



**EVROPSKA KOMISIJA**

**GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti**  
ESS, Spremljanje ustreznih nacionalnih politik I, usklajevanje  
Revizija, nadzor

**GD za regionalno politiko**  
Usklajevanje politik  
Revizija

**Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006, kakor je bila spremenjena z  
Uredbo (ES) št. 396/2009**

**Člen 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006, kakor je bila spremenjena z  
Uredbo (ES) št. 397/2009**

Posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala  
Pavšalni stroški, izračunani z uporabo  
stroška na enoto standardnega obsega  
Povprečnine

UVOD

POGLAVJE I: Posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala

POGLAVJE II: Pavšalni stroški, izračunani z uporabo stroška na enoto standardnega obsega

POGLAVJE III: Povprečnine

POGLAVJE IV: Skupne horizontalne določbe

PRILOGA: Ustrezne zakonske določbe

**IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI:**

*To je dokument, ki so ga pripravile službe Komisije, pristojne za strukturne sklade. V okviru veljavne zakonodaje Skupnosti zagotavlja tehnične smernice za javne organe, strokovne delavce, upravičence ali možne upravičence in druge organe, ki sodelujejo pri spremljanju, nadzoru ali izvajanju kohezijske politike, v zvezi z razlago in uporabo pravil Skupnosti na tem področju. Namen delovnega dokumenta je predstaviti, kako službe Komisije razlagajo in pojasnjujejo ta pravila, da bi se okrepilo izvajanje operativnih programov in spodbudile dobre prakse. Vendar te smernice ne posegajo v razlago Sodišča Evropskih skupnosti in Splošnega sodišča ali razvijajočo se prakso sprejemanja odločitev Komisije.*

## UVOD

Leta 2006 je pomembna poenostavitev iz Uredbe ESS za obdobje 2007–2013<sup>1</sup> državam članicam omogočila, da prijavijo posredne stroške (režijske stroške) na podlagi pavšala v obsegu do 20 % neposrednih stroškov ukrepa. Poenostavitev zaračunavanja pavšalov za posredne stroške so sprejele vse zainteresirane strani, vključno z Evropskim računskim sodiščem.

Evropsko računsko sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2007 ugotovilo, da je delni vzrok za večino napak v odhodkih za strukturne ukrepe zapletenost pravnega okvira in okvira izvajanja. Zato priporoča poenostavitev „osnove za izračun upravičenih stroškov in večjo uporabo povprečnin ali pavšalnih plačil namesto vračil dejanskih stroškov<sup>2</sup>“. Finančna uredba, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, in njena izvedbena pravila<sup>3</sup> so že omogočila tak pristop k neposredno upravljanim odhodkom.

Komisija je novembra 2008 objavila sporočilo o evropskem načrtu za oživitev gospodarstva<sup>4</sup>, v katerem je pozvala k povečanju naložb za spodbujanje evropskega gospodarstva. Zato je treba izvajanje strukturnih skladov pospešiti. Komisija se je zavezala, da bo predlagala več ukrepov, katerih namen bo med drugim „razširitev možnosti za povračilo upravičenih odhodkov na pavšalni osnovi za vse sklade“<sup>5</sup>.

V zvezi s tem je Komisija pripravila predlog za spremembo člena 11 Uredbe (ES) št. 1081/2006 (v nadaljnjem besedilu: Uredba ESS), v katerem je predstavila možnost za uporabo pavšalnih stroškov, izračunanih z uporabo stroška na enoto standardnega obsega, in pavšalnih nepovratnih sredstev. Predlog je bil sprejet 26. novembra 2008. Komisija se je med pogajanjem strinjala, da razširi uporabo pavšala za posredne stroške, stroškov na enoto standardnega obsega in pavšalnih nepovratnih sredstev na ESRR s spremembo člena 7 Uredbe (ES) št. 1080/2006 (v nadaljnjem besedilu: Uredba ESRR).

Zato Uredba ESS, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 396/2009<sup>6</sup>, in Uredba ESRR, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 397/2009<sup>7</sup>, vključujeta enako možnost uporabe pavšala za posredne stroške, stroškov na enoto standardnega obsega in povprečnin za oba sklada.

Te določbe so pomemben korak k poenostavitvi. Izkušnje v državah članicah kažejo, da je za utemeljitev manjšega dela izdatkov potreben velik delež dokazil, ki jih pregledajo nadzorniki in revizorji. To pomeni, da je za zbiranje in preverjanje dokazil potrebnih veliko človeških virov in upravnega prizadevanja, vključenega v upravljanje strukturnih skladov, namesto da bi bili osredotočeni na doseganje političnih ciljev. Pričakuje se, da se bo z uporabo določb o

---

<sup>1</sup> Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006.

<sup>2</sup> „Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2007 z odgovori institucij“, poglavje 2, odstavek 42 (UL C 286, zvezek 51, 10.11.2008).

<sup>3</sup> Člen 108(a) Uredbe (ES, Euratom) št. 1605/2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES, Euratom) št. 1995/2006, člen 180(a) Uredbe (ES, Euratom) št. 2342/2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES, Euratom) št. 478/2007.

<sup>4</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu svetu Evropski načrt za oživitev gospodarstva, COM(2008) 800 konč., 26.11.2008.

<sup>5</sup> Glej opombo 1.

<sup>6</sup> UL L 126, 21.5.2009, str. 1.

<sup>7</sup> UL L 126, 21.5.2009, str. 3.

poenostavljenih stroških v okviru ESRR in ESS zmanjšalo upravno breme upravičencev in organov upravljanja, kar bo prispevalo k učinkovitejši in pravilnejši uporabi skladov.

## **1. NAMEN DELOVNEGA DOKUMENTA**

Ta delovni dokument so pripravile službe Komisije, pristojne za strukturne sklade, po posvetovanju s člani tehnične delovne skupine ESS in Odborom za usklajevanje skladov (COCOF). V njem so predstavljene razprave, ki so potekale z nacionalnimi organi med tehničnimi seminarji Odbora za usklajevanje skladov v zvezi s poenostavljenimi stroški (19. februarja, 23. marca, 30. aprila in, izključno za programe evropskega teritorialnega sodelovanja, 29. junija 2009) ter v okviru seminarja „Usposabljanje vodij usposabljanja“ (9. junija 2009).

Dokument zagotavlja tehnične smernice v zvezi s posrednimi stroški, navedenimi na podlagi pavšala, pavšalnimi stroški, izračunanimi z uporabo stroškov na enoto standardnega obsega, in povprečninami (v nadaljnjem besedilu: poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov). Ta delovni dokument je namenjen javnim organom, upravljavcem in revizorjem programov, upravičencem ali možnim upravičencem ter drugim organom, ki sodelujejo pri izvajanju, upravljanju, spremljanju in nadzoru kohezijske politike. Namen delovnega dokumenta je zagotoviti smernice, da se po potrebi olajša uporaba poenostavljenih stroškov ter zmanjšata pravna negotovost in finančno tveganje za upravičence.

Obvestilo hkrati spodbuja dobro prakso s primeri, katerih namen je ponazoriti glavne točke izvajanja in predstaviti nekaj možnosti za izvajanje člena 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006 in člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006. Primeri, predstavljeni v tem delovnem dokumentu, so le okvirni: njihova vključitev ne pomeni zahteve ali priporočila za njihovo uporabo pri izvajanju operativnih programov za obdobje 2007–2013, tudi v primeru podobnih ukrepov.

## **2. POTREBA PO REVIZIJSKEM PRISTOPU**

Uporaba poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov je koncept, ki pomembno vpliva na upravljanje in nadzor strukturnih skladov. Vsi udeleženci bodo morali prilagoditi svoje delovne metode in prakse, da bodo dosegli pozitivne učinke poenostavitve, ne da bi ogrozili zakonitost in pravilnost izdatkov.

Z vidika revizije pomenijo določbe člena 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 396/2009, in člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 397/2009, odmik od načela dejanskih stroškov. Pavšali ali standardne stopnje in povprečnine vključujejo približke stroškov, ki temeljijo na primer na povprečjih in raziskovanju preteklih podatkov ali tržnih cen. Za takšne fiksne stopnje je značilno, da je lahko nadomestilo za stroške, ki so nastali v zvezi s podprtim ukrepom, občasno previsoko ali prenizko. Revizorji se bodo morali bolj osredotočiti na rezultate kot na obratna sredstva in stroške projekta. Pomembno je, da so revizijske metode revizorjev Komisije za te nove poenostavljene stroške čim bolj pregledne, da države članice, in sicer organi upravljanja, organi potrjevanja, revizijski organi, posredniška telesa in upravičenci, zaupajo v to, da lahko še naprej uporabljajo te koncepte brez oklevanja in negotovosti.

Prav tako pomembno je, da nacionalni revizijski organi in revizorji Komisije ohranijo skupni pristop k reviziji pavšalov za posredne stroške, stroškov na enoto standardnega obsega in povprečnin, da se zagotovi enotno obravnavanje pri oblikovanju sklepov v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo prijavljenih izdatkov. Zato se revizijske organe držav članic spodbuja, naj uporabljajo enak revizijski pristop za revizijo teh poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov.

### 3. SPLOŠNA NAČELA O NACIONALNIH PRAVILIH O UPRAVIČENOSTI

Za programsko obdobje 2007–2013 se pravila o upravičenosti določijo na nacionalni ravni ob upoštevanju izjem, ki jih določajo posebne uredbe za posamezen sklad (člen 56(4) Uredbe (ES) št. 1083/2006). Zajemajo celotne izdatke, prijavljene v okviru operativnega programa. Poleg tega je „organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja“ (člen 60 Uredbe (ES) št. 1083/2006) in lahko uporabi pravila, ki so strožja od pravil, določenih v veljavnem evropskem pravnem okviru.

Zato morajo organi upravljanja na ustrezni ravni (nacionalni, regionalni, lokalni, z operativnim programom) določiti in dokumentirati pravila o upravičenosti za ukrepe ESS in ESRR, možnim upravičencem omogočiti dostop do njih in v odločbi o nepovratnih sredstvih navesti vsa ustrezna pravila<sup>8</sup>. Ta pravila morajo prav tako določati okvir za uporabo člena 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006 ali člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006, kakor sta bili spremenjeni.

### 4. DOLOČBA, KI VELJA LE ZA NEPOVRATNA SREDSTVA

Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov zadevajo le ukrepe in projekte<sup>9</sup>, ki se izvajajo v **obliki nepovratnih sredstev**, za katere se sicer običajno uporablja načelo dejanskih stroškov, tj. vsi prijavljeni izdatki se utemeljijo s plačanimi računi in drugimi računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti. Zato poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov niso na voljo za ukrepe ali projekte, ki zadevajo javna naročila<sup>10</sup>.

#### 4.1 Določitev natančnega obsega uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov

Zaradi različnih opredelitev ukrepov ali projektov je treba pripraviti nekatere smernice za določitev natančnega obsega uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov.

Če se poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov uporabljajo za nek ukrep, je treba določiti, ali se lahko uporabijo za vse dele ukrepa. To je odvisno od tega, kaj države članice štejejo za ukrep. V nekaterih državah članicah ukrep zajema skupino projektov (opredelitev je odvisna od ureditve operativnih programov, ki jih podpirajo skladi v okviru njihovega ustreznega obsega pomoči) in se prek te skupine tudi izvaja. Da se oceni, za katere projekte ukrepa se lahko uporabijo poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, je treba opredeliti projekte, ki so vključeni v ukrep na najnižji možni ravni. Če upravičenec odda izvajanje nekaterih celotnih projektov ali vse projekte zunanjim izvajalcem prek javnih naročil (usposabljanje, seminarji,

---

<sup>8</sup> V tem obvestilu je treba „odločbo o nepovratnih sredstvih“ razumeti kot splošen izraz, ki zajema vse pravno zavezujoče oblike odobritve pomoči upravičencem in se lahko razlikuje glede na upravno ureditev držav članic: sporazumi o nepovratnih sredstvih, pisma o nepovratnih sredstvih, dodelitve nepovratnih sredstev itd.

<sup>9</sup> Ukrep je opredeljen kot „projekt ali skupina projektov, ki jih izbere organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti, na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja eden ali več upravičencev za doseganje ciljev prednostne osi, pod katero spada“ (člen 2(c) Uredbe (ES) št. 1083/2006).

<sup>10</sup> Cilj Komisije v zvezi z ukrepi, „ki zadevajo javna naročila“, je določitev ukrepov, ki se izvajajo na podlagi oddaje javnih naročil v skladu z Direktivo 2004/18 (vključno s prilogami) ali javnih naročil, ki ne presegajo pragov iz iste direktive.

osebna podpora itd.; glej primer 1 spodaj), poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov ni mogoče uporabiti za projekte, ki so predmet javnih naročil.

#### **4.2 Zunanje izvajanje v okviru projekta, ki ga izvaja upravičenec sam**

Če upravičenec sam izvaja projekt (ima popoln nadzor nad upravljanjem in izvajanjem projekta), se poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov uporabljajo, tudi če se nekatere **proračunske ali odhodkovne postavke** v okviru projekta (del izvajanja projekta, kot so storitve čiščenja, zunanji strokovnjaki, nakup pohištva itd.) oddajo zunanjim izvajalcem.

Pri pavšalu za posredne stroške je treba upoštevati, da lahko obseg del, ki jih upravičenec odda zunanjim izvajalcem, vpliva na delež posrednih stroškov. Zato morajo države članice oceniti vpliv, ki ga ima obseg zunanjega izvajanja v okviru ukrepov na delež posrednih stroškov in zato na pavšal. V metodologijo je treba uvesti ukrepe za ublažitev. Če obseg dejavnosti, oddanih zunanjim izvajalcem, pomembno vpliva na delež posrednih stroškov, je treba pavšal sorazmerno zmanjšati glede na obseg zunanjega izvajanja ali pa ga uporabiti le za stroške, ki niso povezani z zunanjim izvajanjem. Vendar lahko obseg zunanjega izvajanja ne vpliva na delež posrednih stroškov ali pa je ta vpliv nepomemben. V tem primeru morda ukrepi za ublažitev niso potrebni. Kljub temu je treba analizirati vpliv zunanjega izvajanja (na primer na podlagi podobnih preteklih ukrepov ali prejšnjih projektov) in ga upoštevati pri pripravi metodologije za uporabo pavšala.

Pomembno je opozoriti, da morajo biti vsi ukrepi, ki se financirajo iz strukturnih skladov, v skladu z vsemi veljavnimi pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Vprašanje pravičnega izvajanja pravil javnega naročanja v okviru projekta ni povezano z uporabo ali neuporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov. Zato bo revizija ukrepov v zvezi z izvajanjem poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov osredotočena na dejavnike, navedene v odstavku IV.3 tega obvestila, pri čemer ne bo obravnavala osnovnih postopkov, ki jih upošteva upravičenec v zvezi z javnimi naročili<sup>11</sup>. Kljub temu lahko horizontalne tematske revizije v zvezi z izpolnjevanjem veljavnih pravil zajemajo tudi analizo postopkov, ki se upoštevajo pri javnih naročilih. V zvezi s hrambo dokumentov se za javna naročila na podlagi poenostavljenih stroškov uporabljajo nacionalna pravila.

#### **4.3 Priporočen pristop za projekte, oddane zunanjim izvajalcem, tudi če gre za upravičence iz kategorij, ki jih Direktiva 2004/18 ne zajema**

Službe Komisije priporočajo uporabo zgoraj navedenega pristopa (smiselna uporaba točke 4.1 in uporaba točke 4.2 v vseh primerih) za projekte, oddane zunanjim izvajalcem, tudi če gre za upravičence iz kategorij, ki jih Direktiva 2004/18 ne zajema, da se upošteva namera v zvezi z omejitvijo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov za nepovratna sredstva.

V spodnjih primerih je prikazano zgoraj navedeno načelo:

---

<sup>11</sup> V primeru pravila pavšalov za posredne stroške se ne šteje, da se za **neposredne stroške**, utemeljene na podlagi dejanskih stroškov, uporabljajo poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov.

**Primer 1:** Nepovratna sredstva v višini 20 000 000 EUR so dodeljena javnemu zavodu za zaposlovanje (v nadaljnjem besedilu: upravičenec) za dvoletno ponovno vključevanje 5 000 dolgoročno brezposelnih oseb (v nadaljnjem besedilu: ukrep): ta ukrep se bo izvajal prek več projektov: 7 000 000 EUR je namenjenih za projekte osebne podpore, ki jih neposredno izvaja upravičenec, 5 000 000 EUR za usposabljanja, ki jih neposredno izvaja upravičenec, in preostalih 8 000 000 EUR za usposabljanja, ki se oddajo zunanjim izvajalcem prek javnih naročil. Ker je upravičenec oseba javnega prava, morajo biti izobraževalne ustanove, ki bodo izvajale oddana dela, izbrane z nacionalnimi „postopki oddaje javnih naročil“ (in če je primerno, postopki Skupnosti), pri čemer se za ta del nepovratnih sredstev poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov ne uporabljajo. Uporabljajo se le za znesek 12 000 000 EUR. Za usposabljanja, ki jih upravičenec izvaja z lastnimi sredstvi, velja, da so nekatere odhodkovne postavke oddane zunanjim izvajalcem in vključene v poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov (na primer zunanji strokovnjaki, storitve čiščenja itd.).

**Primer 2:** Občina prejme nepovratna sredstva v višini 1 000 000 EUR za gradnjo ceste. V zvezi s tem mora občina oddati javno naročilo v vrednosti približno 700 000 EUR. Poleg tega pri občini nastanejo nekateri s tem povezani stroški v višini 300 000 EUR (razlastitve, pravdni stroški, spremljanje napredka na terenu, študije vplivov na okolje, ki jih izvede lastno osebje, kampanje, preskusi za prevzem ceste itd.). Za neposredne stroške v višini 300 000 EUR, ki izpolnjujejo pogoje v skladu z nacionalnimi določbami in določbami Evropske skupnosti, se lahko uporabijo poenostavljeni stroški (npr. posredni stroški na podlagi pavšala neposrednih stroškov).

# POGLAVJE I:

## Posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala

*Smernice, navedene v tem poglavju (razen v točki 1.6), sta obravnavala in sprejela tehnična delovna skupina ESS in Evropsko računsko sodišče julija 2006. Te smernice veljajo tudi za ukrepe ESRR. Spremembe uredb ESS in ESRR ne spremenijo izvajanja tega pravila.*

### Uvodne opombe:

Izkušnje iz prejšnjih programskih obdobj so pokazale, da utemeljitev posrednih stroškov pomeni veliko tveganje za upravičence ter pogosto nesorazmerne upravne stroške za ukrepe ESS, zlasti za majhne projekte.

Zato je Komisija predlagala **poenostavitev upravne in finančne dokumentacije v zvezi z ukrepi, za katere se odobrijo nepovratna sredstva ESS**, glede obravnave posrednih stroškov. S sprejetjem uredbe je Svet podprl zamisel o poenostavitvi ter sklenil, da ta določba pomeni **možnost** in ne obveznost. Ta poenostavitev koristi upravičencem in tudi upravi (upravljanje in revizija).

### I.1. Namen tega obvestila

Zaradi lažjega izvajanja določb iz člena 11(3)(b) Uredbe ESS [in člena 7(4) Uredbe ESRR] ter da se upravičenci izognejo pravni negotovosti in finančnemu tveganju, so praktični vidiki izvajanja te možnosti obravnavani v nadaljevanju.

V nadaljnjem besedilu [„ukrep ESRR“ ali] „ukrep ESS“ pomeni ukrep, izbran za financiranje, katerega stroški so vključeni v operativni program, ki ga sofinancira [Evropski sklad za regionalni razvoj ali] Evropski socialni sklad.

### I.2. Splošna načela v zvezi z nacionalnimi pravili o upravičenosti

Za programsko obdobje 2007–2013 se pravila o upravičenosti določijo na nacionalni ravni: (člen 56 Uredbe (ES) št. 1083/2006):

4. Pravila o upravičenosti se določijo na nacionalni ravni, ob upoštevanju izjem, ki jih določajo posebne uredbe za vsak sklad. Zajemajo celotne izdatke, prijavljene v okviru operativnega programa.

Poleg tega je „*organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja*“ (člen 60 Uredbe (ES) št. 1083/2006).

Zato morajo organi upravljanja na začetku programskega obdobja določiti in dokumentirati pravila o upravičenosti za ukrepe ESS [in ESRR], možnim upravičencem omogočiti dostop do teh pravil in v odločitvah o odobritvi navesti vsa ustrezna pravila. Ta pravila morajo prav tako določati okvir za uporabo [člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006 ali] člena 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006.

V primeru nepovratnih sredstev **možnosti** iz Uredbe vključujejo:

- prijavo posrednih stroškov na podlagi dejanskih stroškov (tj. brez pavšala s popolno utemeljitvijo izdatkov);
- prijavo posrednih stroškov na podlagi pavšala (tj. brez utemeljitve), in sicer po stopnji, določeni z nacionalnimi pravili, vendar nižji ali enaki 20 % neposrednih stroškov.

Organ upravljanja mora jasno navesti, kakšno stopnjo uporablja, kdaj lahko stopnja znaša 20 % neposrednih stroškov in v katerih primerih je stopnja manj kot 20 % neposrednih stroškov ter ali se stopnja spreminja glede na vrsto ukrepov [ESRR ali] ESS, upravičence, velikost subjektov ali vrsto zadevnih nepovratnih sredstev itd.

### **I.3. Opredelitev neposrednih in posrednih stroškov:**

Ker ni evropske računovodske opredelitve neposrednih in posrednih stroškov, morajo organi upravljanja ali njihova posredniška telesa za vsako vrsto zadevnega ukrepa [ESRR ali] ESS jasno navesti, kaj so neposredni in posredni stroški.

a) Neposredni stroški so stroški, ki so neposredno povezani s posamezno dejavnostjo subjekta, kadar je povezavo s to posamezno dejavnostjo mogoče dokazati.

b) Posredni stroški pa so stroški, ki niso neposredno povezani ali jih ni mogoče neposredno povezati s posamezno dejavnostjo zadevnega subjekta. Ti stroški vključujejo upravne stroške, za katere je težko natančno določiti znesek za posamezno dejavnost (upravni odhodki/odhodki za zaposlene, kot so: stroški upravljanja, stroški zaposlovanja, plačila za računovodjo ali čiščenje itd.; stroški za telefon, vodo ali elektriko in podobno).

Tako neposredni stroški, podprti z ustreznimi dokazili, kot posredni stroški na podlagi pavšala se štejejo za dejanske stroške v skladu s členom 11 Uredbe (ES) št. 1081/2006.

### **I.4. Področje uporabe tega člena:**

Možnost, da se posredni stroški prijavijo na podlagi pavšala, zadeva samo ukrepe, ki se upravljajo v okviru nepovratnih sredstev, kadar so prijavljeni izdatki običajno utemeljeni s plačanimi računi in drugimi računovodskimi listinami enakovredne dokazne vrednosti. Pravilo iz [člena 7(4) Uredbe ESRR ali] člena 11(3)(b) Uredbe ESS pomeni, da kadar so neposredni stroški v odločitvi o odobritvi jasno opredeljeni in kadar upravičenci s plačanimi računi te stroške ustrezno utemeljijo, **lahko upravičenci brez kakršne koli dodatne utemeljitve uporabijo dogovorjeni pavšal za prijavo in utemeljitev posrednih stroškov, povezanih s tem ukrepom ESS [ali ESRR].**

V okviru istega ukrepa se lahko izbere samo ena možnost: posredni stroški so prijavljeni na podlagi dejanskih izdatkov (in utemeljeni z vsemi dokazili do prijavljenega zneska<sup>12</sup>) ali na podlagi pavšala (brez dokazil, ker ta niso zahtevana) v okviru zgornje meje, določene z odločitvijo o odobritvi.

---

<sup>12</sup> Opozoriti je treba, da je bila za obdobje 2000–2006 v nekaterih državah članicah najvišja zgornja meja za posredne stroške utemeljena na podlagi dejanskih stroškov v zvezi z drugimi dobro opredeljenimi kategorijami stroškov.



### **I.5. Utemeljitev posrednih stroškov, navedenih na podlagi pavšala:**

Pomembno je opozoriti, da je treba možnost o prijavi posrednih stroškov na podlagi pavšala predvideti v fazi načrtovanja ukrepov [ESRR ali] ESS.

Cilj je odprava potrebe po podrobnem utemeljevanju posameznih stroškov (tj. brez predložitve izvodov plačanih računov in zahtev za posebno sorazmerno razdelitev po vrsti izdatkov), ki so del posrednih stroškov. S tem se zadeve poenostavijo za upravičenca in tudi za upravo, ki upravlja in nadzoruje ukrep ESS [ali ESRR].

Poenostavitev utemeljitve posrednih stroškov kljub temu obsega **skrbno preverjanje neposrednih stroškov, prijavljenih v skladu z odločitvijo o odobritvi**. To preverjanje neposrednih stroškov omogoča utemeljitev zneska prijavljenih posrednih stroškov in je del pregledov upravljanja (člen 60(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006) in revizij ukrepov (člen 62(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006).

Paziti pa je treba, da ta poenostavitev umetno ne poveča neposrednih ali posrednih stroškov, prijavljenih v okviru ukrepov ESS [ali ESRR].

Poleg tega je treba opozoriti, da

- bo glede na dejstvo, da so dejansko nastali neposredni stroški podlaga za izračun posrednih stroškov, vsako zmanjšanje teh neposrednih stroškov (tj. v povezavi s predvidenim proračunom ali po finančnem popravku) vplivalo na znesek pavšala posrednih stroškov, ki jih lahko potrdi organ upravljanja;
- je treba, kadar se izbere možnost pavšala, vsak (nepričakovani) dohodek iz ukrepa ESS [ali ESRR] odšteti od skupnih stroškov, prijavljenih za ta ukrep ESS [ali ESRR] (posredni stroški so bili izračunani na podlagi pavšala).

### **I.6. Revizijski pristop**

V primeru pavšala za posredne stroške lahko države članice pristojnemu generalnemu direktoratu (GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti ali GD za regionalno politiko) predložijo opis sistema in metode izračuna za predhodni sporazum. Generalna direktorata bosta predložene sisteme obravnavala ob upoštevanju pogojev iz točke 2 poglavja IV. Ko bo pristojni generalni direktorat zadovoljen s temi elementi, bo generalni direktor pisno obvestil pristojni nacionalni organ o potrditvi, da je sistem sprejet. Pri vseh dodatnih revizijah, ki jih izvede Komisija, se lahko preveri (1) podlaga za določitev izračuna pavšala (preverjanje neobdelanih podatkov in metodoloških elementov, ki jih Komisija še ni pregledala), (2) ali je bil potrjeni sistem pravilno uporabljen za ukrepe, in (3) neposredne stroške projekta, ali metodo za njihov izračun, za katere se uporablja pavšal. Nacionalni organi in Komisija ne preverjajo podpornih finančnih dokazil za neposredne stroške.

Če opis sistema ni predložen in ga Komisija ne potrdi vnaprej, bosta v revizije, ki jih izvaja Komisija, v skladu s splošnim pristopom iz oddelka IV.3 zajeti metoda izračuna, da se zagotovi upoštevanje pogojev o „določitvi vnaprej na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna“ in pravilna uporaba pavšala, ki vključuje revizijo neposrednih stroškov ukrepa, za katerega se pavšal uporabi. Metode izračuna se bodo preverjale na ravni organa upravljanja ali posredniškega telesa, medtem ko se bo uporaba pavšala preverjala na ravni upravičenca.

**Pričakuje se, da nacionalni sistemi zagotovijo jasno in nedvoumno opredelitev neposrednih in/ali posrednih stroškov ali vnaprej pripravljen seznam vseh upravičenih neposrednih stroškov, na katerih temelji pavšal.** Revizorji bodo med izvajanjem revizij pri upravičencih

preverili pravilno razvrstitev stroškov in ali so stroški prijavljeni dvakrat, in sicer kot neposredni in posredni stroški. Le odhodkovne postavke, ki so prijavljene kot neposredni stroški, so predmet revizije podpornih finančnih dokazil, ker upravičencu ni treba poročati o posrednih stroških, ki so povrnjeni na podlagi pavšala, ali jih dokazovati.

Nacionalni organi ne smejo dovoliti praks, kot je predfinanciranje večine „posrednih stroškov“, da bi preprečili na primer izgube  $n+2/n+3$ , ne da bi pri tem nastali osnovni neposredni stroški.

Ugotovitve, ki bi se lahko na primer štele za nepravilnosti, so:

- rezultati metode izračuna se niso upoštevali pri določanju stopenj;
- upravičenec ni upošteval stopenj ali je prijavil neupravičene neposredne stroške, ki niso vključeni v kategorije upravičenih neposrednih stroškov, ki jih je določil organ upravljanja;
- dvojna prijava iste stroškovne postavke kot „neposreden“ strošek (izračunan na podlagi načela dejanskih stroškov) in kot „posreden“ strošek (vključen v pavšal);
- neposredni stroški so bili zmanjšani brez sorazmernega zmanjšanja zneska pavšala posrednih stroškov.

Če revizorji ugotovijo nepravilnost v zvezi z neposrednimi stroški projekta, je treba sorazmerno zmanjšati tudi posredne stroške, ker bi sicer presegli stopnjo, določeno glede na upravičene neposredne stroške.

## POGLAVJE II

### Pavšalni stroški, izračunani z uporabo stroška na enoto standardnega obsega

#### II.1. SPLOŠNA NAČELA O PAVŠALNIH STROŠKIH, IZRAČUNANIH Z UPORABO STROŠKA NA ENOTO STANDARDNEGA OBSEGA

Pri pavšalnih stroških, izračunanih z uporabo stroška na enoto standardnega obsega, se bodo za ukrep zagotovila javna nepovratna sredstva na podlagi števila dejavnosti, dosežkov ali rezultatov, pomnoženih s stroški na enoto standardnega obsega, ki jih določijo države članice. Ta možnost se lahko uporabi za katero koli vrsto nepovratnih sredstev, projektov ali delov projekta, če je mogoče opredeliti količine glede na dejavnost in stroške na enoto standardnega obsega. Stroški na enoto standardnega obsega se običajno uporabljajo za količine, ki jih je mogoče preprosto opredeliti, kot so ure in dnevi usposabljanja, pridobljeni certifikati, končani moduli usposabljanja, delovne ure svetovanja, nočitve v hotelih ali obroki.

Stroški na enoto standardnega obsega lahko temeljijo na postopku, katerega cilj je zajetje na podlagi najboljšega približka dejanskih stroškov za izvedbo ukrepa.

**Primer 3:** Za nadaljevalno usposabljanje na področju informacijske tehnologije za 20 udeležencev, ki traja 1 000 ur, se lahko javna nepovratna sredstva izračunajo na podlagi stroška na uro usposabljanja, ki se pomnoži s številom ur udeležencev. Strošek na uro vnaprej določi organ upravljanja in je določen v odločbi o nepovratnih sredstvih. Če organ upravljanja določi, da je strošek usposabljanja 7 EUR na uro usposabljanja na x udeležencev, so nepovratna sredstva, dodeljena projektu, največ  $1\,000 \text{ ur} \times 20 \text{ udeležencev} \times 7 \text{ EUR/uro/udeleženca}$ , kar je 140 000 EUR.

Na koncu ukrepa se končna nepovratna sredstva plačajo na podlagi dejanskega števila ur za posameznega udeleženca (to lahko vključuje nekatere utemeljene odsotnosti; za podrobnosti glej ključno točko b v točki 2 tega poglavja), pri čemer se upoštevajo dejanska udeležba udeležencev in opravljeni tečajji. Če se usposabljanja na koncu udeleži le 18 oseb, pri čemer 6 oseb sodeluje 900 ur, 5 oseb 950 ur, 5 oseb 980 ur in 2 osebi 1 000 ur, je skupno število ur, pomnoženo s številom udeležencev, enako:  $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1\,000 \times 2 = 17\,050$  vseh ur usposabljanja x število udeležencev. Znesek plačanih nepovratnih sredstev je:  $17\,050 \text{ ur usposabljanja} \times 7 \text{ EUR} = 119\,350 \text{ EUR}$ .

V shemi plačil so lahko predvidena tudi vmesna plačila na podlagi prijavljenih izvedenih ur. Vendar se v vsakem primeru nepovratna sredstva plačajo na podlagi fizičnega napredka ukrepa brez utemeljitve osnovnih dejanskih stroškov.

**Primer 3a:** Upravičenec, tj. regionalna zbornica, organizira storitve svetovanja za mala in srednje velika podjetja v regiji. Te storitve izvajajo svetovalci regionalne zbornice. Na podlagi predhodnih računovodskih evidenc „svetovalnega“ oddelka zbornice je en dan svetovanja ocenjen na 350 EUR. Pomoč se izračuna na podlagi naslednjega izračuna: število dni x 350 EUR.

### **Primer 3b:** Inovacijski projekti malih in srednje velikih podjetij

Pri nekaterih vrstah projektov, namenjenih malim in srednje velikim podjetjem na področju raziskav in razvoja ter inovacij, so pogosto stroški osebja glavni element. Za ta mala in srednje velika podjetja je možnost uporabe stroška na enoto standardnega obsega dobrodošla poenostavitev. Strošek na enoto je za dejavnosti v tem primeru izražen kot cena na uro, ki se uporabi za dejanske delovne ure osebja. Opredeli se vnaprej v odločbi o nepovratnih sredstvih, v kateri je predviden največji znesek finančne pomoči kot največje število dovoljenih delovnih ur, pomnoženo s stroškom na enoto (izračunani stroški sodelujočega osebja).

Ker je cilj zajetje na podlagi najboljšega približka dejanskih stroškov ter upoštevanje razlike med regijami in panogami, se strošek za standardno enoto opredeli kot cena na uro po naslednji formuli:

cena na uro = bruto letna plača (vključno s pravnimi stroški) deljeno s povprečnim številom zakonitih delovnih ur (ob upoštevanju letnega dopusta). Na primer: cena na uro = 60 000 EUR/(1 980 ur – 190 ur letnega dopusta) = 60 000/1 790 = 33,52 EUR/uro.

Finančna pomoč za ukrep se izračuna kot cena na uro, pomnožena z dejanskim in preverjenim številom delovnih ur. Zato morajo mala in srednje velika podjetja hraniti vsa dokazila za delovne ure, ki jih je opravilo osebje na projektu. Manjše število preverjenih delovnih ur dejansko pomeni manjši končni izplačani znesek.

Strošek na enoto standardnega obsega lahko temelji na postopku, kot v zgoraj navedenih primerih, ali na rezultatu, kot je navedeno v naslednjem primeru:

**Primer 4:** Program pomoči pri iskanju zaposlitve, ki traja 6 mesecev (v nadaljnjem besedilu: ukrep), se lahko financira na podlagi stroškov na enoto standardnega obsega (na primer 2 000 EUR/osebo) za vsakega od 20 udeležencev ukrepa, ki dobi zaposlitev in jo ohrani za vnaprej določeno obdobje, na primer šest mesecev. Izračun največjega zneska nepovratnih sredstev, dodeljenega ukrepu: 20 oseb x 2 000 EUR/zaposlitev = 40 000 EUR.

Končna javna nepovratna sredstva se plačajo na podlagi dejanskega ukrepa: če je na trg dela vstopilo le 17 oseb, ki so ohranile svojo zaposlitev za zahtevano obdobje, je končni znesek nepovratnih sredstev, plačanih upravičencu, 17 x 2 000 EUR = 34 000 EUR.

Organ upravljanja lahko predvidi tudi drugačen obseg stroškov na enoto, ki se uporabljajo za različne dejavnosti (na primer en strošek na enoto za eno uro „teoretičnega usposabljanja“ na posameznika, drugi strošek na enoto za eno uro „praktičnega usposabljanja“ na udeleženca in tretji strošek na enoto za eno uro „nadaljnega spremljanja posameznika“).

## **II.2. POSLEDICE V SMISLU FINANČNEGA UPRAVLJANJA**

Poleg predplačil upravičencem se lahko s shemo plačil za ukrepe predvidijo vmesna plačila ali zgolj končno plačilo na podlagi dejanskega napredka ukrepa (prijavljene in preverjene opravljene ure x število udeležencev, kot je navedeno v primeru 3). V vsakem primeru se končni znesek nepovratnih sredstev plača na podlagi fizične izvedbe ukrepa, ki ga ustrezno potrdi upravičenec in preveri organ upravljanja/posredniški organ, pri čemer upravičencu ni treba utemeljiti osnovnih

dejanskih stroškov. Ena od glavnih razlik, kar zadeva ukrepe na podlagi „dejanskih stroškov“, je, da ne vsebujejo sklicevanja na posamezna finančna dokazila za izdatke, ki se izračunajo na podlagi stroškov na enoto standardnega obsega. **Z uporabo stroškov na enoto standardnega obsega se dejansko zagotovi približek dejanskih stroškov ukrepa.** V nasprotju s „povprečnino“ metoda „stroškov na enoto standardnega obsega“ ne temelji na vnaprej določeni skupni dodelitvi sredstev za nek rezultat ukrepa, ampak je končni znesek, izplačan upravičencu, odvisen od doseženega kvantitativnega rezultata.

Zato je treba pri uporabi stroška na enoto standardnega obsega upoštevati naslednje elemente:

1) Podlaga za izračun stroškov na enoto obsega pri ukrepu mora biti poštena, pravična in preverljiva. Vzpostavitev „stroškov na enoto standardnega obsega“ (na primer 7 EUR na uro usposabljanja na udeleženca ali dodelitev 2 000 EUR kot v primerih 3 in 4) mora biti utemeljena.

2) Glede na to, da se bodo plačila izračunala na podlagi količin, mora upravičenec prijavljene količine potrditi ter jih utemeljiti in arhivirati zaradi preverjanja in revizij v prihodnosti. Za preverjanja, ki jih izvajajo posredniški organi, organi upravljanja ali revizorji, bodo potrebna dokazila za utemeljitev količin, ki jih prijavi upravičenec, kar pomeni, da se **dokaže, da so bile zahtevane dejavnosti ali rezultati dejansko izvedeni.** To zlasti pomeni, da se bo pozornost pri preverjanjih v skladu s členom 13 Uredbe (ES) št. 1828/2006 zlasti za nematerialne ukrepe s prevladujočih finančnih preverjanj (utemeljevanje dejanskih stroškov in tudi navajanje usklajenih elementov, ki dokazujejo izvedbo projekta) preusmerila na tehnične in fizične vidike ukrepov, **pri čemer bodo pomembni predvsem pregledi na kraju samem.**

Pod takimi pogoji se nepovratna sredstva, **izračunana in povrnjena na podlagi uporabe stroškov na enoto standardnega obsega, tako kot dejanski stroški, utemeljeni z računi, štejejo za dokazane izdatke.**

### III.2. KLJUČNE TOČKE ZA ORGAN UPRAVLJANJA

Če se organ upravljanja odloči za uporabo stroškov na enoto standardnega obsega, mora posebno pozornost nameniti naslednjim točkam:

(a) Za namene člena 7(4)(ii) Uredbe (ES) št. 1080/2006 in člena 11(3)(b)(ii) Uredbe (ES) št. 1081/2006 se stroški na enoto standardnega obsega uporabljajo le za nepovratna sredstva.

(b) Izračun stroška na enoto standardnega obsega je treba določiti vnaprej na pošteni, pravični in preverljivi podlagi (glej točko 2 poglavja IV).

(c) Povezava med realiziranimi količinami in plačili.

Kadar se prijavljene količine zmanjšajo (v primerjavi z največjo predvideno količino), je treba končno plačilo načeloma zmanjšati „neodvisno“ od osnovnega dejanskega stroška ukrepa.

Vendar mora sistem upravljanja prav tako razlikovati primere, v katerih količinski cilji (ki temeljijo na dejavnosti ali na rezultatu) niso izpolnjeni zaradi zunanjih dejavnikov, ki jih upravičenec ne more nadzorovati, in ne zaradi samega upravičenca. Če se na primer plačilo izvede na podlagi formule „ure x število udeležencev“, se plačilo ne sme zmanjšati zaradi upravičene odsotnosti udeležencev, na primer zaradi bolniške odsotnosti. Poleg tega mora biti v odločbi o nepovratnih sredstvih pojasnjeno največje število ur dovoljene odsotnosti, najmanjše število ur usposabljanja, na podlagi katerega je udeleženec še vedno upravičen do ukrepa, vrsta programa usposabljanja (obvezna udeležba od začetka usposabljanja, nadomestitev udeležencev,

ki zapustijo usposabljanje, itd.). Take „izjeme“ je treba v odločbi o nepovratnih sredstvih ali aktu z enakim pravnim učinkom jasno opredeliti vnaprej in določiti za vse podobne ukrepe.

#### (d) Utemeljitev prijavljenih količin

Poudariti je treba, da je nekatere vrste stroškov na enoto standardnega obsega težje utemeljiti kot druge. Zato bo imela izbira pravega stroška na enoto pomemben vpliv v smislu poenostavitve, upravnega bremena ter tveganja napak za organ upravljanja in upravičence.

Ob upoštevanju, da temelji financiranje iz primerov 3 in 3a na postopku, bodo še vedno potrebne točne evidence s podrobnostmi o dejavnostih usposabljanja in potrjevanjem dejanske prisotnosti udeležencev/vodij usposabljanja.

Na drugi strani, kot je navedeno v primeru 4, se cene na enoto določijo za izračun nepovratnih sredstev za število oseb, ki se zaposlijo in zaposlitev ohranijo za določeno obdobje, pri čemer so edina potrebna dokazila utemeljitev upravičenosti osebe na podlagi vnaprej določenih meril o upravičenosti, dokazilo o prvi zaposlitvi osebe in ohranitev zaposlitve v obdobju najmanj 6 mesecev. Takšni obsegi so jasno usmerjeni v „rezultat“ in jih je lažje utemeljiti, vendar zajemajo le en vidik ukrepa.

#### (e) Izbira stroška na enoto standardnega obsega

Na splošno mora izbira stroška na enoto standardnega obsega izražati dejavnost vrste financiranih ukrepov. Čeprav je na primer standardni obseg, kot je „zaposlene osebe po 3 mesecih“, politično pomemben in je pričakovan rezultat mnogih ukrepov, plačilo vseh ukrepov na podlagi teh meril ne bi bilo primerno, če financirana dejavnost (na primer usposabljanje) ni neposredno povezana z zaposlitvijo, na katero lahko vpliva veliko drugih zunanjih dogodkov (na primer finančna in gospodarska kriza).

Sistem stroška na enoto standardnega obsega, ki temelji le na „rezultatu“, se lahko izkaže za še posebej tvegane. Če del rezultata ni odvisen od dosežkov in kakovosti ukrepa, obstaja tveganje za nezadostno plačilo ukrepov in upravičencev. To je zlasti pomembno v primeru ukrepov, namenjenih skupinam „v težavah“: pričakovani rezultati in dosežki so na splošno slabi; vsak sistem nepovratnih sredstev, ki temelji na teh rezultatih in dosežkih, bi povzročil, da bi moral upravičenec izbirati med naslednjimi možnostmi: a) zavrnitev izvedbe ukrepa z navedenim sistemom nepovratnih sredstev; b) izvajanje ukrepa, pri čemer je vnaprej znano, da bo imel izgubo, razen če se poiščejo dodatni viri financiranja (tveganje dvojnega financiranja); ali c) izbiranje najboljših udeležencev (izbiranje najbolj sposobnih oseb, ki dosegajo določene rezultate in dosežke) ali zniževanje standardov za doseganje pričakovanih rezultatov.

Kombinacija različnih enot standardnega obsega (na primer združevanje enote standardnega obsega, ki temelji na dosežku in rezultatu) znotraj istega ukrepa je mogoča, če različni obsegi enot zajemajo različne stroške.

Nazadnje, izbira stroškov na enoto standardnega obsega lahko upravičencu omogoči, da pokrije svoje fiksne stroške v primerjavi s spremenljivimi stroški, povezanimi z dejansko udeležbo udeležencev ali oseb. V primeru 3 zgoraj bo upravičenec kril fiksne stroške za prostore usposabljanja, vodje usposabljanja itd. neodvisno od dnevnega in končnega števila udeležencev v predavalnici. Končno plačilo nepovratnih sredstev za ukrep, pri katerem sta sodelovala 2 udeleženca manj, kot je bilo predvideno v odločbi o nepovratnih sredstvih, in pri katerem je bilo opravljenih skoraj 3 000 ur manj, kot je bilo načrtovano, je lahko zaradi tega manjše od osnovnih dejanskih stroškov upravičenca.

Odločitev o izbiri ustreznih stroškov na enoto standardnega obsega, ki jo sprejmejo organi upravljanja, bo zelo pomembna, pri čemer je treba upoštevati vse mogoče prednosti in slabosti. Idealni strošek na enoto standardnega obsega lahko vključuje naslednje lastnosti: jasno in neposredno povezavo z ukrepom, količine, ki jih je enostavno utemeljiti, zagotovitev ekonomskega ravnovesja med projektom in upravičencem, zmanjšanje tveganja pri izbiri najboljših udeležencev ter jasno razlikovanje med nepovratnimi sredstvi in javnimi naročili. V primeru stroškov na enoto standardnega obsega se bo pozornost pri preverjanjih v skladu s členom 13 Uredbe (ES) št. 1828/2006 zlasti za nematerialne ukrepe s prevladujočih finančnih vidikov preusmerila na tehnične in fizične vidike ukrepov, **pri čemer bodo pomembni predvsem pregledi na kraju samem.**

## II.4 REVIZIJSKI PRISTOP

Komisija ne bo preverjala finančnih dokazil za stroške, ki jih zajemajo stroški na enoto standardnega obsega. Revizije bodo vključevale metodo izračuna za doseganje stroškov na enoto standardnega obsega in pravilno uporabo metode pri posameznih projektih. Metode izračuna se bodo preverjale na ravni organa upravljanja/posredniškega telesa, medtem ko bo se bo pravilna uporaba stopnje preverjala na ravni upravičenca.

Revizije se bodo osredotočile predvsem na preverjanje, ali so pogoji, določeni v smislu rezultatov za povračilo stroškov, izpolnjeni. To so lahko ure usposabljanja (vnaprej določen znesek, plačan za opravljeno uro usposabljanja, pri čemer mora revizor preveriti število opravljenih ur usposabljanja), delovne ure (fiksni znesek, plačan na uro dela, na primer v raziskovalnih programih, pri čemer mora revizor preveriti število delovnih ur), dnevnice (fiksni znesek, plačan na dan, pri čemer mora revizor preveriti dejansko število dni na potovanju) ali druge enote, ki se določijo glede na vrsto projektov.

V vseh primerih bo revizor preveril, ali je prijavljeni znesek enak splošni stopnji na enoto izdelka ali storitve, pomnoženo z dejansko izvedenimi enotami. Če so v pozivu za zbiranje predlogov ali odločbi o nepovratnih sredstvih določeni drugi pogoji, bodo revizorji preverili tudi izpolnjevanje teh pogojev.

Stopnje glede na stroške na enoto standardnega obsega za posamezno blago ali storitve lahko vključujejo element za posredne stroške (režijski stroški).

Ugotovitve, ki bi se na primer lahko šteli za nepravilnosti, so:

- neupoštevanje rezultatov, dobljenih z uporabo metode izračuna, ki je določena za povračilo stroškov. Če je na primer splošna stopnja, ki se lahko zaračuna, 10 EUR na uro usposabljanja, se bo finančni popravek uporabil v primeru, kadar je na uro prijavljen višji znesek;
- pomanjkanje dokazil za utemeljitev rezultatov ali rezultati, ki so bili delno utemeljeni, vendar v celoti plačani. Če se zaračuna na primer 100 000 ur (x število udeležencev), vendar je z dokazili utemeljenih le 85 700 ur, se finančni popravek uporabi za razliko.

## POGLAVJE III

### Povprečnine

#### III.1. SPLOŠNA NAČELA O POVPREČNINAH

Za manjše ukrepe in manjše organe lahko povprečnine pomenijo pomembno poenostavitev, ker so finančna pravila strukturnih skladov precej stroga. Pri sistemu vračanja dejanskih stroškov so morali mali lokalni upravičenci pogosto pridobiti strokovno znanje na tem področju. Zato se ti upravičenci ne želijo prijaviti za podporo strukturnih skladov, čeprav so njihovi ukrepi v celoti v skladu s strateškimi prednostmi EU.

V primeru povprečnin se vsi upravičeni stroški ali del upravičenih stroškov ukrepa povrnejo na podlagi vnaprej določene povprečnine (določitev povprečnine je treba utemeljiti) v skladu z vnaprej določenimi pogoji sporazuma o dejavnostih in/ali rezultatih. Nepovratna sredstva se plačajo, če so izpolnjeni vnaprej določeni pogoji sporazuma o dejavnostih in/ali rezultatih.

Možnost povprečnine pomeni uporabo načela sorazmernosti, katerega cilj je zmanjševanje upravnega bremena za manjše ukrepe in izboljševanje dostopa nevladnih organizacij (vendar ne izključno nevladnih organizacij) do strukturnih skladov.

Zaradi tega so povprečnine, ki spadajo na področje uporabe člena 7(4)(iii) Uredbe (ES) št. 1080/2006 in člena 11(3)(b)(iii) Uredbe (ES) št. 1081/2006, omejene na zneske pod 50 000 EUR. Ta znesek ustreza javnemu prispevku za dejavnost, ki se podpira s povprečnino (razen zasebne udeležbe, če obstaja). Tudi če se za kritje različnih kategorij upravičenih stroškov ali različnih projektov znotraj istega ukrepa (glej točko 4 poglavja IV) združi več povprečnin, skupni znesek povprečnin za dani ukrep ne sme presežati 50 000 EUR.

**Primer 5:** Nevladna organizacija, ki upravlja otroške jasli, zaprosi za podporo pri uvedbi nove dejavnosti. Na podlagi predložitve osnutka podrobnega proračuna zaprosi za povprečnino, da bi začela z izvajanjem dejavnosti, ki bi trajala eno leto. Dejavnost bi se po začetnem letu izvajala samostojno. Povprečnina bi na primer krila izdatke, povezane s plačo ene osebe, ki bi skrbel za otroke eno leto, amortizacijo nove opreme, stroške obveščanja javnosti za to novo dejavnost in posredne stroške za upravljanje ter računovodske stroške, stroške za vodo, elektriko, ogrevanje, stroške najema itd.). Organ upravljanja na podlagi osnutka podrobnega proračuna in v primerjavi s podobnimi ukrepi odobri povprečnino v višini 47 500 EUR, ki krije vse te stroške. Ob koncu ukrepa bi se ta znesek plačal nevladni organizaciji na podlagi rezultata, če je bilo poskrbljeno za dogovorjeno število dodatnih (10) otrok. Zato ne bi bilo treba utemeljiti nastalih dejanskih stroškov, povezanih z dejavnostjo.

Sistem povprečnin se lahko uporabi v primeru nepovratnih sredstev, kadar stroški na enoto standardnega obsega niso ustrezna rešitev, na primer izdelava orodja, organizacija manjšega lokalnega seminarja itd.

**Primer 6:** Romska nevladna organizacija zaprosi za organizacijo lokalnega seminarja in izdelavo orodja na temo socialno-ekonomskih razmer romske skupnosti v regiji države članice. Odločba o nepovratnih sredstvih bo vsebovala osnutek podrobnega proračuna in cilje nepovratnih sredstev, (1) organizacijo seminarja in (2) izdelavo orodja za ozaveščanje delodajalcev v regiji o posebnih težavah Romov.



Na podlagi obsega in cilja ukrepa (majhen ukrep s stroški, ki jih je težko količinsko opredeliti na podlagi stroškov na enoto standardnega obsega) in narave upravičenca (lokalna nevladna organizacija) se organ upravljanja odloči za uporabo sistema povprečnin.

Za izračun zneska povprečnine organ upravljanja zahteva osnutek podrobnega proračuna za vsak ukrep: po pogajanjih o osnutku podrobnega proračuna se povprečnina določi na: 45 000 EUR, ki se razdelijo na dva projekta, in sicer 25 000 EUR za seminar in 20 000 EUR za orodje.

Če se pogoji za nepovratna sredstva upoštevajo (organizacija seminarja, izdelava orodja), se bo ob koncu izplačalo 45 000 EUR. Dokazilo, ki je potrebno za plačilo nepovratnih sredstev (in bo arhivirano), bo dokaz, da je bil seminar organiziran in orodje izdelano. Če se izvede le en projekt (na primer seminar), se nepovratna sredstva zmanjšajo na zadevni del (25 000 EUR), odvisno od pogojev za nepovratna sredstva (lahko je določena pogojna klavzula glede na povezavo med projektoma).

**Primer 7:** Za spodbujanje lokalnih proizvodov želi skupina malih podjetij skupaj sodelovati na trgovskem sejmu. Zaradi nizkega stroška ukrepa se organ upravljanja odloči, da bo za izračun javne podpore uporabil povprečnino. Zato je skupina podjetij pozvana k predložitvi proračuna za stroške najema, postavitve in vodenja stojnice. Na podlagi tega predloga se določi znesek povprečnine 20 000 EUR. Plačilo upravičencu bo opravljeno na podlagi dokazila o udeležbi na sejmu. Dogovorjeni proračun 20 000 EUR je treba spremljati zaradi revizij (preverjanje predhodnega izračuna povprečnine).

### III.2. POSLEDICE V SMISLU FINANČNEGA UPRAVLJANJA

Poleg predplačil za upravičence lahko odločba o nepovratnih sredstvih predvideva vmesna plačila in končno plačilo ali le končno plačilo. V vsakem primeru se končno plačilo izvede le na podlagi izvedbe ukrepa, ki ga ustrezno potrdi upravičenec in preveri organ upravljanja/posredniški organ, pri čemer upravičencu ni treba utemeljiti osnovnih dejanskih stroškov. Ena od glavnih razlik, kar zadeva ukrepe na podlagi „dejanskih stroškov“, je, da ne vsebujejo sklicevanja na posamezna finančna dokazila za izdatke, ki se izračunajo na podlagi uporabe povprečnine. **Kar zadeva stroške na enoto standardnega obsega, se na podlagi uporabe povprečnine načeloma omogoči približek dejanskih stroškov ukrepa.**

Zato je treba pri uporabi povprečnin upoštevati naslednje elemente:

- 1) izračun povprečnine mora biti pošten, pravičen in preverljiv. Določitev „povprečnine“ (na primer 45 000 EUR, kot je navedeno v primeru 6) mora biti utemeljena, pri čemer je utemeljitev z vsemi podrobnimi podatki o določitvi povprečnine del revizijske sledi ukrepa;
- 2) ob upoštevanju, da se bodo plačila izračunala na podlagi realizacije ukrepa, opredeljenega v odločbi o nepovratnih sredstvih, mora dokazila o izvedbi ukrepa potrditi upravičenec ter jih utemeljiti in arhivirati zaradi preverjanja in revizij v prihodnosti.

Za preverjanja, ki jih opravljajo posredniški organi, organi upravljanja ali revizorji, bodo potrebna dokazila o **dejanski izvedbi ukrepov, ki se uveljavljajo**. Kar zadeva stroške na enoto standardnega obsega, se bo pozornost pri preverjanjih v skladu s členom 13 Uredbe (ES) št. 1828/2006 zlasti za nematerialne ukrepe s prevladujočih finančnih preverjanj (utemeljevanje dejanskih stroškov in tudi navajanje usklajenih elementov, ki dokazujejo izvedbo ukrepa)

preusmerila na tehnične in fizične vidike ukrepov. Poseben pomen morajo imeti pregledi na kraju samem.

**Kar zadeva metodo stroškov na enoto standardnega obsega, se pod takimi pogoji izdatki, izračunani in povrnjeni na podlagi povprečnine, tako kot dejanski stroški, utemeljeni z računi, štejejo za dokazane izdatke.**

### III.3 KLJUČNE TOČKE ZA ORGAN UPRAVLJANJA

Če se organ upravljanja odloči za uporabo povprečnin, je treba posebno pozornost nameniti naslednjim točkam:

*(a) Za namene člena 7(4)(iii) Uredbe (ES) št. 1080/2006 in člena 11(3)(b)(iii) Uredbe (ES) št. 1081/2006 se povprečnine uporabljajo le za nepovratna sredstva.*

*(b) Izračun povprečnine je treba določiti vnaprej na pošten, pravični in preverljivi podlagi (glej točko 2 poglavja IV).*

*(c) Povezava med realiziranim ukrepom in plačili*

Glavna razlika med povprečninami in sistemom stroška na enoto standardnega obsega je, da plačilo upravičencem ni sorazmerno s količinami. V primeru stroška na enoto standardnega obsega se ob zmanjševanju količin sorazmerno znižujejo tudi nepovratna sredstva. V primeru povprečnin ta „sorazmerna povezava“ med količinami in plačili ne velja. Izračun nepovratnih sredstev bo veliko bolj „binaren“. Če se na primer v primeru 6 seminar organizira, bodo plačana nepovratna sredstva v višini 25 000 EUR, v nasprotnem primeru sredstva ne bodo plačana.

Tak pristop ima pomembno posledico: tudi če ni obvezno, je treba predvideti možnost več stopenj končnih plačil, da se prepreči „preveč binaren“ pristop: v primeru organizacije seminarja se lahko na primer uvedeta dve stopnji, prva za zasnovo (opredelitev programa, pošiljanje vabil ...) in druga za izvedbo samega seminarja (stroški za prostor, obroki ...).

Za manjše ukrepe, za katere je nekatere količine mogoče opredeliti, morajo organi izbrati med povprečninami ali stroški na enoto standardnega obsega. V poenostavljenem primeru 5 za jasli bi se na primer nepovratna sredstva plačala na podlagi ustvarjenega delovnega mesta za jasli za obdobje 12 mesecev. Zaradi binarnega pristopa se morda ne bi plačalo nič, če bi bilo delovno mesto ustvarjeno, vendar bi se ohranilo le za 10 mesecev. Nadomestna rešitev bi bila uporaba stroška na enoto standardnega obsega na podlagi mesečnih stroškov, kar bi bilo v tem primeru veliko ugodnejše kot pa uporaba povprečnin. Druga rešitev z uporabo povprečnin bi bila plačilo, če je bilo delovno mesto ustvarjeno in ohranjeno 12 mesecev v obdobju 15 mesecev.

*(d) Utemeljitev končnega zneska povprečnine*

**Odločba o nepovratnih sredstvih z upravičencem mora biti pripravljena zelo natančno, da se določi podlaga za izplačilo, in način zmanjšanja plačil, če se cilji ne dosežejo.** To vprašanje zmanjšanja nepovratnih sredstev je ključno v primeru povprečnin zaradi mogočih težav, ki bi jih lahko povzročil binarni pristop, kadar ni druge izbire kot plačilo 0 % ali 100 % nepovratnih sredstev (glej točko c).

Posebno pozornost je treba nameniti možnosti uporabe plačila pavšalnih nepovratnih sredstev v praksi. Ob upoštevanju, da so lahko nekatere povprečnine popolnoma neodvisne od količin, bi bilo lahko besedilo o dejavnostih/rezultatih/dosežkih, ki jih je treba izvesti ali doseči za sprožitev plačila, preveč splošno ali preveč opisno, zaradi česar je lahko pregledno in pošteno plačilo nepovratnih sredstev nemogoče. S težavami v zvezi z besedilom o dejavnostih/rezultatih/dosežkih

je neposredno povezano vprašanje dokazil, potrebnih za njihovo ocenitev: prav tako morajo biti opredeljeni v odločbi o nepovratnih sredstvih. V primeru nematerialnih ukrepov je ta točka najbolj pomembna zaradi zagotovitve, da se ukrep dejansko organizira.

Če je treba na primer pavšalna nepovratna sredstva plačati zaradi organizacije seminarja, mora organ upravljanja v odločbi o nepovratnih sredstvih navesti, katere vrste dokazil je treba pripraviti za utemeljitev organizacije seminarja: sezname udeležencev, postopke seminarja, slike seminarja, časopisne članke itd.

#### *(e) Izbira povprečnine*

Pri izbiri dejavnosti/rezultatov/dosežkov, ki jih krije povprečnina, se upoštevajo enaka načela kot pri strošku na enoto standardnega obsega:

– odražati mora vrsto financiranih ukrepov, pri čemer se poskušajo ublažiti zunanji dejavniki, ki bi lahko vplivali na izvajanje ukrepa;

– povprečnine, ki temeljijo izključno na „rezultatu“, so tvegane in ne smejo dodatno povečati tveganja pri „preveč binarnem“ pristopu.

Pri odločitvi o izbiri ustreznih povprečnin, ki jo sprejmejo organi za upravljanje, je treba upoštevati vse mogoče prednosti in slabosti, vključno z vprašanjem uporabe povprečnin namesto stroškov na enoto standardnega obsega, dejanskih stroškov ali pavšala za posredne stroške. Idealna povprečnina lahko vključuje naslednje lastnosti: jasno povezavo z ukrepom, enostaven in nedvoumen način za utemeljitev dejavnosti/rezultatov/dosežkov, zagotovitev ekonomskega ravnovesja med ukrepom in upravičencem (zlasti z uvedbo več stopenj plačil), zmanjšanje tveganja za izbiranje najboljših udeležencev ter jasno razlikovanje med nepovratnimi sredstvi in javnimi naročili.

Zelo pomembno je, da so upravičenci pri sprejetju odločbe o nepovratnih sredstvih obveščeni o natančnih zahtevah za utemeljitev posebnih rezultatov ali dosežkov, ki jih je treba doseči. Če se na primer doseže **le del** rezultatov ali dosežkov, opredeljenih v odločbi o nepovratnih sredstvih, plačilo ne bo opravljeno.

### **III.4 REVIZIJSKI PRISTOP**

Komisija ne bo preverjala finančnih dokazil za stroške, ki jih zajemajo povprečnine. Revizije bodo vključevale metodo izračuna za določitev povprečnin za posamezne rezultate in pravilno uporabo metode pri posameznem projektu. Preverjanja metode izračuna se bodo izvedla na ravni organa upravljanja/posredniškega telesa, medtem ko bo se bo pravilna uporaba povprečnine preverjala na ravni upravičenca.

Tako kot velja v primeru stroškov na enoto standardnega obsega, bo revizija usmerjena zlasti na preverjanje rezultata, ki se zahteva za povrnitev povprečnine. Če na primer plačilo povprečnine zadeva izvedbo programa usposabljanja v določenem časovnem okviru, je treba z revizijo preveriti, ali je bil program resnično končan v zahtevanem obdobju, ali se je izvedel v skladu s pogoji iz odločbe o nepovratnih sredstvih itd.

Kot velja v primeru standardnih obsegov, lahko povprečnine vključujejo del za posredne stroške.

Na splošno se pričakuje, da so plačila povprečnin povezana z izvedbo projekta. Revizorji ne smejo sprejeti povprečnin, ki so bile vnaprej in v celoti plačane in prijavljene Komisiji, brez predhodne izvedbe ustreznega dela projekta.

Plačilo povprečnin je običajno povezano z dobavo določenega izdelka ali izvedbo storitve. V nasprotju s stroški na enoto standardnega obsega plačilo za upravičenca ni sorazmerno s

potrjenimi količinami (enotami). Pri povprečninah pomeni dobava izdelka ali izvedba storitve 100-odstotno plačilo, pri čemer neizpolnjevanje ali delno izpolnjevanje tega pomeni, da se nepovratna sredstva ne izplačajo (razen če so vmesne stopnje jasno opredeljene v odločbi o nepovratnih sredstvih skupaj s plačili, povezanimi s temi vmesnimi stopnjami). Revizorji bodo preverili, ali se določbe iz odločbe o nepovratnih sredstvih pravilno uporabljajo ter ali plačani in potrjeni zneski odražajo plačilo, predvideno v odločitvi o odobritvi. Ugotovitev, ki bi se lahko štela za nepravilnost, je, da upravičenec ni v celoti opravil storitev ali dobavil izdelkov, kot je določeno v odločbi o nepovratnih sredstvih. V takih primerih se uporabi celoten popravek plačane in prijavljene povprečnine.

## POGLAVJE IV

### Skupne horizontalne določbe

#### IV.1. IZRAČUN PAVŠALA ZA POSREDNE STROŠKE, STROŠKOV NA ENOTO STANDARDNEGA OBSEGA IN POVPREČNIN

Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) 1081/2006 in člen 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006 določata štiri pogoje, ki jih morajo izpolnjevati metode za določitev pavšala za posredne stroške, povprečnin in stroškov na enoto standardnega obsega, namesto da bi določila eno metodo za njihov izračun: izračun mora biti narejen vnaprej ter mora biti pošten, pravičen in preverljiv. Ti pogoji omogočajo poenostavitev upravljanja nepovratnih sredstev in hkrati ohranjajo učinkovit nadzor nad izdatki. Medtem ko se s sistemom dejanskih stroškov nadzor nad vrednostjo in količino obratnih sredstev projekta opravi naknadno s predlaganimi določbami o strošku na enoto standardnega obsega in povprečninah, **se nadzor nad vrednostjo obratnih sredstev opravi predhodno in se le nadzor nad količino opravi naknadno.**

#### IV.2. POGOJI, KI MORAJO BITI IZPOLNjeni V ZVEZI S POENOSTAVLJENIMI STROŠKI

##### *IV.2.1 Stroški morajo biti določeni vnaprej:*

Pomembno je, da so upravičenci pri sprejetju odločbe o nepovratnih sredstvih obveščeni o natančnih zahtevah za utemeljitev prijavljenih izdatkov in posebnem rezultatu ali dosežku, ki ga je treba doseči.

Zato morajo biti poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov določene predhodno in morajo biti na primer vključene v poziv za zbiranje predlogov ali najpozneje v odločbo o nepovratnih sredstvih. Ustrezna pravila in pogoji morajo biti vključeni v nacionalna pravila o upravičenosti, ki se uporabljajo za operativni program<sup>13</sup>. To pomeni tudi, da ga po določitvi enote standardnega obsega, pavšala ali zneska (pri povprečninah) ni mogoče spremeniti med izvajanjem ali po izvajanju ukrepa, da bi nadomestili povečanje stroškov ali nezadostno izkoriščenost razpoložljivega proračuna.

Obseg poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, ki jih je treba uporabljati, tj. kategorija projektov, dejavnosti upravičencev, za katere bodo na voljo, mora biti jasno opredeljen.

Države članice morajo poskušati vzpostaviti ravnotežje med širšim obsegom uporabe, pri čemer se zagotavlja izpolnjevanje pogojev v zvezi s „pravičnostjo in preverljivostjo“, ter ožjim obsegom, pri katerem obstaja tveganje za preveliko razlikovanje med stopnjami in bi se lahko onemogočil cilj poenostavitve.

##### *IV.2.2 Izračun mora biti pošten:*

Izračun mora biti razumen, tj. temeljiti mora na dejanskem stanju in ne sme biti pretiran ali izreden. Če je v preteklosti nek strošek na enoto standardnega obsega dosegel vrednost med 1 EUR in 2 EUR, službe Komisije ne pričakujejo obsega za 7 EUR. S tega stališča bo metoda, ki se bo uporabljala za določitev stroška na enoto, pavšala ali povprečnine, zelo pomembna. Organ

---

<sup>13</sup> Na nacionalni ali regionalni ravni ali posebej za posamezen program.

upravljanja mora biti sposoben pojasniti in utemeljiti svoje odločitve. Pri „idealni“ pošteni metodi izračuna bi se lahko stopnje prilagodile posebnim pogojem ali potrebam. Izvajanje projekta je lahko na primer dražje v oddaljeni regiji kot v osrednji regiji zaradi višjih stroškov prevoza; ta podatek je treba upoštevati pri sprejemanju odločitve o povprečnini ali stopnji, ki se plača za podobne projekte v obeh regijah. Poenostavljeni stroški se v nobenem primeru ne smejo zlorabiti (npr. zaradi pravila pavšala se ne smejo povečati stroški ukrepa; ukrepi se ne smejo ločevati, da bi omogočili sistematično uporabo pavšalov).

Cilj revizije bo preverjanje podlage za določanje stopenj in ali so stopnje, ki so bile na koncu določene, resnično v skladu s to podlago.

#### *IV.2.3 Izračun mora biti pravičen:*

Glavno dejstvo, ki je povezano z izrazom „pravičen“, je, da pri izračunu ne smejo imeti prednosti nekateri upravičenci ali nekateri ukrepi. Z izračunom stroška na enoto standardnega obsega, povprečnine ali pavšala je treba zagotoviti enako obravnavo upravičencev in/ali ukrepov.

Primeri za to bi bile različne stopnje ali zneski, ki niso utemeljeni na podlagi objektivnih značilnosti upravičencev ali ukrepov ali izrecnih političnih ciljev.

Revizorji ne bodo sprejeli metod izračuna, s katerimi so neutemeljeno diskriminirane nekatere skupine upravičencev ali vrste ukrepov.

#### *IV.2.4 Izračun mora biti preverljiv:*

Določitev pavšalov, stroškov na enoto standardnega obsega ali povprečnin mora temeljiti na dokumentarnih dokazilih, ki jih je mogoče preveriti. Organ upravljanja mora dokazati podlago, na kateri so bila ta dokazila pripravljena. Ključno je, da se zagotovi izpolnjevanje načela dobrega finančnega poslovanja. To preverjanje bo del revizijske sledi. Opredelitev stroškov na enoto standardnega obsega, pavšala ali povprečnin „iz nič“ ne bo sprejeta.

Organ upravljanja mora pri določitvi stroškov na enoto standardnega obsega, povprečnin ali pavšalov za posredne stroške sprejeti dokumentirano odločitev (namesto neformalnega sprejetja), pri čemer je treba s to utemeljeno odločitvijo določiti uporabljeno podlago. Pridobljene izkušnje v zvezi s „pravilom pavšala za posredne stroške“ so pokazale, da se lahko veliko metod za določitev povprečnin in stroškov na enoto standardnega obsega uporabi vnaprej, pri čemer je najpogostejša med njimi analiza preteklih podatkov (raziskave, statistične analize itd.).

Vendar se lahko druge metode, pri katerih izračun temelji na analizi sedanje strukture dejanskih stroškov, povezanih s stroškom na enoto obsega, kot so dnevnice, štipendije za usposabljanje, tržne cene, podobni obsegi, ki jih uporabljajo javni organi, prav tako uporabijo, če izpolnjujejo pogoje iz člena 11(3)(b) Uredbe (ES) 1081/2006 in člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006 ter se uporabljajo za podobne zadeve.

Čeprav to pomeni dodatno upravno breme pri njihovem določanju, je prav tako mogoče izračunati stroške na enoto ali povprečnine z analizo osnutka podrobnega proračuna, ki ga predlaga kandidat za upravičenca, v primerjavi s pričakovanimi rezultati in primerljivimi ukrepi.

Prav tako bi se lahko predvidelo, da države članice delajo na podlagi pozivov za zbiranje predlogov: država članica bi vnaprej objavila podlago, po kateri bo izračunala pavšalna nepovratna sredstva, kar je prav tako *pošteno, pravično in preverljivo*. To pomeni, da morajo vlagatelji poznati merila, na katerih bo temeljila odobritev, ter da morajo biti ta merila standardna in se uporabljati za vse vlagatelje za enake vrste projektov. V primeru poziva za zbiranje

predlogov mora na primer organ upravljanja odgovoriti na vprašanja, kot so: „Ali poziv za zbiranje predlogov vsebuje vse potrebne informacije? Ali so podatki, ki so potrebni za določitev povprečnine, dobro opredeljeni in pojasnjeni vnaprej? Ali organ upravljanja preverja, ali so na primer stroški, vključeni v predloženi osnutek podrobnega proračuna, razumni in sprejemljivi za določitev povprečnine pri odločbi o nepovratnih sredstvih?“ Druga rešitev bi bila, da država članica določi povprečnino za neko dejavnost in objavi poziv za zbiranje predlogov na podlagi tega zneska, pri čemer financira najboljše predloge.

#### ***IV.2.5 Revizijska sled***

Komisija bo med revizijo metode izračuna posebej preverila izpolnjevanje navedenih pogojev in ne bo preverjala razlogov za izbiro neke metode. Pristojni organi morajo voditi ustrezno evidenco metode izračuna in morajo dokazati podlago, na kateri je bila sprejeta odločitev o pavšalih, stroških na enoto standardnega obsega ali povprečninah. Kar zadeva evidence, ki se vodijo za dokumentacijo metode izračuna, bodo veljale zahteve iz člena 90 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

#### ***IV.2.6 Prilagoditev pavšala za posredne stroške, povprečnin in stroškov na enoto standardnega obsega***

Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) 1081/2006 in člen 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006 ne vsebujeta nobene določbe o prilagoditvi pavšala za posredne stroške, povprečnin in stroškov na enoto standardnega obsega. Zato prilagoditev ni obvezna. Vendar lahko organ upravljanja meni, da je treba prilagoditi stopnje pri objavi novega poziva za zbiranje predlogov, ali lahko te stopnje prilagajajo redno, da se upošteva indeksacija ali gospodarske spremembe, npr. v zvezi z energetske stroški, ravnmi plač itd. Stopnje so lahko povezane z ustreznim indeksom ali se redno pregledujejo<sup>14</sup>.

Prilagojene stopnje j treba uporabljati le za projekte, ki se bodo izvajali v prihodnosti, ne smejo pa se uporabljati za nazaj (glej točko 3 poglavja IV).

Pri vsaki reviziji mora biti na voljo dovolj dokazne dokumentacije za utemeljitev sprejetih stopenj ali zneskov.

### **IV.3 SPLOŠEN REVIZIJSKI PRISTOP**

Uporaba poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov pomeni odmik od pristopa sledenja vsakega eura sofinanciranih izdatkov za posamezna dokazila. Zato revizorji, kadar so uporabljene te možnosti, ne bodo opravili revizije dejanskih stroškov, povezanih s pavšalom za posredne stroške, stroški za enoto standardnega obsega ali povprečninami, da bi ugotovili zakonitost in pravilnost izdatkov. Kadar se uporabljajo poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, bodo Komisija in nacionalni revizijski organi še naprej preverjali stroške sofinanciranih ukrepov ter izvajali revizijo zakonitosti in pravilnosti. Kljub temu se bodo te revizije izvajale na drugačen način, tj. na podlagi metode izračuna, ki se je uporabila za določitev pavšalov in povprečnin ter ne na podlagi finančnih dokazil za posamezen projekt.

---

<sup>14</sup> Revizija lahko temelji tudi na „uspehu“ stopnje. Če na primer ni dovolj ali sploh ni zanimanja za usposabljanje dolgotrajno brezposelnih oseb za določeno stopnjo, to lahko pomeni, da je stopnja nepravilno določena (slabo ravnotežje med dejavniki plačil za postopek in plačil za uspeh).

Pomembno je izpostaviti, da če država članica uvede dobro razvito metodologijo, pri kateri se spoštujejo načela dobrega finančnega poslovanja in ni znakov za goljufije ali zlorabe, Komisija ne bo dvomila v nacionalni sistem.

Revizijska metodologija, ki se bo uporabljala pri uporabi pavšalov za posredne stroške, stroškov na enoto standardnega obsega in povprečnin, bo vključevala naslednja preverjanja:

1. preverjanje metode izračuna za določitev pavšalov, stroškov na enoto standardnega obsega ali povprečnin, ki jih je treba določiti vnaprej ter morajo biti pošteni, pravični in preverljivi;
2. preverjanje pravilne uporabe vzpostavljene metode s preverjanjem rezultatov/dosežkov projekta;
3. preverjanje na podlagi načela „dejanskega stroška“ neposrednih stroškov (ali njihovega izračuna pri uporabi drugih poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov za njihov izračun) pri pavšalih za posredne stroške.

Pomembno je opozoriti, da je cilj poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov zmanjšati breme priprave podrobnih finančnih dokazil. To ne pomeni odstopanja od obveznosti popolnega upoštevanja vseh veljavnih pravil Skupnosti in nacionalnih pravil, kot so obveščanje javnosti, javna naročila, enake možnosti, trajnostno okolje, državne pomoči itd.

#### **IV.4. NAKNADEN ZAČETEK VELJAVNOSTI STROŠKOV NA ENOTO STANDARDNEGA OBSEGA IN POVPREČNIN**

Določbe o stroških na enoto standardnega obsega in povprečninah (ter za posredne stroške na podlagi pavšala za ESRR) se uporabljajo od 1. avgusta 2006.

Ta možnost naknadne uporabe je bila vzpostavljena za zagotavljanje pravne varnosti v zvezi z upravičenostjo izdatkov za nekatere ukrepe, pri katerih so bili že uporabljeni nekateri posebni primeri stroškov na enoto standardnega obsega v skladu z nacionalnimi shemami.

Glede na to, da morajo biti pavšal, povprečnine in stroški na enoto standardnega obsega določeni vnaprej, bi bila lahko naknadna uporaba za ukrepe, ki se že izvajajo na podlagi dejanskih stroškov, načeloma težavna. Taka naknadna uporaba bi na splošno pomenila spremembo vseh pravnih predpisov in zagotavljanje te možnosti za vse ukrepe, da se zagotovi enaka obravnava. To bi pomenilo pomembno breme za nacionalne organe in upravičence z mogočimi neskladji med dejanskimi stroški in poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov.

Če organ upravljanja namerava naknadno uporabiti poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, tega ne sme narediti ob koncu ukrepa. Zato Komisija na splošno močno priporoča izogibanje naknadni uporabi poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov. Vendar je v primeru večletnih ukrepov mogoče poravnati račune in ustrezne dejavnosti ukrepa po izvedbi prvega dela ukrepa ter nato uvesti možnost stroškov na enoto standardnega obsega ali povprečnin za ostali del/obdobje ukrepa. V teh primerih mora biti obdobje, za katerega so prijavljeni dejanski stroški, jasno ločeno od obdobja, za katerega so prijavljeni stroški na podlagi poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, da se prepreči prijava stroškov projekta na podlagi obeh sistemov in dvojna prijava.

#### **IV.5. KOMBINACIJA MOŽNOSTI**



Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) 1081/2006 in člen 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006 določata, da lahko organ upravljanja izbira med štirimi možnostmi upravljanja nepovratnih sredstev, ki jih sofinancira program ESRR ali ESS:

- (a) dejanski stroški, vključno z neposrednimi in posrednimi stroški,
- (b) posredni stroški, izračunani na podlagi pavšala neposrednih stroškov,
- (c) pavšalni stroški, izračunani z uporabo stroškov na enoto standardnega obsega,
- (d) povprečnine.

Te možnosti se lahko kombinirajo le v naslednjih primerih, da se prepreči dvojno financiranje istega izdatka:

(1) vsaka možnost mora zajemati različne kategorije upravičenih stroškov

ali (2) je treba možnosti uporabljati za različne projekte v okviru istega ukrepa (ukrep je opredeljen kot projekt ali skupina projektov).

**Primer 1: Različne kategorije upravičenih stroškov**

Primer usposabljanja, ki vključuje:

- strošek na enoto standardnega obsega za plače vodij usposabljanja, na primer 450 EUR na dan;
- dejanske stroške: najem predavalnice = 800 EUR na mesec za obdobje šestih mesecev,
- pavšal za posredne stroške, na primer 10 % neposrednih stroškov.

Če je na koncu usposabljanja upravičenih 100 dni za vodje usposabljanja, se nepovratna sredstva plačajo na naslednji podlagi:

neposredni stroški:

plače za vodje usposabljanja 100 dni x 450 EUR = 45 000 EUR,

predavalnica: 6 mesecev x 800 EUR = 4 800 EUR,

vmesni seštevek neposrednih stroškov: 49 800 EUR;

posredni stroški: 10 % neposrednih stroškov = 10 % x 49 800 EUR = 4 980 EUR.

Nepovratna sredstva, ki jih je treba plačati: [45 000 EUR + 4 800 EUR] + 4 980 EUR = **54 780 EUR**.

V tem primeru se zdi, da so vključene različne kategorije stroškov: plače vodij usposabljanja, stroški najema predavalnice, posredni stroški. Vendar morajo organi pri preverjanju dvojnega financiranja zagotoviti, da strošek na enoto standardnega obsega ni povezan s stroški v zvezi z najemom predavalnice ali drugimi posrednimi stroški (na primer s plačo upravnega osebja ali računovodje). Enako velja za opredelitev posrednih stroškov, ki ne smejo biti povezani s stroški, zajetimi med stroške na enoto standardnega obsega ali dejanske stroške najema predavalnice.

V primeru tveganja za prekrivanje bi moral organ upravljanja izbrati primernejšo možnost za odobritev ukrepa, da bi preprečil kakršno koli (tveganje za) dvojno financiranje.

Glede na to, da so stroški na enoto standardnega obsega ali pavšal za posredne stroške preverljivi, bo mogoče kadar koli preveriti dvojno financiranje. Vendar mora organ upravljanja to preverjanje opraviti predhodno, tj. ob izbiri možnosti upravljanja.

**Primer 2: Financiranje različnih projektov v okviru istega ukrepa**

Primer ukrepa v dveh korakih, ki združuje projekt usposabljanja za mlade brezposelne osebe in seminar za morebitne delodajalce v regiji:

Stroški v zvezi z usposabljanjem bi se lahko plačali na podlagi stroškov na enoto standardnega obsega (na primer 1 000 EUR/dan usposabljanja). Seminar bi se plačal na podlagi povprečnin.

Glede na to, da gre za dva različna projekta v okviru istega ukrepa, ni tveganja za dvojno financiranje, če so stroški posameznega projekta jasno ločeni.

S stališča revizije je treba v primeru kombinacije možnosti poleg preverjanj, ki so potrebna zaradi posameznih vrst „poenostavljenih stroškov“ iz prejšnjih poglavij, z revizijo preveriti, ali so bili deli ukrepa zaračunani z uporabo več kot ene možnosti, zaradi česar bi se stroški prijavi dvakrat.

#### **IV.6. VPLIV POENOSTAVLJENIH MOŽNOSTI OBRAČUNAVANJA STROŠKOV NA POTRJEVANJE IZDATKOV**

S poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov se spreminja koncept izdatkov, ki jih „plačajo“ upravičenci in morajo biti potrjeni v izkazu o izdatkih. Države članice imajo še vedno možnost, da upravičencem poleg vmesnih plačil ali končnega plačila zagotovijo predplačilo, vendar bo opredelitev predplačila drugačna. V primeru pavšala za posredne stroške se obravnava, da so posredni stroški „plačani“ v sorazmerju z neposrednimi stroški: če 50 % neposrednih stroškov plača upravičenec, se lahko obravnava, da je plačanih 50 % posrednih stroškov (ki v nobenem primeru ne presegajo 20 % neposrednih stroškov). V primeru predfinanciranja večine „posrednih stroškov“, ne da bi pri tem nastali osnovni neposredni stroški, je treba obravnavati, da jih je neupravičeno potrditi Komisiji ob prijavi z njimi povezanih izdatkov, ker bi se obravnavali kot predplačilo upravičencu.

Pri stroških na enoto standardnega obsega in povprečninah prav tako ni „plačanih izdatkov“ v običajnem smislu. „Plačani izdatki“ se bodo izračunali na podlagi prijavljenih in potrjenih količin, ne pa na podlagi plačil upravičencem. Čeprav bi se lahko izdatki ujemali, je treba izdatke, ki jih je treba potrditi Komisiji, izračunati na podlagi potrjenih količin in ne na podlagi plačil upravičencu. Upravičencem se lahko na primer izplačuje mesečno (1/10 nepovratnih sredstev vsak mesec za obdobje devetih mesecev + končno plačilo) brez utemeljitve količin, razen pri končnem plačilu. Tak sistem mora biti sprejemljiv, vendar se mesečna plačila obravnavajo kot predplačila in se ne smejo potrditi Komisiji (razen v primeru državnih pomoči v skladu s pogoji iz člena 78(2) Uredbe (ES) št. 1083/2006). Kadar so količine potrjene in preverjene, bi morali nacionalni organi pri prijavi izdatka v okviru ukrepa počakati na končno plačilo.

#### **IV.7. PRIJAVA UKREPOV IZ ČLENA 34(2) UREDBE (ES) ŠT. 1083/2006 V ZVEZI S POENOSTAVLJENIMI MOŽNOSTMI OBRAČUNAVANJA STROŠKOV**

V skladu s členom 11(4) Uredbe (ES) 1081/2006 in členom 7(3) Uredbe (ES) 1080/2006 se bodo pri „navzkrižno financiranih“ ukrepih uporabljala pravila o upravičenosti drugega sklada: glede na to, da imata zdaj ESRR in ESS enaka pravila o upravičenosti v zvezi s poenostavljenimi stroški, se zdaj lahko uporabijo poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov za navzkrižno financirane ukrepe.

Zlasti pri pravilu pavšala za posredne stroške v primeru navzkrižnega financiranja je treba uporabiti dva pavšala za vsak del ukrepa, ki je povezan s skladom ESS ali ESRR. Pavšali ESS in ESRR za podobne ukrepe se bodo ustrezno uporabljali za dele, povezane s skladom ESS in skladom ESRR. Uporaba povprečja obeh pavšalov ni mogoča, ker bi se lahko sorazmeren delež posameznega dela med izvajanjem spreminjal. Kadar za drugi sklad za podobno vrsto ukrepov (na primer, ker se pravilo ne uporablja za drugi sklad ali ker drugi sklad ne financira podobnih ukrepov) pavšal ni določen, mora organ upravljanja sprejeti

odločitev v zvezi s pavšalom, ki se uporablja v skladu s splošnimi pravnimi načeli (poštenost, pravičnost, preverljivost).

Pri uporabi poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov morajo države članice še vedno upoštevati 10 % zgornjo mejo na prednostno os. „Navzkrižno financiran“ znesek je treba oceniti za vsak ukrep posebej na podlagi podatkov, ki se uporabljajo za opredelitev poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov.

Če standardni obseg 6 EUR/uro na udeleženca vključuje nakup opreme za 0,50 EUR/uro, je navzkrižno financiran znesek 0,50 EUR, pomnoženo s številom realiziranih „ur na udeleženca“. Enako načelo se uporablja za povprečnine: če osnutek podrobnega proračuna vključuje nekatere „navzkrižno financirane izdatke“, se bodo ti izdatki obračunali in spremljali ločeno. Pri povprečnini 20 000 EUR, ki se financira na podlagi operativnega programa ESS, na primer izdatki v zvezi z ESRR pomenijo 5 000 EUR. Ob koncu ukrepa bo navzkrižno financiran znesek, ki je določen predhodno (20 000 EUR, pri čemer je 5 000 EUR izdatkov v zvezi z ESRR) ali „nič“, če nepovratna sredstva niso izplačana. Dvojno načelo povprečnin se bo prav tako uporabljalo za navzkrižno financirane izdatke.

Pri pavšalu za posredne stroške bo navzkrižno financiran znesek zajemal „navzkrižno financirane neposredne stroške“ skupaj s posrednimi stroški, izračunanimi na podlagi pavšala, ki se uporablja za te „navzkrižno financirane neposredne stroške“. Pri ukrepu v znesku 15 000 EUR, ki se financira na podlagi operativnega programa ESRR, na primer neposredni stroški „v zvezi z ESS“ pomenijo 3 000 EUR, pri čemer se posredni stroški izračunajo kot 10 % neposrednih stroškov (300 EUR). Navzkrižno financirani znesek bi bil 3 300 EUR<sup>15</sup>. Če se na koncu ukrepa neposredni stroški zmanjšajo, bi se navzkrižno financiran znesek zmanjšal v skladu z isto formulo.

#### **IV.8. SKLADNOST POENOSTAVLJENIH MOŽNOSTI OBRAČUNAVANJA STROŠKOV S PRAVILI O DRŽAVNI POMOČI**

Poenostavljene stroške iz člena 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 397/2009, in člena 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 396/2009, je treba uporabljati brez poseganja v pravila o državni pomoči, kot so zlasti pravila, ki se uporabljajo za sheme, izvzete iz obveznosti priglasitve (npr. pomoč, odobrena na podlagi Uredbe o splošnih skupinskih izjemah (ES) št. 800/2008). Prav tako je treba upoštevati določbe iz Uredbe (ES) št. 1998/2006 o pomoči „de minimis“.

Organi upravljanja morajo pred sprejetjem odločitve o uporabi poenostavljenih stroškov za projekte, ki jih je treba izvajati na podlagi shem državne pomoči, zagotoviti upravičenost izdatkov, za katere se uporabljajo poenostavljeni stroški, in skladnost z zgornjimi mejami pomoči ter oceniti, ali so poenostavljeni stroški primerni za neko shemo.

---

<sup>15</sup> Neposredni stroški „v zvezi z ESRR“ bi pomenili 9 750 EUR, pri čemer bi bili pavšalni posredni stroški z 20-odstotnim pavšalom za ta del 1 950 EUR.

**Priloga: Ustrezne zakonske določbe**  
**Člen 11(3)(b) Uredbe (ES) št. 1081/2006, kakor je bila spremenjena z**  
**Uredbo (ES) št. 396/2009**

*3. Naslednji stroški se štejejo za izdatke, upravičene do prispevka iz ESS, kot so opredeljeni v odstavku 1, če so nastali v skladu z nacionalnimi pravili, vključno z računovodskimi pravili, ter pod posebnimi pogoji, navedenimi spodaj:*

...

*(b) v primeru nepovratne pomoči:*

*(i) posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala, do 20 % neposrednih stroškov ukrepa;*

*(ii) pavšalni stroški, izračunani z uporabo stroška na enoto standardnega obsega, kakor ga opredeli država članica;*

*(iii) povprečnine, ki zajemajo vse stroške ali del stroškov ukrepa.*

*Možnosti iz točk (i), (ii) in (iii) točke (b) se lahko kombinirajo le, kadar vsaka od njih zajema različno kategorijo upravičenih stroškov ali kadar so uporabljene za različne projekte v okviru istega ukrepa.*

*Stroški iz točk (i), (ii) in (iii) točke (b) prvega pododstavka se vnaprej določijo na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna.*

*Povprečnina iz točke (iii) točke (b) ne sme presegati 50 000 EUR.*

**Člen 7(4) Uredbe (ES) št. 1080/2006, kakor je bila spremenjena z  
Uredbo (ES) št. 397/2009**

*4. V primeru nepovratnih sredstev se naslednji stroški štejejo za izdatke, upravičene do prispevka iz ESRR, če so nastali v skladu z nacionalnimi pravili, vključno z računovodskimi pravili, ter pod posebnimi pogoji, navedenimi spodaj:*

*(i) posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala, do 20 % neposrednih stroškov ukrepa;*

*(ii) pavšalni stroški, izračunani z uporabo stroška na enoto standardnega obsega, kakor ga opredeli država članica;*

*(iii) povprečnine, ki zajemajo vse stroške ali del stroškov ukrepa.*

*Možnosti iz točk (i), (ii) in (iii) se lahko kombinirajo le, kadar vsaka od njih zajema različne kategorije upravičenih stroškov ali kadar so uporabljene za različne projekte v okviru istega ukrepa. Stroški iz točk (i), (ii) in (iii) se vnaprej določijo na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna. Povprečnina iz točke (iii) ne sme presežati 50 000 EUR.“*