 in 30 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(13) da bi pojasnili, kdaj naj se uporablja financiranje po pavšalni stopnji in kdaj financiranje, ki ni povezano s stroški (členi 29–32 osnutka uredbe).

Vmesni pregled

44. Komisija je v programskem obdobju 2014–2020 kot glavni instrument za spodbujanje držav članic k osredotočanju na smotrnost po začetku programov izpostavljala rezervo za uspešnost. Sodišče je ugotovilo napake v zasnovi rezerve za uspešnost ([30]) in je za obdobje po letu 2020 priporočilo, naj se preoblikuje v instrument, ki bo bolj usmerjen v rezultate in bo finančna sredstva dodeljeval tistim programom, ki so dosegli dobre rezultate ([31]).

([28]) Člen 58(1) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

([29]) Namen programa za podporo reformam je zagotavljati finančne spodbude za strukturne reforme in tehnično pomoč za okrepitev upravne zmogljivosti držav članic. Podpora v okviru programa naj bi dopolnjevala podporo, zagotovljeno s skladi, ki jih ureja uredba o skupnih določbah. Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za podporo reformam, COM (2018) 391 final.

([30]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 3.63; Mnenje št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah, odstavka 17 in 18; letno poročilo za proračunsko leto 2013, odstavki 10.14 do 10.16 (UL C 398, 12.11.2014, str. 1).

([31]) Posebno poročilo št. 15/2017 – Predhodne pogojenosti in rezerva za smotrnost poslovanja na področju kohezije: inovativna instrumenta, ki pa še nista uspešna, priporočilo 2.

45. Komisija v nasprotju s tem predlaga, naj se rezerva za uspešnost po letu 2020 preneha izvajati. Predlaga, da se smotrnost namesto tega upošteva z uvedbo vmesnega pregleda vsakega programa v letu 2025 (člen 14), ki je povezan z reprogramiranjem skladov (glej odstavek 29 zgoraj) (člen 19). Teoretično bi se lahko na podlagi smotrnosti prerazporedilo financiranje za dve od sedmih let, tj. do 30 %, medtem ko je v rezervo za uspešnost v obdobju 2014–2020 vključenih 6 %. Vendar pa ima po mnenju Sodišča predlagani vmesni pregled več pomanjkljivosti:

— vključeval bo predvsem sporočene vrednosti kazalnikov izložkov, ne pa kazalnikov rezultatov v kateri koli obliki, saj za kazalnike rezultatov v okviru smotrnosti ne bodo na voljo nobeni mejniki (člen 12);

— vmesni pregled je morda v programskem obdobju umeščen prezgodaj, da bi se lahko presodil napredek, zlasti če bo pri programih prihajalo do zamud pri izvajanju, kot se je dogajalo v preteklosti (v programskih obdobjih 2000–2006, 2007–2013 in 2014–2020 je bilo v prvih štirih letih črpanih le 20 % sredstev);

— metodologija, ki se bo uporabljala pri pregledu, in njena povezava s smotrnostjo nista jasni. Zlasti v predlogu ni opredeljeno, ali se bodo začetne ciljne vrednosti določile le na podlagi finančnih dodelitev za obdobje 2021–2025 ali za celotno obdobje;

— ni jasno, kako se bo ocenila smotrnost in kakšne bodo posledice te ocene. Tako kot v obdobju 2014–2020 ni nobenega tveganja, da bodo države članice izgubile sredstva, ne glede na smotrnost.

46. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(14) da bi zagotovili, da vmesni pregled ni osredotočen samo na vložke in izložke, temveč v največji možni meri tudi na rezultate (člen 14 osnutka uredbe o skupnih določbah in Priloga V). Če bo prezgodaj za oceno rezultatov, jih lahko delno nadomestijo mejniki v okviru programov;

(15) da bi pojasnili metodologijo, uporabljeno pri vmesnem pregledu, na primer to, kaj se bo štelo za zadovoljivo smotrnost in kako bo to lahko vplivalo na finančne dodelitve (člen 14 osnutka uredbe).

OKVIR NAČRTOVANJA IN SPREMLJANJA

Načelo poenostavitve pri načrtovanju

47. Sodišče je v preteklosti navedlo, da so prvi način za dosego poenostavitve enostavna in stabilna pravila ([32]). V zvezi s tem odobrava, da so številna pravila v zvezi z okvirom načrtovanja in spremljanja ostala stabilna kot v prejšnjem programskem obdobju. Glavni sestavni deli okvira za obdobje 2014–2020, kot so sporazumi o partnerstvu, so ohranjeni, pa tudi splošna struktura programov je enaka (predloga za programe, razčlenitev finančnih sredstev programa po specifičnih ciljih in skupna nomenklatura za finančne podatke). Ker so na voljo tudi predloge za programske dokumente, bi morali biti organi seznanjeni s pravili in bodo lažje pripravljali potrebne dokumente.

48. Sodišče je ob prejšnjih revizijah poudarilo, da si Komisija in države članice delijo odgovornost za poenostavitev izvajanja kohezijske politike ter da znaten delež upravnega bremena za upravičence povzročajo organizacijske strukture in upravna neučinkovitost držav članic ([33]). Zato je pomembno, da države članice opredelijo izvor upravnih bremen in možne ukrepe za njihovo zmanjšanje, v primernem času pa tudi poročajo o napredku pri zmanjšanju upravnih stroškov in bremen ([34]). V skladu s predlogom programi določajo izzive v zvezi z upravno zmogljivostjo in upravljanjem (člen 17(3)(a)(iv)), odbori za spremljanje pa bodo morali preverjati napredek pri krepitvi upravnih zmogljivosti (člen 35(1)(i)), vendar ni jasno, ali te zahteve vključujejo ukrepe za poenostavitev in zmanjšanje upravnega bremena.

([32]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, odstavek 50 (UL C 322, 28.9.2017, str. 1).
([33]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, odstavki 60–72.
([34]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, odstavek 24.

49. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(16) da bi zahtevali, da sporazumi o partnerstvu (člen 8 osnutka uredbe o skupnih določbah in Priloga II) ali programi (člen 17 osnutka uredbe o skupnih določbah in Priloga V) vključujejo opis ukrepov, s katerimi države članice obravnavajo upravno breme, skupaj s kazalniki za merjenje napredka pri dosegi tega cilja, ter da države članice poročajo o tem.

Ravnovesje med poenostavitvijo, rezultati in odgovornostjo

50. Kot je Sodišče že poudarilo, poenostavitev ne bi smela ogroziti javne odgovornosti in smotrnosti ([35]).

Sporazumi o partnerstvu

51. Sodišče odobrava, da je v uredbi o skupnih določbah predlagano, naj se kot strateški dokumenti ohranijo sporazumi o partnerstvu (člen 7), saj so ti podlaga za pogajanja med Komisijo in državami članicami (uvodna izjava 15). V posebnem poročilu o teh sporazumih je zaključilo, da so bistveno pripomogli k osredotočenosti porabe za kohezijsko politiko na strategijo Evropa 2020 ([36]).

52. Za razliko od obdobja 2014–2020 ni določenega roka, v katerem bi morale države članice predložiti sporazum o partnerstvu, kar pomeni, da ima zahteva, da se programi predložijo v roku treh mesecev po tem (člen 16), omejen učinek. Sodišče je že poudarilo, da je pomembno začeti izvajati programe čim prej po začetku programskega obdobja in s tem preprečiti tveganje, da je treba velik del sredstev porabiti na koncu programskega obdobja, kar negativno vpliva na osredotočenost na rezultate ([37]).

53. Sodišče odobrava tudi, da je v osnutek uredbe vključena predloga za sporazum o partnerstvu (Priloga II). V preteklosti je namreč ugotovilo, da je to, da v programskem obdobju 2014–2020 ni bila na voljo skupna predloga, vplivalo na kakovost predloženih informacij o smotrnosti ([38]). S predlogo za sporazume o partnerstvu bi se moralo tudi olajšati pogajanje o teh sporazumih med Komisijo in državami članicami.

54. V uredbi je predlagana poenostavitev sporazumov o partnerstvu z omejitvijo informacij, ki jih morajo vsebovati (člen 8 in Priloga II). Vendar pa iz naslednjih razlogov obstaja tveganje, da bodo s predlagano ureditvijo sporazumi o partnerstvu postali enkratno dejanje, katerega uporabnost je omejena.

— Sodišče se je v preteklosti strinjalo s tem, da imajo sporazumi o partnerstvu pomembno vlogo pri doseganju dobrih rezultatov, saj določajo jasno intervencijsko logiko ([39]) – najprej opredelijo potrebe, potem pa se preuči, kako in za kaj bi se sredstva EU lahko porabila. To za trenutni predlog ne velja. Predlagani sporazum o partnerstvu se osredotoča na izbire politike (člen 8), ne zahteva pa, da se jasno ubesedijo potrebe, ki bi jih politika obravnavala. Poleg tega se sicer zahteva, da države članice v sporazume o partnerstvu vključijo glavne pričakovane rezultate (člen 8), vendar jih ni treba količinsko opredeliti in niso zasnovani tako, da bi cilje politike prenesli v operativne cilje. Zato bo težko presojati, ali so predlagani cilji in rezultati realni ter ali so predlagani ukrepi za obravnavo problemov ustrezni.

([35]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, odstavek 14.
([36]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavek 143.
([37]) Posebno poročilo št. 17/2018 – Ukrepi Komisije in držav članic v zadnjih letih programskega obdobja 2007–2013 so obravnavali slabo črpanje sredstev, vendar so bili premalo osredotočeni na rezultate, odstavek 82 in priporočilo 1.
([38]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavek 60.
([39]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 3.57.

— Za razliko od sedanjega programskega obdobja v osnutku uredbe ni vključeno spremljanje rezultatov, določenih v sporazumih o partnerstvih, ali poročanje o njih. Sodišče meni, da sta redno poročanje o rezultatih intervencij EU in njihova preglednost ključna za zagotavljanje javne odgovornosti in pridobitev zaupanja državljanov ([40]).

Programi

55. Trdnejša intervencijska logika je bila ena ključnih izboljšav glede smotrnosti v obdobju 2014–2020 ([41]). Poleg tega za razliko od programskega obdobja 2014–2020 ni več obveznosti, da se izvede predhodna ocena intervencijske logike, določene v programih. V skladu s finančno uredbo je treba za programe in dejavnosti, ki imajo za posledico večjo porabo, izvesti predhodno oceno ([42]). Sodišče je v mnenju o osnutku finančne uredbe poudarilo pomen predhodnih ocen in priporočilo, naj nove določbe ne zmanjšajo obsega meril, ki morajo biti obravnavana v njih ([43]).

56. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(17) da bi se Svetu in Evropskemu parlamentu predlagal časovni razpored za sprejetje uredbe o skupnih določbah, uredb za posamezne sklade ter delegiranih in izvedbenih aktov, s katerim bi se zagotovilo pravočasno izvajanje programov na začetku programskega obdobja;

(18) da bi določili obvezen rok za predložitev sporazumov o partnerstvu in s tem zagotovili pravočasno predložitev programov (člen 7 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(19) da bi v sporazume o partnerstvu (člen 8 osnutka uredbe o skupnih določbah in Priloga II) vključili analizo potreb glede na posamezne cilje politike ter oddelek, v katerem bi države članice morale navesti količinsko opredeljene rezultate, ki jih želijo doseči, in njihovo skladnost s prednostnimi nalogami EU;

(20) da bi od držav članic zahtevali, da spremljajo te rezultate in poročajo o njih, vsaj pred vrednotenji Komisije v letih 2024 in 2031 (člen 8 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(21) da bi v skladu s finančno uredbo uvedli obvezno predhodno oceno programov in od držav članic zahtevali, da v svojih programih določijo strategijo za prispevek programa k dosegi pričakovanih rezultatov, navedenih v sporazumu o partnerstvu (člen 16 osnutka uredbe o skupnih določbah).

Okvir smotrnosti

57. V uredbi o skupnih določbah je predlagana uvedba okvira smotrnosti, ki omogoča spremljanje in ocenjevanje smotrnosti programa ter poročanje o njej med njegovim izvajanjem (člen 12). Za vsak program bi okvir uspešnosti sestavljali kazalniki izložkov in rezultatov, povezani s specifičnimi cilji iz uredb za posamezne sklade ([44]). Sodišče meni, da ta zahteva pomeni pomemben korak k večji osredotočenosti na smotrnost, saj bi se morale z njo zagotavljati pogostejše in bolj usklajene informacije o smotrnosti.

([40]) Panoramski pregled Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU, 2014, odstavek 14.
([41]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavka 5 in 83.
([42]) Člen 34 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).
([43]) Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe, odstavek 89 (UL C 91, 23.3.2017, str. 1).
([44]) Razen tehnične pomoči in specifičnega cilja, ki obravnava materialno prikrajšanost (člen 12(2), COM(2018) 375 final).

Skupna opredelitev kazalnikov izložkov in rezultatov

58. Sodišče je že v preteklosti ugotovilo, da Komisija uporablja različne opredelitve izložkov in rezultatov, ter priporočilo, naj v finančno uredbo uvede standardni opredelitvi ([45]). Odobrava sicer predlagano opredelitev kazalnikov izložkov in rezultatov (člen 2), vendar ugotavlja, da se opredelitev kazalnika rezultatov nanaša na „kratkoročne učinke“ intervencij. To ni povsem v skladu niti z opredelitvijo iz smernic Komisije za boljše pravno urejanje ([46]), ki se nanaša na „takojšnje učinke“ intervencij, niti s tisto iz spremenjene finančne uredbe ([47]), ki se nanaša na „učinke“ intervencij. Poleg tega opredelitev kazalnika rezultatov iz osnutka uredbe o skupnih določbah ni skladna z opredelitvami v vseh uredbah za posamezne sklade: osnutek uredbe o ESS+ ne navaja „kazalnikov rezultatov“, temveč razlikuje med „kazalniki neposrednih rezultatov“ in „kazalniki dolgoročnejših rezultatov“ ([48]).

Skupni kazalniki izložkov in rezultatov za programe ter kazalniki izložkov in rezultatov za posamezne programe

59. Sodišče odobrava uvedbo sklopa skupnih kazalnikov izložkov in rezultatov za vsak sklad. To je v skladu s prejšnjimi poročili Sodišča, v katerih je navedeno, da je uporaba skupnih kazalnikov lahko pomemben korak h krepitvi osredotočenosti na smotrnost ([49]). Uporaba skupnih kazalnikov tudi olajša združevanje podatkov o smotrnosti in s tem primerjanje smotrnosti na ravni programov, držav članic in EU. Sodišče ugotavlja, da bo Komisija skupne kazalnike uporabljala kot podlago za poročanje o ključnih kazalnikih Evropskemu parlamentu in Svetu (Priloga II k osnutku uredbe o ESRR/KS).

60. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(22) da bi uskladili predlagano opredelitev kazalnikov rezultatov iz osnutka uredbe o skupnih določbah (člen 2) ter iz uredb za posamezne sklade (uredba o ESS+, člen 2 in priloge, ter uredba o ESRR/KS, Priloga I).

Spremljanje in uporaba informacij o smotrnosti

61. Sodišče je v svojih prejšnjih dokumentih poudarilo pomembnost tega, da države članice in Komisija pokažejo rezultate z izboljšanjem ciljev, kazalnikov, informacij, vrednotenj in spodbud, tako pa pridobijo zadostne dokaze v podporo odločitvam EU o porabi ([50]). Informacije o smotrnosti bi morale omogočati združevanje ter biti zanesljive in omejene na to, kar je nujno potrebno.

Združevanje podatkov o smotrnosti

62. Sodišče je poročalo, da se pri programih, ki prejemajo podporo iz ESRR, vsi skupni kazalniki niso uporabljali dosledno, zaradi česar je bilo smiselno združevanje podatkov na ravni EU oteženo ([51]). Sodišče meni, da nekateri predlagani elementi uredbe o skupnih določbah ne zagotavljajo dosledne uporabe kazalnikov smotrnosti, kar bi lahko ogrozilo smiselno združevanje podatkov in s tem kakovost poročanja. To se odraža v naslednjih primerih:

([45]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, priporočilo 3.
([46]) Delovni dokument služb Komisije, SWD(2017) 350 z dne 7. julija 2017, str. 49.
([47]) Člen 2(56) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.
([48]) Člen 2(1)(5) in 2(1)(6) osnutka uredbe o ESS+: „skupni kazalniki neposrednih rezultatov“ pomeni skupne kazalnike rezultatov, ki kažejo učinke v štirih tednih od dneva, ko udeleženec zapusti operacijo (datum izstopa); „skupni kazalniki dolgoročnejših rezultatov“ pomeni skupne kazalnike rezultatov, ki kažejo učinke šest mesecev po tem, ko udeleženec zapusti operacijo.
([49]) Letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 3.50.
([50]) Panoramski pregled Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU, str. 13, ter informativni dokument *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, odstavek 6, 2018.
([51]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavka 103 in 150.

— Uredba o skupnih določbah odpravlja splošno predhodno pogojenost z obstojem sistema za zagotavljanje pravočasnega zbiranja in združevanja statističnih podatkov, ki se uporablja v obdobju 2014–2020.

— Predlagani skupni kazalniki niso vedno očitno relevantni za zadevni cilj politike. To še posebej velja za cilj politike 5, tj. Evropa, ki je bliže državljanom, pri katerem so predlagani kazalniki splošni.

— Pri programih ESRR, KS, ESS+ in ESPR ni jasno, katere skupne kazalnike bodo morale države članice uporabljati pri posameznih specifičnih ciljih. Pri vseh teh skladih tudi ni jasno, ali morajo države članice zbirati podatke o vseh skupnih kazalnikih in poročati o njih. Sodišče je že poročalo, da se pri programih, ki prejemajo podporo iz ESRR v obdobju 2014–2020, vsi skupni kazalniki niso uporabljali dosledno, zaradi česar je bilo smiselno združevanje podatkov na ravni EU oteženo ([52]).

— Osnutki uredb za posamezne sklade razen v primeru kohezijskih programov (ESRR/KS in ESS+) ne razlikujejo med kazalniki izložkov in kazalniki rezultatov. Tako je možno, da države članice kazalnikov rezultatov ne bodo uporabljale dosledno.

— S sistemom finančnih kategorij intervencij, predlaganim za programsko obdobje 2021–2027, se vzpostavlja neposredna povezava med finančnimi dodelitvami in specifičnimi cilji programov (Priloga V), kar je izboljšanje v primerjavi z določbami za programsko obdobje 2014–2020. Vendar pa so področja intervencij ([53]) (Priloga I), ki bi jih morale države članice uporabljati za razčlenitev finančnih podatkov, številna, dvoumna ter nepovezana z izložki in rezultati.

63. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(23) da bi ocenili, ali predlagani skupni kazalniki za ESRR/KS (osnutek uredbe o ESRR/KS, Priloga I) izpolnjujejo merila kakovosti („RACER“), določena v finančni uredbi, in jih ustrezno prilagodili ([54]);

(24) da bi pojasnili, ali je uporaba skupnih kazalnikov za ESRR/KS in ESS+ za države članice obvezna (osnutek uredbe o ESS+, člena 2 in 15 ter priloge; osnutek uredbe o ESRR/KS, člen 7 in Priloga I);

(25) da bi racionalizirali in pojasnili nomenklaturo finančnih podatkov iz Priloge I k osnutku uredbe o skupnih določbah.

Kakovost podatkov o smotrnosti

64. Podatki o smotrnosti so lahko uporabni le, če so sprejemljive kakovosti. Določbe osnutka uredbe o skupnih določbah niso dovolj jasne glede tega, kdo je odgovoren za zagotavljanje kakovosti podatkov.

— V osnutku uredbe o skupnih določbah je predlagano, da bo izvajanje programov nadziral odbor za spremljanje (člen 33). Odbor mora sicer preverjati in odobriti letna in končna poročila o smotrnosti, predložena Komisiji, ni pa mu treba preverjati podatkov o smotrnosti.

— Vključena ni nobena določba o vlogi Komisije pri preverjanju kakovosti predloženih podatkov.

([52]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavka 103 in 150.

([53]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavki 92–99.

([54]) Člen 33(3) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046: „Kadar je to ustrezno, se opredelijo […] ustrezni, sprejeti, verodostojni, preprosti in zanesljivi kazalniki.“

65. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(26) da bi pojasnili ureditve za zagotavljanje kakovosti podatkov, ki jih predložijo organi, pristojni za program, zlasti vlogo Komisije in odbora za spremljanje (člen 37 osnutka uredbe o skupnih določbah).

Uporaba podatkov o smotrnosti, pridobljenih na ravni EU

66. Sodišče je predlagalo, naj se zmanjša skupno število ciljev in kazalnikov glede smotrnosti in s tem okrepi okvir smotrnosti EU ([55]). Meni, da nekatere določbe uredbe o skupnih določbah pomenijo tveganje, da bi se povečala zapletenost brez sorazmerne koristi za ocenjevanje doseganja prednostnih nalog EU.

— Sodišče je v preteklosti priporočilo, naj države članice prenehajo uporabljati nepotrebne kazalnike za posamezne programe ([56]). Ugotavlja, da uredba o skupnih določbah še vedno vključuje možnost opredelitve kazalnikov za posamezne programe ([57]).

— V skladu z osnutkom uredbe o skupnih določbah morajo države članice vsaka dva meseca prek elektronskega sistema predložiti podatke o izvajanju programov s finančnega vidika in vidika smotrnosti (člen 37), kar je znatno povečanje v primerjavi z zahtevami glede poročanja v obdobju 2014–2020. Seje Komisije in držav članic za pregled smotrnosti in seje odbora za spremljanje pa bodo potekale le enkrat ali dvakrat letno.

67. Sodišče meni, da tudi ni jasno, kako bo Komisija uporabljala nekatere pridobljene informacije o smotrnosti.

— Vključena ni nobena zahteva, da države članice poročajo o izvajanju sporazumov o partnerstvu, in nobena obveznost, da predložijo letna poročila o izvajanju ([58]). Osnutek uredbe o skupnih določbah namesto tega uvaja letne pregledovalne seje, na katerih bodo Komisija in države članice proučile smotrnost programov (člen 36) ([59]). Sodišče sicer odobrava predlog za okrepitev dialoga med Komisijo in državami članicami, vendar so predlagane določbe nejasne glede udeležencev, vsebine in posledic teh sej.

— V okviru vrednotenj, ki jih opravijo države članice ali Komisija (člena 39 in 40), ni treba preučiti gospodarnosti – načela, da se sredstva dajo na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najugodnejšo ceno. Sodišče je že v mnenju o osnutku finančne uredbe poudarilo, da je pri vrednotenjih pomembno upoštevati gospodarnost ([60]).

68. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(27) da bi omejili uporabo kazalnikov izložkov in rezultatov za posamezne programe, s čimer bi se zmanjšalo upravno breme (člen 7 osnutka uredbe o ESRR/KS, člen 15 osnutka uredbe o ESS+);

([55]) Informativni dokument *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, odstavek 38, 2018.
([56]) Posebno poročilo št. 2/2017 – Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020, odstavek 147 in priporočilo 4.
([57]) Priloga I k osnutku uredbe o ESRR/KS, COM(2018) 372 final, o ESS+, COM(2018) 382 final, in o ESPR, COM(2018) 390 final. Priloga VIII k osnutku uredbe o AMIF, COM(2018) 471 final, o SNV, COM(2018) 472 final, in o IUMV, COM(2018) 473 final.
([58]) Namesto tega bodo zdaj države članice o ključnih informacijah o izvajanju programa poročale v obliki letnega poročila Komisiji o smotrnosti za programe v okviru skladov ESPR, AMIF, SNV in IUMV (člen 36(6) dokumenta COM(2018) 375 final) ter končnega poročila o smotrnosti za ESRR, ESS+ in KS, predloženega do 15. februarja 2031 (člen 38 dokumenta COM(2018) 375 final).
([59]) Za programe, ki prejemajo podporo iz AMIF, SMV in IUMV, se pregledovalna seja organizira vsaj dvakrat v programskem obdobju.
([60]) Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe, odstavek 89 (UL C 91, 23.3.2017, str. 1).

(28) da bi zmanjšali pogostost predložitev podatkov (člen 37 osnutka uredbe o skupnih določbah), ob upoštevanju poznejše uporabe podatkov v Komisiji in povezanega upravnega bremena;

(29) da bi pojasnili zahteve glede udeležencev, vsebine in posledic letnih sej za pregled smotrnosti (člen 36 osnutka uredbe);

(30) da bi zahtevali, da se pri vrednotenjih upošteva gospodarnost (člena 39 in 40 osnutka uredbe o skupnih določbah).

SISTEM IZVAJANJA IN PRAVILA O UPRAVIČENOSTI

Finančni instrumenti

Izbira organov, ki izvajajo finančni instrument

69. Zakonodaja za obdobje 2014–2020 določa, da se finančni posredniki izberejo na podlagi odprtih, preglednih, sorazmernih in nediskriminatornih postopkov ter ob preprečevanju nasprotja interesov. Vsebuje tudi zahteve, da se izvajanje finančnih instrumentov zaupa organom, ki imajo za to primerne zmogljivosti ([61]). Osnutek uredbe o skupnih določbah pa ne vsebuje takih zahtev, določa le, da organ upravljanja „izbere organ, ki naj izvaja finančni instrument“ (člen 53(2)).

Predhodna ocena za finančne instrumente

70. Za razliko od programskega obdobja 2014–2020 osnutek uredbe o skupnih določbah (člen 52(3)) ne zahteva, da predhodna ocena finančnega instrumenta temelji na analizi tržne vrzeli, kot je ugotovljeno nedelovanje trga ali „neoptimalne naložbene razmere“. Brez take analize obstaja tveganje, da so finančni instrumenti večji, kot je potrebno ([62]), ter da se izrineta zasebno in javno financiranje. Člen 52(2) zahteva, da finančni instrumenti zagotavljajo podporo za projekte, ki „iz tržnih virov ne morejo zbrati zadostnih sredstev“, vendar Sodišče na podlagi izkušenj z revidiranjem finančnih instrumentov meni, da to ni enakovredno analizi tržne vrzeli in torej ne zadostuje za zmanjšanje tveganj, ki jih je ugotovilo Sodišče.

Poročanje o finančnih instrumentih

71. Sodišče odobrava, da predlog uredbe o skupnih določbah zahteva, da države članice v zahtevku za plačilo (Priloga XIX) razkrijejo tako predplačilo kot izplačilo sredstev končnim prejemnikom (člen 86(2)). Te informacije bi morale zadoščati, da revizorji ocenijo zakonitost in pravilnost odhodkov (glej tudi odstavek 109). Vendar pa je opuščena določba iz zakonodaje za obdobje 2014–2020, ki zahteva poročanje o posameznih finančnih instrumentih ([63]). V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah morajo organi upravljanja podatke o finančnih instrumentih predložiti le na ravni programa (člen 37(3) ter prilogi XIX in XX). Ker pa so podatki v zvezi s posameznim finančnim instrumentom lahko razpršeni med več programi, tako ne bi bilo mogoče oceniti smotrnosti instrumenta, na primer višine provizij za upravljanje. Razlog za uvedbo ločenega poročanja v prejšnjem obdobju je še vedno relevanten: da se poveča preglednost postopka izvajanja in zagotovi ustrezno spremljanje izvajanja finančnih instrumentov ([64]). To pomeni tudi, da je treba skrajšati razdobje med poročilom in obdobjem, ki je v njem obravnavano ([65]).

([61]) Člen 38 Uredbe (EU) št. 1303/2013 in člen 7 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 480/2014 (UL L 138, 13.5.2014, str. 5).
([62]) Posebno poročilo št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013, odstavki 47–52.
([63]) Člen 46 Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([64]) Uredba (EU) št. 1310/2011 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 337, 20.12.2011, str. 1).
([65]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, odstavek 2.35 (UL C 357, 4.10.2018, str. 1).

Ureditve glede odgovornosti za finančne instrumente

72. Osnutek uredbe o skupnih določbah določa, da za finančne instrumente niti organ upravljanja niti revizijski organ ne izvajata revizij na ravni EIB ali drugih mednarodnih finančnih institucij, v katerih je država članica delničar. Namesto tega EIB ali druga finančna institucija Komisiji in revizijskemu organu zagotovi letno revizijsko poročilo, ki ga pripravijo njeni zunanji revizorji do konca vsakega koledarskega leta (člen 75). Pri tem osnutek predloga ne določa, kakšne pravice dostopa ima Sodišče v zvezi s finančnimi instrumenti, ki jih izvaja EIB ali druga mednarodna finančna institucija. To je pomembna pomanjkljivost ([66]). Poleg tega v osnutku uredbe o skupnih določbah ni operativnih določb o tem, kako bodo revizijski organi rezultate takih zunanjih revizij upoštevali pri izračunu stopenj napak.

73. V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah se nobeno upravljalno preverjanje ali revizija revizijskega organa ne more izvesti na ravni končnih prejemnikov (člen 75). V skladu z uredbo o skupnih določbah za obdobje 2014–2020 se revizija končnih prejemnikov lahko izvede, kadar obstaja dokaz, da razpoložljivi dokumenti na ravni organa upravljanja ali na ravni organov, ki izvajajo finančne instrumente, ne odražajo verodostojne in natančne evidence zagotovljene podpore ([67]). Sodišče se strinja, da na splošno obiski pri končnih prejemnikih v okviru revizije finančnih instrumentov niso nujno potrebni. Meni pa, da bi moralo biti možno pregled razširiti na raven končnih prejemnikov, da se preveri, ali so izpolnjeni pogoji za upravičenost ([68]).

Učinek finančnega vzvoda za finančne instrumente

74. Ena ključnih prednosti finančnih instrumentov je možnost spodbuditve dodatnih zasebnih in javnih sredstev. Sodišče je že priporočilo, naj Komisija zagotovi opredelitev finančnega vzvoda finančnih instrumentov, ki bo jasno razlikovala med finančnim vzvodom zasebnih in nacionalnih javnih prispevkov v okviru operativnih programov in/ali dodatnih zasebnih ali javnih kapitalskih prispevkov ter upoštevala vrsto obravnavanega instrumenta ([69]). Predlog sicer vključuje opredelitev učinka finančnega vzvoda (člen 2(22)), vendar ta ne vsebuje priporočenega razlikovanja ([70]).

75. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(31) da bi uvedli zahtevo, da se finančni posredniki izberejo na podlagi odprtih, preglednih in nediskriminatornih postopkov, ter dodatno pojasnili, katere vrste organom se lahko zaupa izvajanje finančnih instrumentov in katere zahteve morajo izpolnjevati (člen 52 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(32) da bi v okviru predhodne ocene zahtevali analizo tržne vrzeli na ravni finančnih instrumentov (člen 52(3) osnutka uredbe o skupnih določbah);

(33) da bi ohranili sistem poročanja iz obdobja 2014–2020 in izboljšali njegovo pravočasnost, saj bi se tako olajšalo poročanje na ravni finančnega instrumenta in omogočila ocena njegove smotrnosti (člen 53 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(34) da bi navedli, da mora imeti Evropsko računsko sodišče v okviru sporazumov o revidiranju ali preverjanju, sklenjenih v okviru EIB in z zunanjimi revizorji, dostop do vseh informacij, ki jih šteje kot potrebne za revizijo finančnih sredstev EU (člen 75(4) osnutka uredbe o skupnih določbah);

([66]) Mnenje št. 1/2017 o spremembi finančne uredbe, odstavek 40: „sporazumi o revidiranju ali preverjanju ne smejo omejevati dostopa Sodišča do podatkov, ki jih potrebuje za revizijo finančnih sredstev Unije“.

([67]) Člen 40(3) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

([68]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, poglavje 6, odstavek 6.62.

([69]) Posebno poročilo št. 19/2016, odstavek 152 in priporočilo 3.

([70]) Posebno poročilo št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013, povzetek, odstavek VIII.

(35) da bi v delegiranem aktu iz člena 73 pojasnili operativne vidike tega, kako se rezultati revizij EIB in drugih mednarodnih finančnih institucij (člen 75(4) osnutka uredbe o skupnih določbah) upoštevajo pri izračunu stopenj napak in revizijskem mnenju revizijskih organov;

(36) da bi v uredbo o skupnih določbah vključili možnost izvajanja revizij na ravni končnih prejemnikov in s tem omogočili preverjanje izpolnjevanja pogojev za upravičenost (člen 75(4) osnutka uredbe o skupnih določbah);

(37) da bi pojasnili multiplikacijski učinek / učinek finančnega vzvoda, ki ga imajo finančni instrumenti, in s tem omogočili oceno smotrnosti finančnega instrumenta v smislu nacionalnega javnega prispevka (člen 2 osnutka uredbe o skupnih določbah).

Poenostavljeni načini izvajanja

Financiranje, ki ni povezano s stroški, kot oblika podpore za programe

76. Sodišče je pri svojih revizijah ugotovilo, da so plačila na podlagi pravic, povezana z izpolnjevanjem določenih pogojev, manj dovzetna za napake v zvezi s skladnostjo kot plačila na podlagi povračila upravičenih stroškov, poleg tega pa prispevajo k zmanjšanju upravnega bremena. Priporočilo je, naj postanejo plačila na podlagi izpolnjenih pogojev ali doseženih rezultatov prednostna izbira v celotnem proračunu ([71]). Predlog Komisije vključuje možnost plačil na tej podlagi (člen 46). V programskem obdobju 2014–2020 že obstaja podobna oblika financiranja (t. i. skupni akcijski načrti ([72])), vendar do maja 2018 ta možnost ni bila izkoriščena pri nobenem operativnem programu ([73]). To nakazuje, da imajo države članice težave pri praktičnem izvajanju tega cilja.

77. Glede na navedeno Sodišče meni, da sam predlog ne odraža dovolj prizadevanj, da bi državam članicam pomagali izkoristiti to obliko poenostavitve. Končni uspeh tega predloga bo v veliki meri odvisen od tega, ali se bodo Komisija in države članice lahko izogibale težnji, da bi se vrnile k plačilom za vložke in izložke, kar se je po ugotovitvah Sodišča zgodilo pri rezervi za uspešnost v programskem obdobju 2014–2020 ([74]).

Poenostavljene oblike nepovratnih sredstev za upravičence

78. Sodišče ugotavlja, da bo metodologija, na kateri bodo temeljile poenostavljene oblike nepovratnih sredstev za upravičence, določena v programih, Komisija pa jo bo morala naknadno odobriti (člen 88 in Priloga V). To bi moralo državam članicam zagotoviti dobrodošlo pravno varnost.

79. V zvezi s poenostavljenimi oblikami nepovratnih sredstev za upravičence Sodišče podpira prizadevanja Komisije, da bi razširila uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov ([75]). Ugotovilo je namreč, da je v programskem obdobju 2014–2020 poenostavljeno obračunavanje stroškov najučinkovitejši ukrep pri zmanjševanju upravnega bremena za upravičence, med letoma 2012 in 2016 pa tudi ni poročalo o nobeni količinsko opredeljeni napaki, povezani z uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov ([76]). Vendar je poleg tega poudarilo, da morajo Komisija in države članice zagotoviti, da bo priložnost za poenostavitev spremljala večja usmerjenost v smotrnost ([77]). Na področju razvoja podeželja je ugotovilo, da je uvedba možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov v obdobju 2014–2020 pripomogla, da se je osredotočenost preusmerila z vložkov na izložke, vendar ni prinesla večje osredotočenosti na rezultate ([78]).

([71]) Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe, odstavek 84.
([72]) Člen 104 Uredbe (EU) št. 1303/2013 (uredbe o skupnih določbah).
([73]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 79.
([74]) Posebno poročilo št. 15/2017 – Predhodne pogojenosti in rezerva za smotrnost poslovanja na področju kohezije: inovativna instrumenta, ki pa še nista uspešna, odstavek 106.
([75]) Letno poročilo za proračunsko leto 2011, poglavje 6, odstavek 30, (UL C 344, 12.11.2012, str. 1); letno poročilo za proračunsko leto 2012, poglavje 6, odstavek 42; letno poročilo za proračunsko leto 2014, poglavje 6, odstavek 79.
([76]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 75; letno poročilo za proračunsko leto 2016, odstavek 6.12.
([77]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek IV.
([78]) Posebno poročilo št. 11/2018 – Nove možnosti za financiranje projektov na področju razvoja podeželja so enostavnejše, vendar niso osredotočene na rezultate, odstavek 81, priporočilo 4.

80. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da so fiksne pavšalne stopnje, predlagane v osnutku uredbe o skupnih določbah – za neposredne stroške osebja (člen 50(1)) in druge upravičene stroške (člen 51) – povezane z vložki in ne izložki ali rezultati. Zaradi take uporabe pavšalnih stopenj države članice sicer morda lažje zaprosijo za sredstva EU in jih prejmejo, ni pa učinka na smotrnost. To je v nasprotju s pozivom iz finančne uredbe, naj se pavšalne stopnje, kadar koli je možno in ustrezno, določijo na tak način, da se izplačajo potem, ko so doseženi konkretni izložki in/ali rezultati ([79]).

81. Ker ni bila izvedena ocena učinka (glej odstavek 5), poleg tega ni nobenih dokazov za utemeljitev višine predlaganih pavšalnih stopenj za neposredne stroške osebja, druge upravičene stroške in posredne stroške. V praksi se s predlogom na vse sklade razširjajo stopnje, ki v obdobju 2014–2020 veljajo za ESS, vendar kohezijska politika zajema zelo širok spekter sektorjev in projektov, ki vključujejo zelo različne notranje stroškovne strukture. Splošna uporaba istih pavšalnih stopenj pomeni, da bodo države članice s projekti z visokimi stroški lahko uveljavljale visoke zneske stroškov po pavšalni stopnji, brez zagotovila, da so ti stroški določeni ustrezno visoko.

82. Razširitev ureditve pavšalnih stopenj na neposredne stroške osebja lahko namesto poenostavitve zadevo dodatno zaplete. Po mnenju Sodišča predlog uredbe o skupnih določbah (člen 50(2)) že znatno poenostavlja izračun in dodelitev stroškov osebja. Vendar pa bi v skladu s predlogom upravičenci lahko zakonito uveljavljali pavšalne stopnje za neposredne stroške osebja pri projektu, ki takih stroškov sploh ne vključuje (npr. projektu, ki se v celoti izvede s postopkom javnega naročanja). Ker se pavšalne stopnje lahko uveljavljajo tako za neposredne stroške osebja kot za druge neposredne stroške, bi lahko organ, odgovoren za več projektov, menjaval med načini, na katere določa upravičene odhodke, tako da bi za nekatere uporabljal pavšalno stopnjo za stroške osebja, za druge pa stopnjo za druge neposredne stroške. Tako bi lahko bilo možno, da bi iste stroške uveljavljal večkrat. Člen 51(3) predloga določa, da države članice tega ne bi smele početi, toda glede na omejeno podporno dokumentacijo, priloženo takim zahtevkom, Sodišče dvomi, da bodo organi upravljanja in revizijski organi ter Komisija lahko prepoznali kršitve.

83. Omejitve glede uporabe poenostavljenih oblik podpore pri operacijah, ki se izvajajo izključno prek javnih naročil, ki se uporabljajo v prejšnjem programskem obdobju ([80]), v predlogu niso ohranjene. V skladu s predlogom bodo morale Komisija in države članice v primeru takih projektov, pri katerih se uporabljajo poenostavljene oblike podpore, le preveriti, ali so izpolnjeni pogoji za plačilo ([81]). Pravila o javnem naročanju bodo sicer še vedno veljala, vendar se v okviru procesa zahtevanja podpore EU ne bodo preverjala, saj skladnost ne bo več pogoj za plačilo. Pravila o javnem naročanju so temelj notranjega trga EU, vendar se s predlogom uredbe o skupnih določbah znatno povečuje tveganje, da bodo kršitve teh pravil ostale neodkrite.

84. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(38) da bi pred načrtovanjem zagotovili delegirana akta iz členov 88 in 89 osnutka uredbe o skupnih določbah, in sicer enega o podpori, ki ni povezana s stroški, ki bi vključeval standardne rešitve, namenjene spodbujanju uporabe te oblike podpore, in enega o poenostavljenih oblikah podpore upravičencem; eden od ciljev bi bil zagotoviti večjo osredotočenost na rezultate;

(39) da bi ponovno ocenili, ali fiksne pavšalne stopnje, določene v osnutku uredbe o skupnih določbah, ustrezajo namenu v smislu področja financiranja, vrste projektov in/ali velikosti projektov (člen 49, člen 50(1) in člen 51 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(40) da bi neposredne stroške osebja izključili iz možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov s pavšalno stopnjo (člen 50(1) osnutka uredbe o skupnih določbah);

([79]) Člen 181(2) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).
([80]) Člen 67(4) Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([81]) Člen 88(3) dokumenta COM(2018) 375 final.

(41) da bi zahtevali, da revizijski organi pri revizijah sistemov upoštevajo tudi skladnost s pravili o javnem naročanju (člen 88(3) osnutka uredbe o skupnih določbah).

Izbira projektov in pravila o upravičenosti

Izbira projektov

85. Sodišče je ob več revizijah ugotovilo slabosti pri izbiri projektov ter zato izdalo priporočila za okrepitev meril in večjo vlogo Komisije ([82]). Ob nedavni reviziji, osredotočeni na izbiro projektov, je ugotovilo, da so merila za izbor sicer na splošno skladna s cilji programa, vendar ne upoštevajo dovolj rezultatov ter so večinoma osredotočena na izložke in črpanje ([83]). Glede na navedeno Sodišče odobrava uvedbo zahtev v zvezi z izbiro projektov (člen 67(3)), vendar meni, da bi bilo koristno zagotoviti več podrobnosti.

86. Sodišče je v nedavnem informativnem dokumentu opozorilo na možno upravno breme za upravičence, ki nastane, kadar nacionalna pravila in regulativne obveznosti presegajo tiste na ravni EU (čezmerno prenašanje zakonodaje). To je opredelilo kot eno od ključnih področij za učinkovito poenostavitev kohezijske politike ([84]). Čeprav so za racionalizacijo postopka izbire v prvi vrsti odgovorne države članice, Sodišče meni, da bi Komisija lahko zagotavljala večjo podporo v obliki analize nacionalnih postopkov in opredelitve dobrih praks. Zato odobrava možnost, da Komisija na lastno zahtevo sodeluje pri pripravi meril za izbor (člen 67(2)).

Pravila o upravičenosti in DDV

87. Kršitev pravil o upravičenosti je eden od glavnih vzrokov za napake na področju kohezije ([85]). Komisija se je v odziv na prejšnja priporočila Sodišča zavezala, da bo izvedla osredotočeno analizo nacionalnih pravil o upravičenosti, pri čemer je poudarila odgovornost držav članic za njihovo poenostavitev. Do aprila 2018 Komisija tovrstne analize še ni izvedla ([86]). Ker ni jasno, ali predloga za programe v sedanjem predlogu od držav članic zahteva, da določijo ukrepe za poenostavitev pravil in zmanjšanje upravnega bremena za upravičence (glej odstavek 48), ostaja tveganje, da bodo nacionalna pravila o upravičenosti ostala nepotrebno zapletena.

88. V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah je DDV upravičen strošek za projekte, katerih skupni strošek znaša manj kot 5 milijonov EUR, ne glede na to, ali je vračljiv ali ne (člen 58). V sedanjem programskem obdobju ni določen prag, nad katerim DDV ni upravičen, vendar je upravičenost omejena na nevračljiv DDV. Kadar morajo DDV plačati vladni organi, po mnenju Sodišča to za državo članico ne pomeni neto stroška, saj DDV predstavlja dohodek. Z uvedbo praga velikosti projekta v predlogu se omejuje znesek DDV, ki ga je mogoče povrniti, vendar se pri tem le delno upošteva priporočilo Sodišča, naj DDV, ki ga plačajo javni organi, ne bo upravičen do povračila iz sredstev EU ([87]). Vračljiv DDV pa za zasebne organe prav tako ne predstavlja dejanskega stroška in ne bi smel biti upravičen do povračila.

89. V zvezi s predlogom uredbe o skupnih določbah ima Sodišče še nekaj pomislekov glede obravnave DDV, ki veljajo ne glede na to, ali je upravičenec javna ali zasebna organizacija.

— V osnutku uredbe o skupnih določbah ni obravnavano dejstvo, ki ga je Sodišče že izpostavilo, in sicer da bi v skladu s trenutnimi pravili za povračilo DDV sredstva, ki jih prejmejo upravičenci, lahko presegla nastale stroške ([88]).

([82]) Posebno poročilo št. 20/2014 – Ali je bila podpora Evropskega sklada za regionalni razvoj malim in srednje velikim podjetjem na področju e-trgovanja uspešna?; Posebno poročilo št. 7/2014 – Ali je ESRR uspešno podpiral razvoj podjetniških inkubatorjev?; Posebno poročilo št. 6/2014 – Podpora iz skladov kohezijske politike za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov – ali je dosegla dobre rezultate?

([83]) Posebno poročilo št. 21/2018 – Izbor in spremljanje projektov ESRR in ESS v obdobju 2014–2020 sta še vedno usmerjena predvsem v izložke, odstavka 23 in 24.

([84]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavki 60–69.

([85]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, okvir 6.4; letno poročilo za proračunsko leto 2016, okvir 6.2 (UL C 322, 28.9.2017, str. 1); letno poročilo za proračunsko leto 2015, slika 6.2; letno poročilo za proračunsko leto 2014, diagram 6.2.

([86]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 62.

([87]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, poglavje 6, priporočilo 2.

([88]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, odstavki 6.40 do 6.42; Evropsko računsko sodišče (2016): Letno poročilo za proračunsko leto 2015, odstavki 6.31 do 6.35.

— Predlog bi lahko organe spodbudil, da umetno razdelijo projekte, da ne bi presegali praga 5 milijonov EUR. Sodišče ni seznanjeno z nobenim razlogom, zakaj je ta umetni prag določen pri tem znesku.

— Predlog ni skladen s pravili, ki se uporabljajo v okviru neposrednega upravljanja, saj je v skladu z njimi vsak DDV, ki je vračljiv, še naprej neupravičen strošek ([89]). Sodišče je že navedlo, da so razlike med pravili eden od elementov, ki prispevajo k zapletenosti za upravičence in omejujejo sinergije med skladi ([90]).

DDV je zapletena tema, ki jo Sodišče še naprej podrobno preučuje.

90. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(42) da bi vključili določbe, ki bi jasno določale vrsto analize, ki jo morajo izvesti organi upravljanja za zagotovitev, da izbrane operacije prinašajo minimalno raven prednosti in izpolnjujejo zahteve iz člena 67(3)(c) osnutka uredbe o skupnih določbah;

(43) da bi v uredbo o skupnih določbah ali delegirani akt uvedli glavna merila, na podlagi katerih se je treba o merilih za izbor posvetovati s Komisijo (člen 67(2) osnutka uredbe o skupnih določbah);

(44) da bi v skladu z letnim poročilom za leto 2017 ([91]) izključili povračilo DDV javnim organom iz sredstev EU (člen 58(1)(a) osnutka uredbe o skupnih določbah).

Opuščena pravila

91. Komisija predlaga, naj se omilijo pravila, ki se trenutno uporabljajo na dveh pomembnih področjih: pri ocenjevanju velikih projektov, tj. predvsem projektov, katerih skupni stroški znašajo vsaj 50 milijonov EUR, ki so v okviru kohezijske politike predstavljali približno tretjino vseh dodeljenih sredstev ([92]), in pri pristopu k financiranju projektov, ki po dokončanju ustvarjajo prihodek (npr. cestninske ceste).

Veliki projekti

92. V sedanjem programskem obdobju morajo kot pogoj za financiranje velikih projektov države članice izvesti podrobno analizo stroškov in koristi, Komisija pa mora projekt naknadno oceniti in odobriti ([93]). Komisija je z leti postopoma oblikovala skupne standarde za analizo stroškov in koristi ([94]). V predlogu uredbe o skupnih določbah pa je odpravila vse zahteve po ocenjevanju velikih projektov. Namesto tega morajo države članice Komisiji le predložiti informacije o „operacijah strateškega pomena“, ki so opredeljene kot operacije, ki bistveno prispevajo k doseganju ciljev programa, brez podrobnejših pojasnil ([95]).

([89]) Člen 186(4)(c) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (finančna uredba). Zadevne določbe, tudi člen 186(4)(c), se uporabljajo med drugim za InvestEU, Obzorje Evropa, medregionalne inovativne naložbe in tehnično pomoč na pobudo Komisije.

([90]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 52. Konkretno na primer obstaja tveganje, da se bo zaradi predloga povečalo upravno breme pri projektih, za katere se uporabljajo pravila o državni pomoči, v skladu s katerimi bodo organi morali upravičeni DDV upoštevati pri določanju intenzivnosti pomoči in ga naknadno spremljati.

([91]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, odstavki 6.40 do 6.42 in 6.78, priporočilo 2.

([92]) Analiza podatkovne zbirke skupnega sistema deljenega upravljanja sredstev pri Komisiji, ki jo je izvedlo Evropsko računsko sodišče.

([93]) Člena 101 in 102 Uredbe (EU) št. 1303/2013; poglavje III Uredbe (EU) št. 480/2014; prilogi II in III k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2015/207 (UL L 38, 13.2.2015, str. 1).

([94]) Na primer: Evropska komisija (2004), *Guide to cost benefit analysis of major projects in the context of EC Regional Policies*; Evropska komisija (2014), *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020*, december 2014.

([95]) Člen 2(4) in člen 67(6) dokumenta COM(2018) 375 final. V skladu s predlogom morajo biti operacije strateškega pomena opredeljene v operativnih programih, odbor za spremljanje jih mora preveriti, upravičenci pa promovirati s komunikacijskim dogodkom (členi 17, 35 in 45 dokumenta COM(2018) 375 final).

93. Sodišče je v več prejšnjih poročilih ugotovilo, da je brez analize stroškov in koristi in/ali z njeno uporabo, ki ni dovolj stroga, dobro finančno poslovodenje še posebej ogroženo. Na ravni držav članic je na primer ugotovilo slabosti pri uporabi in kakovosti analiz stroškov in koristi, ki so neposredno vplivale na poznejše odločitve o financiranju ([96]). V zvezi s procesom odobritve pri Komisiji je Sodišče ugotovilo več pomanjkljivosti pri delovanju neodvisnih pregledov kakovosti ([97]) velikih projektov, pri čemer je priznalo, da ima ta dodatna ocena pozitiven učinek na njihovo kakovost ([98]).

94. Glede na navedeno je Sodišče zaskrbljeno, da odprava vseh posebnih zahtev glede ocenjevanja velikih projektov sicer pomeni zmanjšanje splošnega upravnega bremena, vendar to ne odtehta povečanega tveganja, da sofinancirane naložbe ne bodo pomenile najboljše stroškovne učinkovitosti.

Projekti, ki ustvarjajo prihodek

95. V sedanjem programskem obdobju je podpora EU za projekte, ki ustvarjajo prihodek, omejena. Države članice lahko izvedejo *ad hoc* analizo za določitev vrzeli v financiranju ali uporabijo fiksne pavšalne stopnje, ki znašajo med 20 in 30 %, odvisno od sektorja ([99]). V predlogu uredbe o skupnih določbah je ta omejitev financiranja EU za take projekte odpravljena, tako da so lahko do podpore EU upravičeni vsi stroški, povezani s projekti, ki ustvarjajo prihodek. Namesto tega je v predlogu določeno, da se za te projekte uporabljajo nižje stopnje sofinanciranja EU. Navedeno je tudi, da bi lahko ključni mehanizem za uresničevanje projektov, ki ustvarjajo prihodek, postali finančni instrumenti (str. 9 predloga uredbe).

96. Ta predlog je podoben odpravi načela neprofitnosti pri nedavni spremembi finančne uredbe. Sodišče je v mnenju o spremembi finančne uredbe poudarilo mnenje, da ni potrebe po odpravi načela neprofitnosti ([100]). Komisija izpostavlja možne prihranke, ki bi se dosegli z nižjimi stopnjami sofinanciranja za vse projekte, predlaganimi v osnutku uredbe o skupnih določbah (člen 106), in ocenjuje, da se bo z odpravo sedanjih pravil za projekte, ki ustvarjajo prihodek, celotno upravno breme znižalo za 1 % ([101]). Po mnenju Sodišča nižje stopnje sofinanciranja in možno zmanjšanje upravnega bremena ne odtehtata znatnih dodatnih stroškov za proračun EU, ki jih bo verjetno povzročila odprava sedanje omejitve podpore. Cestni projekt v manj razviti regiji s skupnimi stroški v višini 10 milijonov EUR bi na primer v skladu z novim predlogom lahko bil upravičen do sofinanciranja EU v višini 7 milijonov EUR, kar je 4,5 milijona EUR več kot po pravilih za obdobje 2014–2020 ([102]).

97. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(45) da bi v uredbo o skupnih določbah ponovno uvedli obvezno neodvisno ocenjevanje in skupne obvezne standarde za ocenjevanje, kot je analiza stroškov in koristi, da bi bile izbrane finančno pomembne operacije, ki so najbolj stroškovno učinkovite;

([96]) Na primer: Posebno poročilo št. 1/2008 o procesu obravnavanja vlog in vrednotenja v zvezi z velikimi naložbenimi projekti iz programskih obdobij 1994–1999 in 2000–2006; Posebno poročilo št. 8/2010 – Izboljševanje prevozne zmogljivosti na vseevropskih železniških oseh: ali so bile investicije EU v železniško infrastrukturo uspešne?; Posebno poročilo št. 5/2013 – Ali so sredstva kohezijske politike EU za ceste dobro porabljena?; Posebno poročilo št. 6/2014 – Podpora iz skladov kohezijske politike za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov – ali je dosegla dobre rezultate?; Posebno poročilo št. 21/2014 – Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost; Posebno poročilo št. 19/2018 – Evropsko železniško omrežje za visoke hitrosti ni realnost, temveč neuspešen mozaik prog.

([97]) JAPSERS – skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah.

([98]) Posebno poročilo št. 1/2018 – Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah (JASPERS) – čas za boljše usmerjanje.

([99]) Člen 61(3) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

([100]) Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe, odstavek 34.

([101]) Delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, priložena predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ESRR in KS, SWD (2018) 282 final, str. 66.

([102]) V sladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013, člen 61 in Priloga V.

(46) da bi omejili prispevek EU k projektom, ki ustvarjajo prihodek, na dejansko potrebna sredstva, in sicer s ponovno uvedbo pavšalnih stopenj, ki omejujejo skupne upravičene stroške, ali s prednostno uporabo finančnih instrumentov kot načina sofinanciranja projektov, ki ustvarjajo prihodek.

UREDITVE GLEDE ODGOVORNOSTI

Vloge in odgovornosti pri upravljavskih in kontrolnih sistemih

98. V osnutku uredbe o skupnih določbah je predlagana nadaljnja uporaba obstoječih upravljavskih in kontrolnih sistemov. Sodišče to potezo načeloma odobrava: izhajanje iz preteklih dosežkov v smislu okrepljene notranje kontrole in prenos elementov sedanjega programskega obdobja, ki delujejo dobro, v novo obdobje, sta smiselna ([103]). Ugotavlja, da člen 72 v okviru revizijske strategije revizijskega organa navaja „revizije sistema na novo opredeljenih organov upravljanja in organov, odgovornih za računovodsko funkcijo“. Po mnenju Sodišča bi bilo treba to zahtevo razširiti, da bi zajemala vse bistvene spremembe sistemov, ki bi lahko vplivale na njihovo delovanje, kot so spremembe pristopa k upravljalnim preverjanjem.

99. Predlog uredbe uvaja tudi možnost, da bi stari organ za potrjevanje nadomestila nova računovodska funkcija z manj odgovornostmi (člen 66(2) in člen 70). Ta poteza je v skladu s potrebo po razjasnitvi pokritosti in obsega delitve dela med upravljalnimi organi in organi za potrjevanje, ki jo je Sodišče ugotovilo v informativnem dokumentu o poenostavitvi ([104]). Sodišče ugotavlja, da so organi za potrjevanje predstavljali pomembno raven predhodne kontrole in večjo popravljalno zmogljivost na ravni držav članic. Kadar bo izbrana možnost njihove nadomestitve z novo računovodsko funkcijo, bodo večje odgovornosti dobili organi upravljanja, ki bodo morali biti na to vlogo ustrezno pripravljeni.

100. V sedanjem programskem obdobju (2014–2020) je proces, s katerim so države članice imenovale organe za opravljanje določenih nalog, precej zapleten ([105]). Sodišče je poročalo o povezavah med znatnimi zamudami pri procesu imenovanja v državah članicah in njihovo zmožnostjo uveljavljanja povračil iz sredstev EU ([106]). Zato odobrava dejstvo, da predlog odpravlja potrebo po procesu imenovanja. Namesto tega morajo države članice le imenovati organ upravljanja in revizijski organ (člen 65).

101. Države članice morajo opisati svoje upravljavske in kontrolne sisteme s predlogo, vključeno v eno od prilog (člen 63(9) in Priloga XIV). Ključne zahteve sistemov so določene v Prilogi X. V primerjavi s sedanjim obdobjem je v uredbi o skupnih določbah predlagano znatno zmanjšanje zahtevane vsebine opisa. To sicer za države članice predstavlja večjo svobodo in manj birokracije, vendar po mnenju Sodišča obstaja tveganje, da zaradi premajhne jasnosti lahko pride do negotovosti, ki običajno ne prispeva k uspešni poenostavitvi ([107]). Po mnenju Sodišča zmanjšanje smernic in pojasnil glede zahtev za kontrolo pomeni tveganje za kakovost izvedenih pregledov. V predlogi na primer ni opredeljenih nekaj ključnih pojmov, kot so „ustrezna upravljalna preverjanja“ in „novo opredeljeni organ“. Še en pomemben manjkajoči element so roki za vzpostavitev revizijskih strategij.

102. Osnutek uredbe o skupnih določbah vsebuje ločen člen (člen 74) o ureditvi enotne revizije. To se nanaša na načelo, da bi se morali Komisija in revizijski organi izogibati podvajanju revizij istih odhodkov, da bi čim bolj zmanjšali stroške revizij in upravno breme za upravičence. Sodišče podpira ta prizadevanja, če bodo temeljila na okviru, ki bo zagotavljal, da se bodo odhodki pregledovali v skladu z istimi standardi in da se bo o rezultatih revizij poročalo točno ([108]).

([103]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, vodilno načelo IV.
([104]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 88.
([105]) Člena 123 in 124 Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([106]) Letno poročilo za proračunsko leto 2016, odstavek 6.30.
([107]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 49.
([108]) Posebno poročilo št. 16/2013 – Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije, priporočilo 5.

103. Čeprav se ta izraz ni uporabljal, se je načelo enotne revizije delno uporabljalo že v prejšnjih programskih obdobjih, vendar je bilo omejeno na odnos med revizijskimi organi in Komisijo. Glavna sprememba v predlogu je, da bi se ureditev enotne revizije razširila na odnos med revizijskimi organi in organi upravljanja: revizijski organi, kadar je to mogoče, dokumentov ne bi smeli zahtevati od upravičencev, temveč bi morali uporabiti tiste, ki so že na voljo v okviru dela organov upravljanja, vključno z njihovimi upravljalnimi preverjanji. Revizijski organi bi morali tako od upravičencev zahtevati dodatne dokumente in dokaze samo, „ko je to glede na njihovo strokovno presojo potrebno za podkrepitev trdnih revizijskih zaključkov“ (člen 74(1)). Sodišče na podlagi dolgoletnih izkušenj z revizijami na tem področju meni, da ne glede na to klavzulo obstaja tveganje, da se bodo revizijski organi soočali z neupravičenim pritiskom, naj ne dvomijo preveč v delo organov upravljanja. Neodvisne javne revizije so eden ključnih elementov za doseganje preglednosti in odgovornosti pri porabi EU ([109]). Zato Sodišče poudarja, da je bistveno, da je revizijskim organom omogočeno revidiranje v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, in da bi morala Komisija storiti vse, kar je v njeni moči, da bi to dosegla.

104. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(47) da bi jasno opredelili, za katere spremembe sistemov morajo revizijski organi opraviti obvezno revizijo sistema (člen 72 osnutka uredbe o skupnih določbah). Glej tudi podrobne predloge v prilogi;

(48) da bi k opisu upravljavskih in kontrolnih sistemov (Priloga XIV k osnutku uredbe o skupnih določbah) dodali opis upravljalnih preverjanj in ustreznih meril, s katerimi bi revizijski organi lahko preverili, ali so izpolnjene bistvene zahteve za kontrolo, določene v Prilogi X k osnutku uredbe;

(49) da bi pojasnili ohlapne opredelitve in neopredeljene ali nerealne časovne razporede (npr. „novo opredeljeni organi“ in „prvo leto delovanja“) v opisu sistema (Priloga XIV k osnutku uredbe o skupnih določbah) in v členu 72 osnutka uredbe o skupnih določbah.

Standardni upravljavski in kontrolni sistem

Upravljalna preverjanja

105. Upravljalna preverjanja so ključni del upravljavskega in kontrolnega sistema. V osnutku uredbe o skupnih določbah so upravljalna preverjanja opredeljena kot upravna preverjanja zahtevkov za plačilo, ki jih predložijo upravičenci, in preverjanja operacij na kraju samem. Za razliko od prejšnjih programskih obdobij upravna preverjanja niso več obvezna, temveč bi morala temeljiti na oceni tveganja (člen 68(2)). To pomeni, da se za nekatere zahtevke za plačilo, ki jih predložijo upravičenci, morda ne bodo izvedla upravljalna preverjanja.

106. Sodišče načeloma odobrava prehod na pristop na podlagi tveganja. Če se bo dobro uporabljal, se lahko zmanjša upravno breme in izboljša uspešnost preverjanj. Sodišče redno opredeljuje upravljalna preverjanja kot element, ki ga je treba okrepiti v smislu preverjanja upravičenih odhodkov ([110]). V informativnem dokumentu je ugotovilo, da se obseg in intenzivnost obstoječih preverjanj upravljanja znatno razlikujeta med državami članicami in znotraj držav članic, kar kaže na različne razlage zahtev ([111]). Sodišče meni, da bi morala biti ocena tveganja, povezana z upravljalnimi preverjanji, jasno osredotočena na pravilnost in zajemati vse zahtevke, sama upravljalna preverjanja pa bi bilo treba izvesti, preden se zahtevki za plačilo predložijo Komisiji.

([109]) Informativni dokument *The Commission's proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework*, julij 2018, odstavek 32.
([110]) Letno poročilo za proračunsko leto 2016, odstavek 6.19 skupaj z odgovorom Komisije; letno poročilo za proračunsko leto 2015, odstavek 6.36; letno poročilo za proračunsko leto 2014, odstavek 6.44.
([111]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, stran 41.

Revizije

107. V skladu z osnutkom uredbe o skupnih določbah bodo revizijski organi lahko vzorec operacij izbrali iz skupin programov ESRR, Kohezijskega sklada in ESS+ (člen 73(2)). Vzorec je praviloma reprezentativen in določen na podlagi statističnih metod vzorčenja. V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah pa je mogoče tudi nestatistično vzorčenje, kadar je revizijska populacija manjša od 300 vzorčnih enot. V tem primeru mora vzorec zajemati najmanj 10 % vzorčnih enot, ki so izbrane naključno (člen 73(2)). Razlaga pojma „vzorčna enota" ima pomembne posledice za naključno izbiro vzorca, vendar ta izraz ni natančno opredeljen. Sodišče glede na obsežne izkušnje z opazovanjem praks v državah članicah meni, da se z uporabo nestatističnega vzorčenja povečuje tveganje, da pridobljeni vzorci ne bodo dovolj veliki, da bi bili reprezentativni, zaradi česar lahko pride do nezanesljivih stopenj napak in revizijskih mnenj.

108. Komisija bo za revizijo programov, ki jih ureja uredba o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje" (Interreg), izbrala skupen vzorec operacij, ki bodo zajemale vse programe ([112]). S tem se bodo verjetno te revizije poenostavile. Vendar pa kot pri vzorčenju v okviru predloga uredbe o skupnih določbah obstaja tveganje, da tak skupni vzorec ne bo reprezentativen za posamezne programe, s čimer se bo zmanjšala zanesljivost revizijskih mnenj o delovanju sistemov pri posameznih programih.

109. Glede obsega revizij, ki jih revizijski organi izvajajo v zvezi s finančnimi instrumenti, je Sodišče opozorilo na to, da se delo revizijskih organov osredotoča na predplačila v finančne instrumente, ki so veliko manj dovzetna za napake. Priporočilo je, naj Komisija zagotovi, da revizije zajemajo izplačilo končnim prejemnikom – tj. upravičene odhodke ([113]). Sodišče odobrava, da predlog uredbe o skupnih določbah zahteva, da države članice v zahtevku za plačilo navedejo tako predplačilo kot tudi izplačilo sredstev končnim prejemnikom (člen 86(2)). Vendar v predlogu uredbe o skupnih določbah niso opredeljeni upravičeni odhodki, ki bi jih morali revidirati revizijski organi, pa tudi ni določeno, naj se pri izračunu stopnje preostalih napak upoštevajo le sredstva, izplačana končnim prejemnikom.

110. V obdobju po letu 2020 imajo države članice na voljo novo možnost, in sicer lahko njihovi upravičeni stroški nastanejo zunaj programskega območja ali zunaj EU (člen 57(4)). Osnutek uredbe ne vsebuje določb, ki bi v teh okoliščinah zagotavljale potrebne revizijske pravice revizijskemu organu, Komisiji ali Evropskemu računskemu sodišču ([114]). To predstavlja pomembno vrzel v odgovornosti.

111. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(50) da bi z delegiranim aktom ali smernicami pojasnili zahteve za pristop k upravljalnim preverjanjem na podlagi tveganja; glej tudi podrobne pripombe k členu 68(2) osnutka uredbe o skupnih določbah v prilogi;

(51) da bi z delegiranim aktom iz člena 73(4) osnutka uredbe o skupnih določbah določili merila za združevanje programov (vključno s stopnjami zaupanja) in za majhne populacije ter s tem zagotovili reprezentativno vzorčenje. To vprašanje za razmislek se nanaša tudi na revizijsko vzorčenje v okviru sorazmernejših ureditev (glej odstavek 115 spodaj);

(52) da bi uvedli več vzorcev za skupine programov Interreg ali en vzorec s stratumi, ki imajo enake značilnosti (člen 48 osnutka uredbe o evropskem teritorialnem sodelovanju);

([112]) COM(2018) 374 final, Predlog uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje" (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti financiranja, člen 48.

([113]) Letno poročilo za proračunsko leto 2016, odstavek 6.35 in priporočilo 2 (UL C 322, 28.9.2017, str. 1); letno poročilo za proračunsko leto 2015, odstavki 6.59 do 6.61 in priporočilo 5 (UL C 375, 13.10.2016, str. 1).

([114]) Priloga XI vsebuje podrobnosti o revizijski sledi, vendar so te splošne in se ne nanašajo na posebni primer operacij, ki se izvajajo zunaj EU.

(53) da bi v členu 73 osnutka uredbe o skupnih določbah pojasnili, da bi morale revizije operacij v zvezi s finančnimi instrumenti zajemati upravičene odhodke, kot so določeni v členu 62, in izključevati predplačila v finančne instrumente;

(54) da bi zagotovili obstoj jasnih revizijskih pravic za odhodke zunaj EU in to pojasnili v členu 57(4) osnutka uredbe o skupnih določbah.

Sorazmernejše ureditve za upravljavske in kontrolne sisteme

Ureditve

112. Velika sprememba v osnutku uredbe o skupnih določbah je, da lahko države članice ob izpolnjevanju nekaterih pogojev za programe uporabljajo „sorazmernejše ureditve“. V skladu s temi ureditvami bi se za upravljalna preverjanja uporabljali nacionalni postopki, revizije revizijskih organov bi bile omejene na vzorec 30 enot, brez revizij sistema, revizije Komisije pa bi bile omejene na pregled dela revizijskega organa (člen 77).

113. Sodišče ima o tem predlogu več pomislekov, ki jih navaja v naslednjih odstavkih. Ker ni bila izvedena ocena učinka (odstavek 5), Sodišče na splošno ugotavlja, da ni nobenih dokazov, da možne koristi poenostavitve, tj. nižji upravni stroški in zmanjšano upravno breme za upravičence, odtehtajo povezana tveganja. Ta predlog je torej v nasprotju z mnenjem Sodišča, da bi morali predlogi za upravno poenostavitev temeljiti na trdnih dokazih ([115]). Sodišče ugotavlja tudi, da so okrepljene ureditve glede odgovornosti za kohezijsko politiko od obdobja 2007–2013 prispevale k bistvenemu upadu stopenj napak, o katerih poroča Sodišče ([116]).

114. V zvezi s tremi elementi sorazmernejših ureditev Sodišče ugotavlja, da besedilo člena 77(a) o upravljalnih preverjanjih ni tako jasno, kot bi glede na možni učinek te zakonodaje moralo biti. Ker v skladu s osnutkom uredbe o skupnih določbah upravljalna preverjanja lahko temeljijo na oceni tveganja (odstavek 105), pa je še bolj pomembno to, da ni jasno, kaj je dodana vrednost te določbe: organ upravljanja bi lahko že z določbami o standardnih ureditvah pridobil koristi, predvidene pri sorazmernejših ureditvah.

115. Drugi element predloga je zmanjšanje revizije revizijskega organa. Sodišče je zaskrbljeno glede možne omejitve velikosti vzorca revizijskega organa na 30 enot, ki bi lahko izhajale iz skupine programov (glej tudi odstavek 107 zgoraj). Člen 77(b) predstavlja tveganje, da bodo revizijski organi to razlagali preveč ohlapno, kar bi pomenilo, ta tak vzorec ne bi bil dovolj velik, da bi bil reprezentativen, zaradi česar bi bile sporočene stopnje napak nezanesljive.

116. Tretji element predloga se nanaša na omejeno revizijo Komisije. V skladu s predlogom bi bilo Komisiji pri lastnih revizijah izrecno prepovedano, da bi presegla raven revizijskih organov in pregledala upravičence, razen v primeru suma resne pomanjkljivosti v delovanju revizijskega organa. Ta pristop je del načela enotne revizije (odstavek 103), zato ga ni treba zakonsko urediti na tak način. Mednarodni revizijski standardi že zahtevajo, da revizorji zagotovijo pridobitev potrebnih dokazov za pripravo trdnih revizijskih mnenj.

Pogoji

117. Pogoji za te ureditve so določeni v členu 78. Glavno merilo ([117]) je, da je Komisija v svojih objavljenih letnih poročilih o dejavnostih za zadnji dve leti potrdila, da upravljavski in kontrolni sistem programa deluje uspešno ter da je skupna stopnja napak za vsako leto pod 2 %. To pomeni naslednje.

([115]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavka 19 in 86 ter Priloga III.
([116]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavek 39.
([117]) Edino drugo merilo se nanaša na „dejavnost zadevne države članice v okrepljenem sodelovanju na Evropskem javnem tožilstvu“.

— Nobenega zagotovila ni, da bo v novih sorazmernejših ureditvah uporabljen isti sistem, ki je bil pred tem ocenjen, da deluje uspešno – zlasti glede na prehod v novo programsko obdobje. Sodišče ugotavlja, da se od revizijskih organov ne pričakuje, da pred uporabo sorazmernejših ureditev izvedejo revizije sistemov, kar pomeni tveganje, da sistem ni združljiv z zahtevami EU.

— Iz besedila osnutka uredbe o skupnih določbah ni jasno, ali bo stopnja napak, uporabljena za oceno izpolnjevanja pogojev za sorazmernejše ureditve, vključena v preverjanje zakonitosti in pravilnosti, ki ga izvede Komisija. Stopnja napak, vključena v letna poročila Komisije o dejavnostih, je stopnja napak, ki jo sporočijo revizijski organi. Ta stopnja je lahko ocenjena prenizko, saj ne upošteva naknadnih popravkov po preverjanju zakonitosti in pravilnosti, ki ga izvede Komisija ([118]). Ocenjevanje, ali program izpolnjuje pogoje za sorazmernejše ureditve na podlagi nezanesljive meritve, še povečuje zadevna tveganja.

— Ni jasno, kako se bo uporabljalo dodatno merilo v zvezi s sodelovanjem z Evropskim javnim tožilstvom.

Končanje sorazmernejših ureditev

118. Dodaten razlog za skrb predstavlja določba za končanje (oziroma „prilagoditev“) teh sorazmernejših ureditev in vrnitev na standardne ureditve (člen 79). Ta proces bo trajal več let, zanj bo potrebno dodatno revizijsko delo, analiza naslednjega letnega poročila o kontroli, revizija sistema in čas, v katerem država članica predstavi svoje stališče. V tem obdobju, ko države članice morebiti delujejo s sorazmerno nezanesljivim sistemom z blagim upravljanjem in kontrolo, seveda obstaja povečano tveganje za napake. Vendar pa so s predlagano ureditvijo popravni ukrepi možni šele z bistveno zamudo.

119. Sodišče je v informativnem dokumentu o poenostavitvi izpostavilo okrepljeno ureditev glede odgovornosti, ki se je uporabljala v prejšnjih in sedanjem programskem obdobju, saj se je Komisija pri zagotavljanju pravilnosti porabe zanašala na preverjanja, ki so jih opravljali revizijski organi v državah članicah ([119]). Z možnostjo v okviru standardnih ureditev, da upravljalna preverjanja temeljijo na oceni tveganja, bi se moralo zmanjšati upravno breme za sisteme, ki delujejo dobro. S predlaganimi sorazmernejšimi ureditvami pa bi se lahko zagotovilo, ki ga pridobi Komisija, znatno oslabilo. Sodišče meni, da zadostno možnost za zmanjšanje upravnega bremena zagotavljajo že spremembe, predlagane v okviru standardnih ureditev.

120. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(55) ali morebitne koristi poenostavitve res odtehtajo tveganja, ki so neločljivo povezana s sorazmernejšimi ureditvami (členi 77–79 osnutka uredbe o skupnih določbah).

Predložitev obračunov in finančni popravki

121. Komisija bo v skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah najprej povrnila 90 % zneskov iz zahtevkov za vmesna plačila, končni znesek pa bo plačala po pregledu obračunov (člena 87 in 94) ([120]), kot v obdobju 2014–2020. Da Komisija „sprejme“ obračune za namen povračila, se mora prepričati, da so „popolni, točni in verodostojni“, stopnja preostalih napak, ki jo je sporočil revizijski organ, pa znaša manj kot 2 % (člen 93). Komisija bi plačala končni znesek tudi v primerih, kadar revizijski organ ugotovi pomanjkljivosti pri delovanju sistema in/ali zakonitosti in pravilnosti povezanih transakcij, če je je obračun ocenjen kot popoln, točen in verodostojen (člena 95 in 96).

([118]) Ob revizijah Sodišča se je izkazalo, da sprejetje obračunov v Komisiji in objavljene stopnje napak ne odražajo njene ocene zakonitosti in pravilnosti odhodkov. Zato je morda treba objavljene stopnje napak prilagoditi, ko je ocena končana, kar se lahko zgodi do tri leta pozneje. Glej letno poročilo za proračunsko leto 2017, poglavje 6, odstavek 6.68.

([119]) Informativni dokument Poenostavitev izvajanja kohezijske politike po letu 2020, maj 2018, odstavka 39 in 40.

([120]) Obračun je eden od elementov „svežnja zagotovil“, ki ga morajo države članice letno predložiti Komisiji. Poleg obračuna vsebuje izjavo organa upravljanja o upravljanju, revizijsko mnenje in letno poročilo o kontroli, ki ga pripravi revizijski organ (člen 92).

122. Preverjanja zakonitosti in pravilnosti pri Komisiji se lahko izvedejo šele po tem začetnem procesu pregleda in zaključka obračuna ter plačila končnega zneska. Proces, predviden v predlogu, torej ne upošteva morebitnih naknadnih finančnih popravkov, ki jih izvede Komisija, in potrebe po spremembi stopenj napak v skladu z njimi. Zato dejstvo, da Komisija sprejme obračun, upravičencem ne prinaša gotovosti, saj Komisija izvede dodatna preverjanja povezanih odhodkov po dejanskem zaključku obračuna. Na to težavo je Sodišče opozorilo že v mnenju o predlogu uredbe o skupnih določbah za programsko obdobje 2014–2020 ([121]). Nedavno je priporočilo, naj Komisija izvaja zadostne kontrole zaradi sprejemanja zaključkov o uspešnosti dela revizijskih organov in pridobivanja razumnega zagotovila o pravilnosti odhodkov najkasneje v letnih poročilih o dejavnostih, ki jih objavi v letu po sprejetju obračunov ([122]). Pomembno je tudi, da se v predlogu uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 uvedejo jasni roki za dokončne odločitve.

123. Uspešnost sistema obračunov je odvisna od spodbude, ki jo dajejo državam članicam za izterjavo nepravilnih zneskov in izboljšave v sistemih ([123]). V tem smislu Sodišče odobrava to, da je v predlogu uredbe o skupnih določbah ohranjena možnost naložitve neto finančnih popravkov za nepravilne odhodke, ki jih Komisija odkrije med odhodki v potrjenem obračunu (člen 98). Računsko sodišče meni, da bi morale biti v predlogu v tem okviru navedene tudi nepravilnosti, ki jih odkrije samo, tako kot v uredbi za sedanje obdobje ([124]). Komisija pa je v predlogu odpravila možnost neto finančnih popravkov na podlagi resnih pomanjkljivosti pri delovanju sistema upravljanja, ki je na voljo v programskem obdobju 2014–2020. V skladu s predlogom uredbe o skupnih določbah bi države članice lahko nadomestile nepravilne odhodke ([125]). Po mnenju Sodišča je zato spodbuda, da države članice izboljšajo svoje sisteme, bistveno oslabljena.

124. Vrednost izjave o upravljanju bo odvisna od opravljenega dela organa upravljanja. Sodišče ugotavlja, da predloga za izjavo o upravljanju, ki predstavlja enega od štirih elementov svežnja zagotovil (glej odstavek 121 zgoraj) in je določena v Prilogi XV k predlogu, ne zajema pravilnega delovanja kontrolnega sistema, kot zahteva finančna uredba ([126]). Ta nedoslednost bo vplivala na revizijsko mnenje revizijskega organa, saj ta revizijsko mnenje o delovanju sistema izda na podlagi izjave o upravljanju.

125. Komisija in zakonodajalca naj razmislijo:

(56) da bi uvedli jasne časovne okvire, v katerih Komisija dokonča preverjanja zakonitosti in pravilnosti (členi 93–96 osnutka uredbe o skupnih določbah). Komisija bi morala ustrezna preverjanja pravilnosti za ugotovitev pravilnosti odhodkov izvesti najkasneje v okviru letnih poročil generalnega direktorata o dejavnostih v letu po sprejetju obračunov;

(57) da bi k razlogom, zaradi katerih Komisija ne sprejme predloženega obračuna, dodali mnenje s pridržkom in negativno mnenje revizijskega organa o uspešnosti delovanja sistemov ter zakonitosti in pravilnosti (člena 95 in 96 osnutka uredbe o skupnih določbah);

(58) da bi ponovno uvedli možnost neto finančnih popravkov za resne pomanjkljivosti pri delovanju sistema (člen 98(1) in (4) osnutka uredbe o skupnih določbah).

Pogoji za potrditev Sodišča

126. Sodišče je v svoji strategiji za obdobje 2018–2020 navedlo, da namerava uporabljati nov pristop k izjavi o zanesljivosti, pri katerem zagotovilo v največji možni meri pridobi na podlagi zakonitosti in pravilnosti informacij, ki jih zagotovijo revidiranci, kar pomeni korak k organizaciji izjave o zanesljivosti kot „potrditvenega posla“. To bi pomenilo, da Sodišče presodi, ali je stopnja preostalih napak, ki jo ugotovi Komisija na podlagi stopenj, ki jih posredujejo revizijski organi, ocenjena zanesljivo. V skladu s tem pristopom bi Sodišče upoštevalo spremenjeni okvir kontrol in zagotovil na področju kohezije ter si prizadevalo izkoristiti delo drugih udeleženih revizorjev, tj. revizijskih organov in po potrebi Komisije, da bi zmanjšalo obseg lastnega revizijskega dela in s tem splošno breme revizije.

([121]) Mnenje št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah, odstavki 31–33.
([122]) Glej letno poročilo za proračunsko leto 2017, poglavje 6, priporočilo 7.
([123]) Mnenje št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah, odstavek 36.
([124]) Člen 145(7) Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([125]) Člen 145(7) Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([126]) Člen 63(6) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

127. Da bi ugotovilo, ali je novi pristop izvedljiv, je kot pilotni projekt izjavo o zanesljivosti za podrazdelek večletnega finančnega okvira 1b (ekonomska, socialna in teritorialna kohezija) za leto 2017, o kateri je poročalo v poglavju 6 letnega poročila za leto 2017, pripravilo na podlagi preizkusa vzorca transakcij, ki so jih že pregledali revizijski organi.

128. Pri ocenjevanju rezultatov tega pilotnega projekta je Sodišče opredelilo štiri pogoje, pod katerimi bi lahko nadaljevalo prehod na potrditvene posle:

i. obstaja stopnja preostalih napak, za katero Sodišče lahko potrdi, da je pravilna;

ii. ta stopnja napak ustreza svojemu namenu (je trdna in zanesljiva);

iii. Komisija Sodišču pravočasno zagotovi potrebne informacije;

iv. izpolnjeni so pogoji za uporabo dela drugih revizorjev (neodvisnost, poklicna usposobljenost, obseg dela, stroškovna učinkovitost, revizijski zaključki temeljijo na ustreznih dokazih).

129. Spodnja tabela vsebuje povzetek ocene, ali so bili ti pogoji pri pilotnem projektu izjave o zanesljivosti za leto 2017 izpolnjeni. Vsebuje tudi mnenje Sodišča o tem, ali bi ugotovljene pomanjkljivosti lahko obravnavala uredba o skupnih določbah in ali so v predlogu uredbe dejansko obravnavane.

Pogoj	Glavne pomanjkljivosti, ugotovljene pri izjavi o zanesljivosti za leto 2017	Ali bi te pomanjkljivosti lahko obravnavala uredba o skupnih določbah?	Ali jih uredba obravnava?
i. Ali obstaja stopnja preostalih napak, za katero lahko Sodišče potrdi, da je pravilna?	Ni skupne stopnje preostalih napak, ki bi veljala za celoten podrazdelek večletnega finančnega okvira. Komisija ta kazalnik združuje le po generalnih direktoratih. Poleg tega se stopnja napak, navedena v letnih poročilih o dejavnostih, nanaša na odhodke, za katere še ni bil izveden celoten cikel kontrol.	ne (potrebna obravnava v finančni uredbi)	ni relevantno
ii. Ali stopnja preostalih napak ustreza svojemu namenu?	Glavna slabost je, da stopnja preostalih napak za posamezno obračunsko leto, ki ga Sodišče preučuje, lahko vključuje predplačila v finančne instrumente in projekte državne pomoči. Če je tako, je stopnja preostalih napak lahko ocenjena prenizko.	da	delno
iii. Ali Komisija pravočasno zagotavlja informacije?	Ocena stopnje napak, ki jo je Komisija navedla v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2017 za odhodke, vključene v obračune, ki jih je sprejela maja 2017, je nepopolna, saj se še vedno lahko izvedejo popravki.	da	ne
iv. Ali so pogoji za uporabo dela drugih revizorjev izpolnjeni?	Slabosti pri vzorčenju in dokumentaciji.	delno	delno

130. Sodišče meni, da uredba o skupnih določbah ne more sama obravnavati vseh ustreznih pogojev za potrditev. Za obravnavo teh pomanjkljivosti bi morale države članice in Komisija oblikovati ureditve na področjih, ki so v njihovi pristojnosti. Osnutek uredbe o skupnih določbah na splošno ne obravnava vseh pomanjkljivosti, ugotovljenih pri pilotni izjavi o zanesljivosti za leto 2017, ki bi jih lahko obravnaval. Zato Sodišče ugotavlja, da osnutek uredbe le delno izpolnjuje pogoje za potrditveni posel za standardne ali sorazmernejše ureditve. V zvezi s tem Sodišče priznava, da namen uredbe o skupnih določbah ni omogočanje spremenjenega pristopa k reviziji Sodišča. Neskladnost med potrebami Sodišča glede potrditvenega posla in določbami predlagane zakonodaje ne izhajajo iz njene zasnove, temveč so posledica različnih ciljev.

131. Sodišče je zgoraj poudarilo tveganja, ki jih po njegovem mnenju predstavljajo predlagane nove ureditve, saj bi oslabile kontrolno okolje, še posebej sorazmernejše ureditve. To vpliva na zagotovilo, ki ga pridobi Komisija, posledično pa tudi na pogoje za potrditev. Potrditveni posel pa bi se lahko razumno uporabljal pri standardnih upravljavskih in kontrolnih sistemih, za kar bi bilo treba izvesti najmanj naslednje prilagoditve.

— Zmanjšati bi bilo treba tveganje pri vzorčenju, in sicer tako, da bi v delegiranem aktu predlagali standardne statistične metode vzorčenja, ki bi jih revizijski organi dosledno uporabljali v določenih okoliščinah. V predlogu bi lahko tudi zahtevali, da Komisija potrdi metodo vzorčenja, preden revizijski organi izberejo končni vzorec.

— Prilagoditi bi bilo treba člen 73, da bi se zagotovilo, da v primeru finančnih instrumentov revizije operacij zajemajo le nastale stroške, ne pa predplačil v finančne instrumente.

— Revizijskim organom bi bilo treba zagotoviti minimalne zahteve glede obsega revizijskega dela in načina njegovega dokumentiranja, in sicer v posvetovanju z Evropskim računskim sodiščem.

— V skladu s priporočilom Sodišča iz letnega poročila za leto 2017 ([127]) bi morala Komisija svoje poročanje o skladnosti osredotočiti na odhodke, za katere je bil izveden celoten cikel kontrol. Uredba o skupnih določbah bi morala zahtevati, da Komisija izvaja zadostne kontrole pravilnosti zaradi sprejemanja zaključkov o uspešnosti dela revizijskih organov in pridobivanja razumnega zagotovila o pravilnosti odhodkov najkasneje v letnih poročilih o dejavnostih, ki jih objavi v letu po sprejetju obračunov.

132. S predlaganimi sorazmernejšimi ureditvami postanejo zahteve za potrditveni posel Evropskega računskega sodišča še bolj zapletene (glej odstavke 112–120 zgoraj). Preden bi bil potrditveni posel možen, bi bilo treba take zahteve pojasniti, poleg tega pa izvesti prilagoditve, določene v prejšnjem odstavku. Predlog za sorazmernejše ureditve bi, ker Komisija in revizijski organ ne bi izvajala upravljalnih preverjanj in revizij, tudi privedel do situacije, da bi Evropsko računsko sodišče moralo revidirati sisteme izključno nacionalnih organov, ki bi mu morali zagotoviti razpoložljivost vse dokumentacije, za katero bi menilo, da je potrebna za izpolnjevanje njegovih nalog iz Pogodbe.

SKLEPNE PRIPOMBE

133. Na splošno je Komisija s svojim zakonodajnim predlogom uspešno poenostavila besedilo, vendar ni povečala osredotočenosti na stroškovno učinkovitost, ureditve glede odgovornosti pa je delno znatno oslabila.

134. Sam predlog je bistveno krajši ter vsebuje koristne ključne dokumente in predloge, ki jih države članice potrebujejo za načrtovanje. Poleg tega v veliki meri ohranja okvir načrtovanja, vzpostavljen v prejšnjih obdobjih. To bi moralo zagotoviti stabilna pravila, ki prispevajo k lažjemu načrtovanju. Vendar pa so številne določbe nejasne, kar bi lahko privedlo do različnih razlag, ki vplivajo na pravno varnost.

([127]) Letno poročilo za proračunsko leto 2017, odstavek 6.78, priporočilo 6.

135. Predlog zagotavlja večjo prožnost pri dodeljevanju in prerazporejanju sredstev, na primer z dvostopenjskim načrtovanjem (5+2) ter kombiniranjem finančnih instrumentov z nepovratnimi sredstvi. S tem se povečuje zmogljivost za odzivanje na spreminjajoče se razmere. Obstaja pa tveganje, da bo ta povečana prožnost, zlasti dvostopenjsko načrtovanje, povzročila znatno povečanje upravnega bremena.

136. Glede usmerjenosti v smotrnost predlog za razliko od prejšnjih programskih obdobij ni umeščen v okvir skupne strategije za celotno EU. Ni predstavljena jasna vizija, kaj želi EU s to politiko doseči. Poleg tega so z namenom poenostavitve v predlogu opuščeni številni elementi, zasnovani za podpiranje boljšega usmerjanja sredstev v rezultate, kot so predhodna ocena programov, rezerva za uspešnost in skupni standardi za ocenjevanje velikih projektov.

137. Pozitivno je, da osnutek predloga vsebuje širok nabor poenostavljenih oblik podpore (kot so možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov in financiranje, ki ni povezano s stroški), s katerimi bi se ob ustrezni uporabi lahko zmanjšalo upravno breme, osredotočenost pa preusmerila z vložkov na izložke in rezultate. Sodišče tudi odobrava prizadevanja Komisije za okrepitev pogojev v zvezi z upravljanjem in drugih pogojev, ki so zasnovani za ustvarjanje okolja, ki je ugodno za porabo na področju kohezije, kot so povezave s procesom evropskega semestra in zamenjava predhodnih pogojenosti z omogočitvenimi pogoji. V zvezi s tem Sodišče Komisiji in zakonodajalcema ponuja v razmislek več vprašanj, kar bo pripomoglo k uresničitvi celotnega potenciala predlaganih sprememb.

138. Predlog vključuje racionalizacijo ureditev glede odgovornosti. Izčrpna upravljalna preverjanja so na primer nadomeščena s preverjanji, ki temeljijo na oceni tveganja. Sodišče sicer podpira ta prizadevanja, vendar meni, da je možno upravljavski in kontrolni sistem na nekaterih mestih poostriti.

139. Predlog vsebuje tudi možnost korenitejše poenostavitve sistemov z dobrimi rezultati („sorazmernejše ureditve“), pri kateri bi Komisija znatno zmanjšala svoj nadzor in se v veliki meri zanašala na nacionalne preglede. Ta koncept pomeni oddaljitev od glavnih elementov, na katerih temelji model zagotovil Komisije, ki se je izoblikoval v zadnjih dveh desetletjih, in zmanjšuje zagotovila, ki jih lahko pridobi. Poleg tega predstavlja izzive za način, kako Sodišče izvaja revizije za izjavo o zanesljivosti.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgu na zasedanju 25. oktobra 2018.

Za Računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA

Podrobne pripombe in predlogi za spremembo besedila (pripombe in predlogi sprememb glede členov uredbe o skupnih določbah)

Naslednji predlogi za spremembo besedila odražajo nekaj vprašanj za razmislek, izpostavljenih v tem mnenju, ne pa vseh. Sodišče predlaga, da Komisija in zakonodajalca ta vprašanja upoštevajo s spremembami ustreznih členov predlagane uredbe o skupnih določbah in/ali uredb za posamezne sklade.

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume *(COM(2018) 375 final)*		
Kazalo		Predlagana uredba bi morala vsebovati kazalo, ki bi odražalo njeno strukturo.
ob upoštevanju naslednjega: […] (2) Da bi nadalje razvili usklajeno in harmonizirano izvajanje skladov Unije, ki se izvajajo v okviru deljenega upravljanja, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada plus (ESS+), Kohezijskega sklada, ukrepov, ki se financirajo v okviru deljenega upravljanja znotraj Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR), Sklada za azil in migracije (AMIF), Sklada za notranjo varnost (INV) in Sklada za integrirano upravljanje meja in vizume (IUMV), bi bilo treba določiti finančna pravila na podlagi člena 322 PDEU za vse te sklade (v nadaljnjem besedilu: skladi) in jasno opredeliti področje uporabe ustreznih določb. Poleg tega bi bilo treba uvesti skupne določbe na podlagi člena 177 PDEU, da bi zajele posebna pravila politike za ESRR, ESS+, Kohezijski sklad in ESPR.		V predlagani določbi v uvodni izjavi 2 bi bilo treba za prvo povedjo pojasnili, kaj pomenijo „finančna pravila“, saj predlagana uredba vsebuje nefinančne določbe, ki se uporabljajo za vse sklade. Na koncu uvodne izjave 2 bi bilo treba dodati sklic v zvezi z ESPR, saj se navedeni člen 177 PDEU nanaša le na strukturne sklade.

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 2 ***Opredelitve pojmov***		Glej vprašanji za razmislek (22) in (37).
Člen 4 ***Cilji politike***		Glej vprašanje za razmislek (1). Komisija in zakonodajalca bi morali zlasti razmisliti o določitvi jasnih ciljnih vrednosti za porabo za podnebne ukrepe v okviru treh kohezijskih skladov, ki bi bile skladne s 25-odstotno ciljno vrednostjo za tako porabo v celotnem proračunu EU.
Člen 7 ***Priprava in predložitev sporazuma o partnerstvu***		Glej vprašanje za razmislek (18).
Člen 8 ***Vsebina sporazuma o partnerstvu***		Glej vprašanja za razmislek (16), (19) in (20).
Člen 11 ***Omogočitveni pogoji*** 1. Za vsak specifični cilj so v tej uredbi določeni predpogoji za učinkovito in uspešno izvajanje (v nadaljnjem besedilu: omogočitveni pogoji). V Prilogi III so določeni horizontalni omogočitveni pogoji, ki se uporabljajo za vse specifične cilje in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja. V Prilogi IV so določeni tematski omogočitveni pogoji za ESRR, Kohezijski sklad in ESS+ in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja.	*Člen 11* ***Omogočitveni pogoji*** 1. Za vsak specifični cilj <u>ali področje podpore ali vrsto operacije</u> so v tej uredbi določeni predpogoji za učinkovito in uspešno izvajanje (v nadaljnjem besedilu: omogočitveni pogoji). V Prilogi III so določeni horizontalni omogočitveni pogoji, ki se uporabljajo za vse specifične cilje <u>ali področja podpore ali vrste operacij</u> in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja. V Prilogi IV so določeni tematski omogočitveni pogoji za ESRR, Kohezijski sklad in ESS+ in merila, potrebna za oceno njihovega izpolnjevanja.	Glej tudi vprašanja za razmislek (9), (10) in (11).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
2. Država članica pri pripravi programa ali uvedbi novega specifičnega cilja kot dela spremembe programa oceni, ali so omogočitveni pogoji, ki so povezani z izbranim specifičnim ciljem, izpolnjeni. Omogočitveni pogoj je izpolnjen, če so izpolnjena vsa povezana merila. Država članica v vsakem programu ali spremembi programa opredeli izpolnjene in neizpolnjene omogočitvene pogoje in, če meni, da je omogočitveni pogoj izpolnjen, to utemelji.	2. Država članica pri pripravi programa ali uvedbi novega specifičnega cilja ali področja podpore ali vrste operacije kot dela spremembe programa oceni, ali so omogočitveni pogoji, ki so povezani z izbranim specifičnim ciljem ali področjem podpore ali vrsto operacije, izpolnjeni, pri čemer upošteva poročila o državah in priporočila za posamezne države, ki izhajajo iz procesa evropskega semestra. Omogočitveni pogoj je izpolnjen, če so izpolnjena vsa povezana merila. Država članica v vsakem programu ali spremembi programa opredeli izpolnjene in neizpolnjene omogočitvene pogoje in, če meni, da je omogočitveni pogoj izpolnjen, to utemelji.	
3. Če omogočitveni pogoj ni izpolnjen v času odobritve programa ali spremembe programa, mora država članica poročati Komisiji, takoj ko meni, da je omogočitveni pogoj izpolnjen in to utemeljiti.	3. Če omogočitveni pogoj ni izpolnjen v času odobritve programa ali spremembe programa, mora država članica poročati Komisiji, takoj ko meni, da je omogočitveni pogoj izpolnjen, in to utemeljiti.	
4. Komisija v treh mesecih po prejetju informacij iz odstavka 3 izvede oceno in obvesti državo članico, če se strinja z izpolnitvijo. Če se Komisija ne strinja z oceno države članice, o tem obvesti državo članico in ji omogoči, da v enem mesecu predloži svoje pripombe.	4. Komisija v treh mesecih po prejetju informacij iz odstavka 3 izvede oceno, pri kateri upošteva poročila o državah in priporočila za posamezne države, ki izhajajo iz procesa evropskega semestra, in obvesti državo članico, če se strinja z izpolnitvijo. Če se Komisija ne strinja z oceno države članice, o tem obvesti državo članico in ji omogoči, da v enem mesecu predloži svoje pripombe.	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
5. Odhodkov v zvezi z operacijami, povezanimi s specifičnim ciljem, ni mogoče vključiti v zahtevke za plačila, dokler Komisija ne obvesti države članice o izpolnitvi omogočitvenega pogoja v skladu z odstavkom 4.	5. Odhodkov v zvezi z operacijami, povezanimi s specifičnim ciljem ali področjem podpore ali vrsto operacije, ni mogoče vključiti v zahtevke za plačila, dokler Komisija ne obvesti države članice o izpolnitvi omogočitvenega pogoja v skladu z odstavkom 4.	
Prvi pododstavek se ne uporablja za operacije, ki prispevajo k izpolnitvi ustreznega omogočitvenega pogoja.	Prvi pododstavek se ne uporablja za operacije, ki prispevajo k izpolnitvi ustreznega omogočitvenega pogoja.	
6. Država članica zagotovi izpolnitev omogočitvenih pogojev in njihovo uporabo v celotnem programskem obdobju. Komisijo obvesti o kakršni koli spremembi, ki vpliva na izpolnitev omogočitvenih pogojev.	6. Država članica zagotovi izpolnitev omogočitvenih pogojev in njihovo uporabo v celotnem programskem obdobju. Komisijo obvesti o kakršni koli spremembi, ki vpliva na izpolnitev omogočitvenih pogojev.	
Če Komisija meni, da omogočitveni pogoj ni več izpolnjen, o tem obvesti državo članico in ji omogoči, da v enem mesecu predloži svoje pripombe. Če Komisija ugotovi, da omogočitveni pogoj še vedno ni izpolnjen, odhodkov v zvezi z zadevnim specifičnim ciljem ni mogoče vključiti v zahtevke za plačila po datumu, ko Komisija o tem obvesti državo članico.	Če Komisija meni, da omogočitveni pogoj ni več izpolnjen, o tem obvesti državo članico in ji omogoči, da v enem mesecu predloži svoje pripombe. Če Komisija ugotovi, da omogočitveni pogoj še vedno ni izpolnjen, odhodkov v zvezi z zadevnim specifičnim ciljem ali področjem podpore ali vrsto operacije ni mogoče vključiti v zahtevke za plačila po datumu, ko Komisija o tem obvesti državo članico.	
7. Priloga IV se ne uporablja za programe, podprte v okviru ESPR.	7. ~~Priloga IV se ne uporablja za programe, podprte v okviru ESPR.~~	
Člen 12	*Člen 12*	
Okvir uspešnosti	***Okvir uspešnosti***	
1. Država članica vzpostavi okvir uspešnosti, ki omogoča spremljanje in ocenjevanje uspešnosti programa ter poročanje o njej in prispeva k merjenju splošne uspešnosti skladov.	1. Država članica vzpostavi okvir uspešnosti, ki omogoča spremljanje in ocenjevanje uspešnosti programa ter poročanje o njej in prispeva k merjenju splošne uspešnosti skladov.	
Okvir uspešnosti sestavljajo:	Okvir uspešnosti sestavljajo:	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
(a) kazalniki učinka in rezultatov, povezani s specifičnimi cilji iz uredb za posamezne sklade;	(a) kazalniki učinka in rezultatov, povezani s specifičnimi cilji ali področjem podpore ali vrsto operacije iz uredb za posamezne sklade;	
(b) mejniki, ki jih je treba doseči do konca leta 2024 za kazalnike učinka; in	(b) mejniki, ki jih je treba doseči do konca leta 2024 za kazalnike učinka in rezultatov; in	
(c) cilji, ki jih je treba doseči do konca leta 2029 za kazalnike učinka in rezultatov.	(c) cilji, ki jih je treba doseči do konca leta 2029 za kazalnike učinka in rezultatov. Cilji se določijo na podlagi realne ocene skupnih finančnih dodelitev v obdobju.	
2. Mejniki in cilji se določijo za vsak specifični cilj znotraj programa, z izjemo tehnične pomoči in specifičnega cilja, ki obravnava materialno prikrajšanost iz člena [4(c)(vii)] uredbe o ESS+.	2. Mejniki in cilji se določijo za vsak specifični cilj ali področje podpore ali vrsto operacije znotraj programa, z izjemo tehnične pomoči in specifičnega cilja, ki obravnava materialno prikrajšanost iz člena [4(c)(vii)] uredbe o ESS+.	
3. Mejniki in cilji omogočajo Komisiji in državi članici, da merita napredek pri doseganju specifičnih ciljev. Izpolnjujejo zahteve iz člena [33 (3)] finančne uredbe. […]	3. Mejniki in cilji omogočajo Komisiji in državi članici, da merita napredek pri doseganju specifičnih ciljev ali področja podpore ali vrste operacije. Izpolnjujejo zahteve iz člena [33 (3)] finančne uredbe. […]	
Člen 14 ***Vmesni pregled***		Glej vprašanji za razmislek (14) in (15).
Člen 15 ***Ukrepi za povezovanje uspešnosti skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem*** […]		Glej vprašanja za razmislek (4), (5) in (6).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
13. Odstavki 1 do 12 se ne uporabljajo za prednostne naloge ali programe iz člena [4(c)(v)(ii)] uredbe o ESS+.		V odstavku 13 tega člena je treba prilagoditi sklic na določbo oz. določbe uredbe o ESS+.
Člen 16 ***Priprava in predložitev programov***		Glej vprašanje za razmislek (21).
Člen 17 ***Vsebina programov***		Glej vprašanji za razmislek (3) in (16).
Člen 19 ***Sprememba programov***		Glej vprašanje za razmislek (2).
Člen 21 ***Prerazporeditev sredstev***		Glej vprašanje za razmislek (2).
Člen 29 ***Tehnična pomoč na pobudo Komisije***		Glej vprašanje za razmislek (12).
Člen 30 ***Tehnična pomoč držav članic***		Glej vprašanje za razmislek (12).
Člen 31 ***Financiranje po pavšalni stopnji za tehnično pomoč držav članic***		Glej vprašanje za razmislek (13).
Člen 32 ***Financiranje, ki ni povezano s stroški za tehnično pomoč držav članic***		Glej vprašanje za razmislek (13).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 35 ***Naloge odbora za spremljanje*** 1. Odbor za spremljanje preverja: […]	*Člen 35* ***Naloge odbora za spremljanje*** 1. Odbor za spremljanje preverja: […] (j) napredek pri izvajanju ukrepov, povezanih z zmanjšanjem upravnega bremena za upravičence. […] 3. Odbor za spremljanje lahko organu upravljanja predloži pripombe v zvezi z elementi iz odstavkov 1 in 2, vključno z ukrepi, povezanimi z zmanjšanjem upravnega bremena za upravičence. Odbor za spremljanje spremlja ukrepe, sprejete na podlagi njegovih pripomb.	Predlagana uredba bi morala določati, da mora odbor za spremljanje preverjati napredek pri zmanjševanju upravnega bremena. Novo uvedeni odstavek zagotavlja skladnost med členom 35 in členom 69(b).
Člen 36 ***Letni pregled uspešnosti***		Glej vprašanje za razmislek (29).
Člen 37 ***Predložitev podatkov***		Glej vprašanji za razmislek (26) in (28). Komisija in zakonodajalca bi morali razmisliti, da bi zahtevali spremljanje rezultatov na področju porabe za podnebne ukrepe in tudi višine načrtovanih odhodkov ter poročanje o njih.
Člen 39 ***Vrednotenja s strani države članice*** *Člen 40* ***Vrednotenja s strani Komisije***		Glej vprašanje za razmislek (30).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 49 ***Financiranje na podlagi pavšalnih stopenj za posredne stroške v zvezi z nepovratnimi sredstvi*** *Člen 50* ***Neposredni stroški osebja v zvezi z nepovratnimi sredstvi*** *Člen 51* ***Financiranje na podlagi pavšalnih stopenj za upravičene stroške, ki niso neposredni stroški osebja, v zvezi z nepovratnimi sredstvi***	*Člen 49* ***Financiranje na podlagi pavšalnih stopenj za posredne stroške v zvezi z nepovratnimi sredstvi*** *Člen 50* ***Neposredni stroški osebja v zvezi z nepovratnimi sredstvi*** ~~Neposredni stroški osebja pri operaciji se lahko izračunajo po pavšalni stopnji do 20 % neposrednih stroškov, ki niso neposredni stroški osebja pri tej operaciji, ne da bi morala država članica z izračunom določiti stopnjo, ki se uporabi, pri čemer velja, da neposredni stroški te operacije ne vključujejo javnih naročil gradenj ali javnih naročil blaga ali storitev, katerih višina presega mejno vrednost iz člena 4 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta[46] ali člena 15 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta[47].~~ ~~Pri AMIF, SMV in IUMV se kateri koli stroški, ki jih zadeva javno naročilo, izključijo iz osnove za izračun pavšalne stopnje.~~ *Člen 51* ***Financiranje na podlagi pavšalnih stopenj za upravičene stroške, ki niso neposredni stroški osebja, v zvezi z nepovratnimi sredstvi***	Glej tudi vprašanji za razmislek (39) in (40).
Člen 52 ***Finančni instrumenti***		Glej vprašanje za razmislek (31).
Člen 53 ***Izvajanje finančnih instrumentov***		Glej vprašanji za razmislek (32) in (33).
Člen 57 ***Upravičenost***		Glej vprašanje za razmislek (54).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 58 ***Neupravičeni stroški*** […] (c) davek na dodano vrednost (DDV), razen za operacije, katerih skupni strošek znaša manj kot 5 000 000 EUR.		Glej vprašanje za razmislek (44).
Člen 65 ***Organi, pristojni za program*** 1. Za namene člena [63(3)] finančne uredbe država članica za vsak program imenuje organ upravljanja in revizijsko oblast. Kadar država članica uporabi možnost iz člena 66(2), se zadevni organ opredeli kot organ, pristojen za program. Tak organ je lahko odgovoren za več kot en program. […] 3. Organ upravljanja lahko določi enega ali več posredniških organov za izvajanje nekaterih nalog v njegovi pristojnosti. Ureditve med organom upravljanja in posredniškimi organi se pisno zabeležijo. […] 5. Organ upravljanja ustreznega programa v skladu z odstavkom 3 določi organ, ki izvaja skupno financiranje programa iz člena [11] Uredbe (EU) […] [pravila programa Obzorje Evropa za sodelovanje], za posredniški organ.	*Člen 65* ***Organi, pristojni za program*** 1. Za namene člena [63(3)] finančne uredbe država članica za vsak program imenuje organ upravljanja in revizijsko oblast. Kadar država članica uporabi možnost iz člena 66(2), se zadevni organ ~~opredeli~~ imenuje kot organ, pristojen za program. Tak organ je lahko odgovoren za več kot en program. […] 3. Organ upravljanja lahko ~~določi~~ imenuje enega ali več posredniških organov za izvajanje nekaterih nalog v njegovi pristojnosti. Ureditve med organom upravljanja in posredniškimi organi se pisno zabeležijo. […] 5. Organ upravljanja ustreznega programa v skladu z odstavkom 3 ~~določi~~ imenuje organ, ki izvaja skupno financiranje programa iz člena [11] Uredbe (EU) […] [pravila programa Obzorje Evropa za sodelovanje], za posredniški organ.	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 66 ***Naloge organa upravljanja*** 1. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje programa z namenom doseganja ciljev programa. Zlasti opravlja naslednje naloge: […]	*Člen 66* ***Naloge organa upravljanja*** 1. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja z namenom doseganja ciljev programa. Zlasti opravlja naslednje naloge: […]	
Člen 67 ***Izbira operacij s strani organa upravljanja*** […] 2. Na zahtevo Komisije se organ upravljanja posvetuje s Komisijo in upošteva njene pripombe pred prvotno predložitvijo meril za izbor odboru za spremljanje in pred kakršnimi koli nadaljnjimi spremembami teh meril.	*Člen 67* ***Izbira operacij s strani organa upravljanja*** […] 2. Na zahtevo Komisije se organ upravljanja posvetuje s Komisijo in upošteva njene pripombe pred prvotno predložitvijo meril za izbor odboru za spremljanje in pred kakršnimi koli nadaljnjimi spremembami teh meril. Komisija opredeli zahteve, ki predstavljajo nepotrebno breme, in državam članicam izda priporočila, kako naj jih ocenijo.	Glej tudi vprašanji za razmislek (42) in (43).
Člen 68 ***Upravljanje programa s strani organa upravljanja*** […] 2. Upravljalna preverjanja iz točke (a) odstavka 1 temeljijo na oceni tveganja in so sorazmerna z ugotovljenim tveganjem, opredeljenim v strategiji obvladovanja tveganja. Upravljalna preverjanja vključujejo upravna preverjanja zahtevkov za plačilo, ki jih predložijo upravičenci, in preverjanja operacij na kraju samem. Izvedejo se najpozneje pred pripravo obračuna v skladu s členom 92. […]	*Člen 68* ***Upravljanje programa s strani organa upravljanja*** […] 2. Upravljalna preverjanja iz točke (a) odstavka 1 temeljijo na oceni tveganja in so sorazmerna z ugotovljenim tveganjem, opredeljenim v strategiji obvladovanja tveganja. Upravljalna preverjanja vključujejo upravna preverjanja zahtevkov za plačilo, ki jih predložijo upravičenci, in preverjanja operacij na kraju samem. ~~Izvedejo se najpozneje pred pripravo obračuna v skladu s členom 92.~~ […]	Glej tudi vprašanje za razmislek (50).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 72 ***Revizijska strategija*** 1. […] Revizijska strategija vključuje revizije sistema na novo opredeljenih organov upravljanja in organov, odgovornih za računovodsko funkcijo, v devetih mesecih po njihovem prvem letu delovanja. […]	*Člen 72* ***Revizijska strategija*** 1. […] Revizijska strategija vključuje revizije sistema na novo opredeljenih organov upravljanja in organov, odgovornih za računovodsko funkcijo, ter sprememb metodologije v zvezi z upravljalnimi preverjanji in informacijskimi sistemi v devetih mesecih po njihovem prvem letu delovanja. […]	Glej tudi vprašanji za razmislek (47) in (49).
Člen 73 ***Revizije operacij*** 1. Revizije operacij obsegajo odhodke, prijavljene Komisiji v obračunskem letu na podlagi vzorca. Vzorec je reprezentativen in določen na podlagi statističnih metod vzorčenja.	*Člen 73* ***Revizije operacij*** 1. Revizije operacij obsegajo odhodke, prijavljene Komisiji v obračunskem letu na podlagi vzorca. Vzorec je reprezentativen in določen na podlagi statističnih metod vzorčenja. Z odstopanjem od navedenega bi morale revizije operacij v primeru finančnih instrumentov zajemati upravičene odhodke, kot so opredeljeni v členu 62.	Glej tudi vprašanji za razmislek (51) in (53).
Člen 75 […] 4. Revizijska oblast ne izvaja revizij na ravni EIB ali drugih mednarodnih finančnih institucij, v katerih je država članica delničar, za finančne instrumente, ki jih izvajajo. Vendar EIB ali druge mednarodne finančne institucije, v katerih je država članica delničar, Komisiji in revizijski oblasti zagotovijo letno revizijsko poročilo, ki ga pripravijo njihovi zunanji revizorji do konca vsakega koledarskega leta. To poročilo obravnava elemente, vključene v Prilogo XVII.	*Člen 75* […] 4. Revizijska oblast ne izvaja revizij na ravni EIB ali drugih mednarodnih finančnih institucij, v katerih je država članica delničar, za finančne instrumente, ki jih izvajajo. Vendar EIB ali druge mednarodne finančne institucije, v katerih je država članica delničar, Komisiji in revizijski oblasti zagotovijo letno revizijsko poročilo, ki ga pripravijo njihovi zunanji revizorji do konca vsakega koledarskega leta. To poročilo obravnava elemente, vključene v Prilogo XVII. Sporazumi o revidiranju ali preverjanju, sklenjeni v okviru EIB in z zunanjimi revizorji, ne omejujejo dostopa Evropskega računskega sodišča do informacij, potrebnih za revizijo skladov Unije.	Glej tudi vprašanja za razmislek (34), (35) in (36).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 77	*Člen 77*	Glej tudi vprašanje za razmislek (55).
Sorazmernejše ureditve	***Sorazmernejše ureditve***	
Člen 78	*Člen 78*	
Pogoji za uporabo sorazmernejših ureditev	***Pogoji za uporabo sorazmernejših ureditev***	
Člen 79	*Člen 79*	
Prilagoditev med programskim obdobjem	***Prilagoditev med programskim obdobjem***	
1. Kadar Komisija ali revizijska oblast na podlagi izvedenih revizij in letnega poročila o kontroli ugotovi, da pogoji iz člena 78 niso več izpolnjeni, Komisija od revizijske oblasti zahteva, naj izvede dodatno revizijsko delo v skladu s členom 63(3) ter sprejme popravne ukrepe.	1. Kadar Komisija ali revizijska oblast na podlagi izvedenih revizij in letnega poročila o kontroli ugotovi, da pogoji iz člena 78 niso več izpolnjeni, Komisija od revizijske oblasti zahteva, naj izvede dodatno revizijsko delo v skladu s členom 63(3). ~~ter~~ Organ upravljanja sprejme popravne ukrepe. ter odboru za spremljanje in Komisiji poroča o predvidenih popravnih ukrepih in njihovih rezultatih.	
Člen 88	*Člen 88*	Glej vprašanje za razmislek (41).
[…]	[…]	
Člen 88(3)	*Člen 88(3)*	
[…]	[…]	
Revizije Komisije ali držav članic so namenjene izključno preverjanju, ali so pogoji za povračilo s strani Komisije izpolnjeni.	Revizije Komisije ali držav članic so namenjene izključno preverjanju, ali so pogoji za povračilo s strani Komisije izpolnjeni. Če se operacija ali projekt, ki je del operacije, izvaja prek javnega naročila, revizija z odstopanjem od navedenega zajema tudi skladnost s pravili o javnem naročanju.	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Člen 93 ***Pregled obračunov*** *Člen 94* ***Izračun bilance*** *Člen 95* ***Postopek za pregled obračuna*** *Člen 96* ***Razčiščevalni postopek za pregled obračuna***		Glej vprašanji za razmislek (56) in (57).
Člen 98 ***Finančni popravki Komisije***		Glej vprašanje za razmislek (58).
PRILOGA I **Razsežnosti in kode za vrste intervencij za ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad – člen 17(5)**		Glej vprašanje za razmislek (25). Komisija in zakonodajalca bi morali razmisliti tudi o zmanjšanju koeficienta za izračun podpore ciljem na področju podnebnih sprememb za novo zgrajene železnice na 40 % in koeficienta za digitalizacijo cestnega prometa na 0 %.
PRILOGA II **Predloga za sporazum o partnerstvu – člen 7(4)**		Glej vprašanje za razmislek (16).
PRILOGA III **Horizontalni omogočitveni pogoji – člen 11(1)**		Glej vprašanji za razmislek (7) in (8).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
PRILOGA IV	**PRILOGA IV**	Glej tudi vprašanji za razmislek (7) in (8).
Tematski omogočitveni pogoji, ki se uporabljajo za ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad – člen 11(1)	**Tematski omogočitveni pogoji, ki se uporabljajo za ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad – člen 11(1)**	
[…]	[…]	
[stolpec „Specifični cilj“]	*[stolpec „Specifični cilj“]*	
[…]	[…]	
2.2 Spodbujanje obnovljivih virov energije prek vlaganja v proizvodne zmogljivosti	2.2 Spodbujanje obnovljivih virov energije ~~prek vlaganja v proizvodne zmogljivosti~~	
ESRR in Kohezijski sklad:	ESRR in Kohezijski sklad:	
2.2 Spodbujanje obnovljivih virov energije prek vlaganja v proizvodne zmogljivosti	2.2 Spodbujanje obnovljivih virov energije ~~prek vlaganja v proizvodne zmogljivosti~~	
[…]	[…]	
ESRR in Kohezijski sklad:	ESRR in Kohezijski sklad:	
2.5 Spodbujanje učinkovite rabe vode	2.5 Spodbujanje ~~učinkovite rabe vode~~ trajnostnega gospodarjenja z vodnimi viri	
ESRR in Kohezijski sklad:	ESRR in Kohezijski sklad:	
2.6 Razvoj krožnega gospodarstva (oz. prehod nanj) s pomočjo naložb v sektor odpadkov in učinkovitejšo rabo virov	2.6 ~~Razvoj~~Spodbujanje prehoda na krožno~~ega~~ gospodarstvo~~a (oz. prehod nanj) s pomočjo naložb v sektor odpadkov in učinkovitejšo rabo virov~~	
ESRR in Kohezijski sklad:	ESRR in Kohezijski sklad:	
2.6 Spodbujanje zelene infrastrukture v urbanem okolju in zmanjšanje onesnaženja	2.7~~6~~ Spodbujanje biotske raznovrstnosti, zelene infrastrukture v urbanem okolju in zmanjšanje onesnaženja	
[…]	[…]	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
3.3 Trajnostna, pametna in intermodalna nacionalna, regionalna in lokalna mobilnost, ki je odporna na podnebne spremembe, vključno z boljšim dostopom do omrežja TEN-T in čezmejno mobilnostjo […]	3.3 Razvoj ~~T~~trajnostne~~a~~, pametne~~a~~ in intermodalne~~a~~ nacionalne~~a~~, regionalne~~a~~ in lokalne~~a~~ mobilnosti, ki je odporna na podnebne spremembe, vključno z boljšim dostopom do omrežja TEN-T in čezmejno mobilnostjo […]	
ESS: 4.1.1 Izboljšanje dostopa do zaposlitve za vse iskalce zaposlitve, tudi za mlade in neaktivne ljudi, ter spodbujanje samozaposlovanja in socialnega gospodarstva	ESS: 4.1.1 Izboljšanje dostopa do zaposlitve za vse iskalce zaposlitve, ~~tudi~~ zlasti za mlade, dolgotrajno brezposelne in neaktivne ljudi, ~~ter~~ s spodbujanjem samozaposlovanja in socialnega gospodarstva	
4.1.2 Posodabljanje institucij in storitev trga dela, da se zagotovi pravočasna in prilagojena pomoč ter podpora za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, prehod in mobilnost […]	4.1.2 Posodabljanje institucij in storitev trga dela, da se ocenijo in predvidijo potrebe po spretnostih ter zagotovi pravočasna in prilagojena pomoč ter podpora za usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, prehod in mobilnost […]	
ESS: 4.1.3 Spodbujanje boljšega usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, vključno z dostopom do otroškega varstva ter zdravega in prilagojenega delovnega okolja za obravnavanje zdravstvenih tveganj, prilagajanje delavcev na spremembe ter zdravo in aktivno staranje […]	ESS: 4.1.3 Spodbujanje udeležbe žensk na trgu dela, boljšega usklajevanja poklicnega in zasebnega življenja, vključno z dostopom do otroškega varstva ter zdravega in prilagojenega delovnega okolja za obravnavanje zdravstvenih tveganj, prilagajanje delavcev, podjetij in podjetnikov na spremembe ter aktivno in zdravo ~~in aktivno~~ staranje […]	
ESS: 4.2.1 Izboljšanje kakovosti, učinkovitosti in ustreznosti sistemov izobraževanja in usposabljanja glede na potrebe trga dela […]	ESS: 4.2.1 Izboljšanje kakovosti, učinkovitosti in ustreznosti sistemov izobraževanja in usposabljanja glede na potrebe trga dela, da se podpre pridobivanje ključnih kompetenc, vključno z digitalnimi spretnostmi […]	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
4.2.3 Spodbujanje enakega dostopa, zlasti za prikrajšane skupine, do kakovostnega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja od predšolske vzgoje in varstva v okviru splošnega in poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter do terciarne ravni […]	4.2.3 Spodbujanje enakega dostopa do kakovostnega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja ter dokončanja takega izobraževanja in usposabljanja, zlasti za prikrajšane skupine, in sicer od predšolske vzgoje in varstva prek splošnega izobraževanja ter poklicnega izobraževanja in usposabljanja do terciarne ravni ter izobraževanja in učenja odraslih, vključno z olajševanjem učne mobilnosti za vse ~~do kakovostnega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja od predšolske vzgoje in varstva v okviru splošnega in poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter do terciarne ravni~~ […]	
ESS: 4.3.1 Spodbujanje aktivne vključenosti, tudi za spodbujanje enakih možnosti in aktivne udeležbe, ter povečanje zaposljivosti	ESS: 4.3.1 ~~Spodbujanje~~ Pospeševanje aktivne vključenosti, tudi za spodbujanje enakih možnosti in aktivne udeležbe, ter povečanje zaposljivosti	
ESS: 4.3.2 Spodbujanje socialno-ekonomske vključenosti marginaliziranih skupnosti, na primer Romov […]	ESS: 4.3.2 Spodbujanje socialno-ekonomske vključenosti državljanov tretjih držav in marginaliziranih skupnosti, na primer Romov […]	
ESS: 4.3.4 Izboljšanje enakega in pravočasnega dostopa do kakovostnih, trajnostnih in cenovno dostopnih storitev; izboljšanje dostopnosti, učinkovitosti in vzdržljivosti zdravstvenih sistemov; izboljšanje dostopa do storitev dolgotrajne oskrbe […]	ESS: 4.3.4 Izboljšanje enakega in pravočasnega dostopa do kakovostnih, trajnostnih in cenovno dostopnih storitev; posodabljanje sistemov socialne zaščite, vključno s spodbujanjem dostopa do socialne zaščite; izboljšanje dostopnosti, učinkovitosti in vzdržljivosti zdravstvenih sistemov~~; izboljšanje dostopa do~~ in storitev dolgotrajne oskrbe […]	

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
PRILOGA V **Predloga za programe, ki se financirajo iz ESRR (cilj „naložbe za delovna mesta in rast“), ESS+, Kohezijskega sklada in ESPR – člen 16(3)**	**PRILOGA V** **Predloga za programe, ki se financirajo iz ESRR (cilj „naložbe za delovna mesta in rast“), ESS+, Kohezijskega sklada in ESPR – člen 16(3)**	Glej tudi vprašanji za razmislek (14) in (16).
2.1.1.2 Kazalniki *[Tabela 3: Kazalniki rezultatov]* […]	[…]	Poleg tega bi tabela 2.1.1.2 v Prilogi V k predlagani uredbi morala v skladu z določbami člena 15(3) osnutka uredbe o ESS+ vsebovati mejnike za kazalnike rezultatov.
Oddelek **4. Omogočitveni pogoji** *Sklic: člen 19(3)(h)* […]	Oddelek **4. Omogočitveni pogoji** Sklic: člen 1~~7~~**9**(3)(h) […]	
PRILOGA VII **Predloga za prenos podatkov – člen 37 in člen 68(1)(g)**		Priloga VII k predlagani uredbi bi morala vsebovati pojasnilo, katere informacije se prenesejo za programe, ki prejemajo podporo iz ESS+, AMIF, SNV in IUMV. Priloga VII bi morala v skladu z zahtevo iz člena 125 (3) finančne uredbe vsebovati tudi informacije o financiranju, ki ni povezano s stroški.
PRILOGA X **Ključne zahteve upravljavskih in kontrolnih sistemov ter njihova razvrstitev – člen 63(1)**		Glej vprašanje za razmislek (48).
PRILOGA XIV **Predloga za opis upravljavskega in kontrolnega sistema – člen 63 (9)**		Glej vprašanji za razmislek (48) in (49).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
PRILOGA XV **Predloga za izjavo o upravljanju – člen 68(1)(f)** Spodaj podpisani […] izjavljam(-o), da: […] (b) so odhodki, vneseni v obračune, skladni z veljavno zakonodajo in so bili porabljeni za predvidene namene; Potrjujem(-o), da so bile nepravilnosti, ugotovljene v končnem revizijskem poročilu in poročilu o kontroli v zvezi z obračunskim letom, ustrezno obravnavane v obračunih, zlasti za uskladitev s členom 92, za predložitev obračunov, ki zagotavljajo, da so nepravilnosti pod 2-odstotno ravnjo pomembnosti.	**PRILOGA XV** **Predloga za izjavo o upravljanju – člen 68(1)(f)** Spodaj podpisani […] izjavljam(-o), da: […] (b) so odhodki, vneseni v obračune, skladni z veljavno zakonodajo in so bili porabljeni za predvidene namene; (c) vzpostavljeni kontrolni sistemi zagotavljajo zakonitost in pravilnost povezanih transakcij. Potrjujem(-o), da so bile nepravilnosti, ugotovljene v končnem revizijskem poročilu in poročilu o kontroli v zvezi z obračunskim letom, ustrezno obravnavane v obračunih, zlasti za uskladitev s členom 92, za predložitev obračunov, ki zagotavljajo, da so nepravilnosti pod 2-odstotno ravnjo pomembnosti.	Glej odstavek 124.

Določbe, ki trenutno niso vključene v predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume (COM(2018) 375 final)

ni relevantno		V predlagano uredbo o skupnih določbah bi bilo treba ponovno uvesti obvezno neodvisno ocenjevanje in skupne obvezne standarde za ocenjevanje, kot je analiza stroškov in koristi, da bi bile izbrane finančno pomembne operacije, ki so najbolj stroškovno učinkovite. Glej vprašanje za razmislek (45).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
ni relevantno		Predlagana uredba bi morala omejiti prispevek EU k projektom, ki ustvarjajo prihodek, na dejansko potrebna sredstva, in sicer z uvedbo pavšalnih stopenj, ki omejujejo skupne upravičene odhodke, za projekte, ki ustvarjajo prihodek, po sektorjih na podlagi analize razpoložljivih dokazov ali s prednostno uporabo finančnih instrumentov kot načina sofinanciranja projektov, ki ustvarjajo prihodek. Glej vprašanje za razmislek (46).

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu

(COM(2018) 372 final)

Člen 7 ***Kazalniki*** 1. Skupni kazalniki izložkov in rezultatov, kot so določeni v Prilogi I v zvezi z ESRR in Kohezijskim skladom, ter po potrebi kazalniki izložkov in rezultatov za posamezne programe se uporabljajo v skladu s točko (a) drugega pododstavka člena [12(1)], točko (d)(ii) člena [17(3)] in točko (b) člena [37(2)] Uredbe (EU) 2018/xxxx [nova uredba o skupnih določbah]. […]	*Člen 7* ***Kazalniki*** 1. Skupni kazalniki izložkov in rezultatov, kot so določeni v Prilogi I v zvezi z ESRR in Kohezijskim skladom, ~~ter po potrebi kazalniki izložkov in rezultatov za posamezne programe~~ se uporabljajo v skladu s točko (a) drugega pododstavka člena [12(1)], točko (d)(ii) člena [17(3)] in točko (b) člena [37(2)] Uredbe (EU) 2018/xxxx [nova uredba o skupnih določbah]. […]	Glej vprašanji za razmislek (24) in (27).
PRILOGA I **Skupni kazalniki izložkov in rezultatov za ESRR in Kohezijski sklad – člen 7(1)**		Glej vprašanja za razmislek (22), (23) in (24).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu plus (ESS+) *(COM(2018) 382 final)*		
Člen 2 ***Opredelitev pojmov***		Glej vprašanje za razmislek (22).
Člen 15 ***Kazalniki in poročanje*** 1. Programi, ki prejemajo splošno podporo iz sklopa ESS+ v okviru deljenega upravljanja, za spremljanje napredka pri izvajanju uporabljajo skupne kazalnike učinka in rezultatov, kot so določeni v Prilogi 1 k tej uredbi. Programi lahko uporabljajo tudi kazalnike za posamezne programe. 2. Izhodiščna vrednost za skupne kazalnike učinka in kazalnike učinka za posamezne programe se določi pri nič. Kadar je to relevantno za naravo podprtih operacij, se kumulativni količinsko opredeljeni mejniki in ciljne vrednosti za navedene kazalnike določijo v absolutnih številkah. Sporočene vrednosti za kazalnike učinka se izrazijo v absolutnih številkah. […]	 1. Programi, ki prejemajo splošno podporo iz sklopa ESS+ v okviru deljenega upravljanja, za spremljanje napredka pri izvajanju uporabljajo skupne kazalnike učinka in rezultatov, kot so določeni v Prilogi 1 k tej uredbi. Programi lahko uporabljajo tudi kazalnike za posamezne programe. 2. Izhodiščna vrednost za skupne kazalnike ~~učinka in kazalnike učinka za posamezne programe~~ se določi pri nič. Kadar je to relevantno za naravo podprtih operacij, se kumulativni količinsko opredeljeni mejniki in ciljne vrednosti za navedene kazalnike določijo v absolutnih številkah. Sporočene vrednosti za kazalnike učinka se izrazijo v absolutnih številkah. […]	Glej tudi vprašanji za razmislek (24) in (27).
PRILOGE I–III		Glej vprašanje za razmislek (24).

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti financiranja *(COM(2018) 374 final)*		
Člen 33 ***Kazalniki za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg)*** 1. Kazalniki skupnih izložkov in skupnih rezultatov, kakor so določeni v Prilogi [I] k Uredbi (EU) št. [nova uredba o ESRR], in, kjer je potrebno, kazalniki izložkov in rezultatov za posamezne programe se uporabijo v skladu s členom 12(1) Uredbe (EU) št. [nova uredba o skupnih določbah], ter točko (d)(ii) člena 17(3) in točko (b) člena 31 (2) te uredbe.	 1. Kazalniki skupnih izložkov in skupnih rezultatov, kakor so določeni v Prilogi [I] k Uredbi (EU) št. [nova uredba o ESRR], ~~in, kjer je potrebno, kazalniki izložkov in rezultatov za posamezne programe~~ se uporabijo v skladu s členom 12(1) Uredbe (EU) št. [nova uredba o skupnih določbah], ter točko (d)(ii) člena 17(3) in točko (b) člena 31(2) te uredbe.	Glej vprašanje za razmislek (27).
Člen 48 ***Revizija operacij***		Glej vprašanje za razmislek (52).
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta *(COM(2018) 390 final)*		
PRILOGA I **Skupni kazalniki**		Določbe bi morale zahtevati uporabo tako kazalnikov izložkov kot kazalnikov rezultatov. Določiti bi morale tudi skupne kazalnike, ki jih morajo države članice uporabiti za vsako področje podpore ali vrsto operacije, in zahtevati obvezno poročanje o njih.

Besedilo predloga	Sprememba, ki jo predlaga Sodišče	Pripombe
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Sklada za azil in migracije *(COM(2018) 471 final)*		
PRILOGA VIII **Kazalniki učinka in rezultatov iz člena 28(3)**		Določbe bi morale zahtevati uporabo tako kazalnikov izložkov kot kazalnikov rezultatov. Omogočati bi morale tudi obvezno poročanje o vseh kazalnikih izložkov in rezultatov v okviru posameznega specifičnega cilja.
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizume v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja *(COM(2018) 473 final)*		
PRILOGA VIII **Kazalniki učinka in rezultatov iz člena 25(3)**		Določbe bi morale zahtevati uporabo tako kazalnikov izložkov kot kazalnikov rezultatov. Omogočati bi morale tudi obvezno poročanje o vseh kazalnikih izložkov in rezultatov v okviru posameznega specifičnega cilja.
Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Sklada za notranjo varnost *(COM(2018) 472 final)*		
PRILOGA VIII **Kazalniki učinka in rezultatov iz člena 24(3)**		Določbe bi morale zahtevati uporabo tako kazalnikov izložkov kot kazalnikov rezultatov. Omogočati bi morale tudi obvezno poročanje o vseh kazalnikih izložkov in rezultatov v okviru posameznega specifičnega cilja.

ISSN 1977-1045 (elektronska različica)
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)

Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL