



EVROPSKA KOMISIJA

Evropski strukturni in investicijski skladi

Smernice za države članice o
preverjanju upravljanja

(programsko obdobje 2014–2020)

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI: Ta dokument so pripravile službe Komisije. Na podlagi veljavnega prava EU zagotavlja zaposlenim in drugim organom, ki sodelujejo pri spremljanju, nadzoru ali izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov (razen Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)), tehnična navodila o razlagi in uporabi pravil EU na tem področju. Službe Komisije želijo s tem dokumentom podati pojasnila in razlage navedenih pravil, da bi pripomogle k izvajanju programov in spodbudile dobre prakse. Te smernice ne posegajo v razlago Sodišča in Splošnega sodišča ali odločitve Komisije.

Kazalo

I. OZADJE	4
1. Sklici na predpise.....	4
2. Namen smernic	4
II. SMERNICE	5
1. Glavna vprašanja pri preverjanju upravljanja.....	5
1.1. Splošna načela in namen	5
1.2. Pristojnosti organov upravljanja, posredniških organov in upravičencev	6
1.3. Smernice držav članic	8
1.4. Zmogljivost organa upravljanja in posredniških organov v okviru preverjanj	9
1.5. Metodologija in obseg preverjanja upravljanja iz člena 125(5)	9
1.6. Časovni raspored preverjanja upravljanja	11
1.7. Intenzivnost preverjanja upravljanja	12
1.8. Dokumentiranje preverjanja upravljanja	15
1.9. Zunanje izvajanje preverjanja upravljanja	16
1.10. Revizijska potrdila	16
1.11. Ločevanje nalog	17
2. Posebna področja v zvezi s preverjanjem upravljanja	18
2.1 Javna naročila	18
2.2 Okolje	22
2.3 Državna pomoč	24
2.4 Finančni instrumenti	26
2.5 Operacije, ki ustvarjajo prihodek	29
2.6 Trajnost operacij	31
2.7 Enakost in nediskriminacija	31
2.8 Cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“	32
2.9 Pobuda za zaposlovanje mladih	34
2.10 Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov	34
2.11 Kazalniki	35

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

RO	Revizijski organ
OP	Organ za potrjevanje
Uredba o skupnih določbah	Uredba o skupnih določbah – Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013
Uredba o ESRR	Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj – Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013
Uredba o ESS	Uredba o Evropskem socialnem skladu – Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013
Skladi ESI	Skladi ESI pomenijo vse evropske strukturne in investicijske sklade. Te smernice se uporabljajo za vse sklade razen za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP).
MSP	Mala in srednja podjetja
EZTS	Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje
Uredba o ETS	Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju – Uredba (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013
PO	Posredniški organ
SS	Skupni sekretariat (za programe evropskega teritorialnega sodelovanja)
OU	Organ upravljanja
Preverjanje upravljanja	Preverjanja v skladu s členom 125(4)(a) uredbe o skupnih določbah, vključno z upravnim preverjanjem vsakega zahtevka za povračilo, ki ga predložijo upravičenci, in preverjanjem operacij na kraju samem, kot so določena v členu 125(5) uredbe o skupnih določbah.
SUN	Sistem upravljanja in nadzora

I. OZADJE

1. Sklici na predpise

Uredba	Členi
Uredba (EU) št. 1303/2013 uredba o skupnih določbah <i>(v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah)</i>	člen 125(4), (5) in (7) – naloge organa upravljanja
Uredba (EU) št. 1299/2013 evropsko teritorialno sodelovanje <i>(v nadaljnjem besedilu: ETS)</i>	člen 23 – naloge organa upravljanja

S členom 125(4)(a) uredbe o skupnih določbah se zahteva, naj organ upravljanja preveri, ali so bili sofinancirani proizvodi in storitve zagotovljeni ter ali so bili izdatki, ki so jih prijaviли upravičenci, plačani in ali so ti v skladu z veljavno zakonodajo, operativnim programom in pogoji za podporo operaciji.

V skladu s členom 125(5) uredbe o skupnih določbah preverjanja vključujejo upravno preverjanje vsakega zahtevka za povračilo, ki ga predložijo upravičenci, in preverjanje operacij na kraju samem.

Člen 125(7) uredbe o skupnih določbah določa, da če je organ upravljanja tudi upravičenec v okviru operativnega programa, ureditev preverjanja (iz točke (a) prvega pododstavka odstavka 4 tega člena) zagotavlja ustrezno ločitev funkcij.

V členu 23(1) uredbe o ETS je navedeno, da organ upravljanja programa sodelovanja opravlja naloge iz člena 125(4) uredbe o skupnih določbah. V členu 23(4) uredbe o ETS je navedeno, da so države članice in tretje države pod nekaterimi pogoji odgovorne za preverjanje upravljanja. Posebnosti, povezane s preverjanji v programih ETS, so zajete v členu 23 (odstavka 3 in 5) uredbe o ETS.

2. Namen smernic

Cilj tega dokumenta je zagotoviti smernice glede nekaterih praktičnih vidikov uporabe člena 125(4)(a) in (5) uredbe o skupnih določbah ter člena 23 uredbe o ETS. Uporabljal naj bi se kot referenčni dokument držav članic pri izvajanju navedenih členov. Te smernice se uporabljajo za sklade ESI, razen za EKSRP. Državam članicam se priporoča, naj ravnajo v skladu s smernicami, pri tem pa upoštevajo svoje organizacijske strukture in ureditev nadzora. Smernice vključujejo številne dobre prakse, ki jih lahko izvajajo organ upravljanja in organi, kot so navedeni v členu 23(4) uredbe o ETS, pri tem pa upoštevajo posebnosti vsakega sistema upravljanja in nadzora. Revizije Komisije, opravljene v programskih obdobjih 2000–2006 in 2007–2013, so pokazale mogoče koristi takšnega dokumenta.

Smernice vključujejo predpisane zahteve, splošna načela in namen preverjanj, organe, ki so odgovorni za izvajanje preverjanj, časovni raspored, področje uporabe in intenzivnost preverjanj, organizacijo preverjanja na kraju samem, zahtevo za dokumentiranje dela in zunanje izvajanje. Podrobnejši primeri dobre prakse so navedeni na številnih različnih posebnih področjih, npr. na področju javnih naročil ter programov pomoči, ki so državam članicam včasih povzročale težave. Vključuje tudi informacije o preverjanju upravljanja na področju finančnih instrumentov, projektov,

ki ustvarjajo prihodek, in ETS. Prav tako obravnava vprašanja v zvezi s trajnostjo operacij, enakopravnostjo in nediskriminacijo ter okoljem.

Zaradi velikih razlik med organizacijskimi strukturami držav članic je v ta dokument nemogoče vključiti vse primere. Za preverjanje upravljanja je pristojen organ upravljanja, če se to izvaja v skladu s členom 125(4)(a) uredbe o skupnih določbah in členom 23(3) uredbe o ETS. Organ upravljanja lahko dodeli naloge posredniškemu organom. Če je v opombi navedeno sklicevanje na organ upravljanja, se lahko to uporablja za posredniške organe, če jim je organ upravljanja dodelil nekatere ali vse naloge preverjanja upravljanja. V drugih primerih so pri programih ETS za preverjanje upravljanja pristojne države članice, tretje države ali ozemlja, ki imenujejo organ ali osebo v skladu s členom 23(3) in 23(4) uredbe o ETS.

V prizadevanjih za zmanjšanje upravnega bremena upravičencev skladov ESI je treba poudariti, da si lahko upravičenci ter organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ in posredniški organi izmenjujejo informacije s sistemi elektronske izmenjave podatkov. Predpisi v zakonodajnem svežnju za obdobje 2014–2020, povezani s pobudo za e-kohezijo, so oblikovani tako, da državam članicam in regijam omogočajo, da poiščejo rešitve v skladu s svojo organizacijsko in institucionalno strukturo ter posebnimi potrebami, medtem ko so enotne minimalne zahteve določene.

II. SMERNICE

1. Glavna vprašanja pri preverjanju upravljanja

Dokument zagotavlja smernice o posebnih vidikih preverjanja upravljanja. Prakse, ki se štejejo za še posebno dobre elemente nadzornih sistemov v zvezi s preverjanji, so kot primeri dobre prakse poudarjene v okvirih.

1.1. Splošna načela in namen

Preverjanje upravljanja je del sistema notranjega nadzora¹ vsake dobro upravljanje organizacije. Pomenijo vsakodnevni nadzor, ki ga izvaja organ upravljanja v organizaciji, da se zagotovi ustrezno izvajanje postopkov, za katere je odgovoren.

Preprost primer takega preverjanja v značilni organizaciji je primerjava blaga, ki je bilo dejansko dostavljeno, z ustrezno naročilnico, kar zadeva količino blaga, ceno in stanje. S tem preverjanjem se zagotovi, da je naročnik prejel naročeno količino blaga po dogovorjeni ceni in želene kakovosti.

Pri bolj zapletenih postopkih se obseg preverjanj seveda poveča in lahko vključuje preverjanje skladnosti z ustreznimi pravili in predpisi. Vendar ostaja načelo enako, in sicer da bi morala preverjanja, ki jih izvaja organ upravljanja v organizaciji, zagotoviti ustrezno izvajanje postopkov, za katere je odgovoren, v skladu z ustreznimi pravili in predpisi. Preverjanje upravljanja iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah prav tako pomeni vsakodnevno preverjanje upravljanja postopkov, za katere je odgovorna organizacija, in se izvajajo za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih proizvodov in storitev, resničnosti navedenih izdatkov v primeru povračila dejansko nastalih stroškov in upoštevanja pogojev, določenih v ustreznem sklepu Komisije, ki potrjuje operativni program, ter veljavnem pravu Unije in nacionalni zakonodaji, ki se nanaša na njegovo uporabo. Čeprav sistemi notranjega nadzora držav članic lahko ustrezajo nacionalnim programom, jih je včasih morda treba prilagoditi nekaterim posebnim zahtevam skladov ESI.

Preverjanje upravljanja je sestavni del sistema notranjega nadzora vseh organizacij ter prispeva tudi k preprečevanju in odkrivanju goljufij, če se ustrezno izvaja.

¹ Vir: za opredelitev notranjega nadzora, kot jo je predložil COSO, glej www.coso.org.

Treba je tudi navesti, da je vsak organ upravljanja v celoti odgovoren za načrtovanje, upravljanje in ocenjevanje svojih notranjih zmogljivosti za določitev števila in vrednosti operacij, ki se lahko ustrezno upravljajo.

1.2. Pristojnosti organov upravljanja, posredniških organov in upravičencev

V skladu s členom 125 uredbe o skupnih določbah je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

- pripravo izjave o upravljanju za računovodske izkaze, ki zajemajo nastale izdatke, predložene Komisiji za povračilo;
- pripravo letnega povzetka končnih poročil o reviziji in izvedenih nadzorov;
- preverjanje, ali so bili sofinancirani proizvodi in storitve zagotovljeni ter ali so bili izdatki, ki so jih prijavili upravičenci za operacije, plačani in ali so ti v skladu z veljavno zakonodajo, operativnim programom in pogoji za podporo operaciji;
- zagotovitev ustrezne revizijske sledi:
- vzpostavitev sistema za računalniško evidentiranje in shranjevanje podatkov o operaciji, vključno s podatki o posameznih udeležencih v operacijah, če je primerno;
- uvedbo učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij ob upoštevanju ugotovljenih tveganj;
- zagotovitev, da upravičenci, vključeni v izvajanje operacij, vodijo ločeno računovodstvo ali ustrezno računovodsko kodo za vse transakcije.

Za te naloge je v celoti pristojen organ upravljanja. Nekatere ali vse naloge lahko zaupa² posredniškemu organom³. Vendar nanje ne more prenesti splošne odgovornosti za zagotavljanje ustreznega izvajanja nalog. Zato bi moral organ upravljanja, če je nekatere naloge zaupal posredniškemu organom, v skladu s svojo nadzorno pristojnostjo pridobiti zagotovilo, da so bile naloge ustrezno opravljene. To lahko naredi na več načinov, vključno:

- s pripravo navodil, priročnikov in kontrolnih seznamov, prilagojenih posredniškemu organom in njihovi uporabi;
- s pridobitvijo in pregledom ustreznih poročil, ki so jih pripravili posredniški organi;
- s pridobitvijo revizijskih poročil, pripravljenih v skladu s členom 127(1) uredbe o skupnih določbah, ki bi morala vključevati preglede preverjanj iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, ki jih je opravil posredniški organ, ter
- z opravljanjem pregledov kakovosti preverjanj, ki so jih izvedli posredniški organi.

Organ upravljanja izvaja preglede na ravni posredniških organov, vključno z vzorcem zahtevkov upravičenca za povračilo, da lahko kot del svojega rutinskega nadzora ali v primeru neustrezno

² Kadar eno ali več nalog organa upravljanja ali organa za potrjevanje izvaja posredniški organ, se ustrezna ureditev uradno evidentira v pisni obliki.

³ Posredniški organ pomeni kateri koli javni ali zasebni organ, ki deluje pod pristojnostjo organa upravljanja ali organa za potrjevanje ali v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo operacije (člen 2(18) uredbe o skupnih določbah). Odgovoren je za vzpostavitev sistema notranjega nadzora za zagotovitev pravilnosti in zakonitosti operacij ter njihove skladnosti s pogoji iz operativnega programa in ustreznimi pravili Unije. Kadar organ upravljanja dodeli naloge iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, bi moral sistem notranjega nadzora vključevati preverjanje posredniškega organa v zvezi z zahtevki za povračilo, ki jih predloži upravičenec.

opravljene naloge oceni izvajanje preverjanj. To bi moralo vključevati pregled omejenega vzorca dokumentov, izbranih na podlagi strokovne presoje.

Organ upravljanja mora pri načrtovanju preverjanja upravljanja upoštevati tveganja goljufij. Vodstvo in zaposleni bi morali imeti za prepoznavanje opozorilnih znakov dovolj znanja o goljufijah. Če je kazalnik več kot eden, se verjetnost goljufije načeloma poveča. Preverjanje upravljanja se izvaja s strokovnim skepticizmom. Organ upravljanja v svoje priročnike s smernicami vključi navodila in informacije za ozaveščanje o tveganju goljufije. Poleg tega se vzpostavijo jasni postopki za zagotovitev takojšnjega ukrepanja v primeru sporočenih primerov goljufije ali suma goljufije. Organ upravljanja bi moral v primeru odkritja suma goljufije (npr. ob preverjanju upravljanja) nemudoma obvestiti ustrezen nacionalni organ za nadaljnje ukrepanje; to je organ, ki mora v skladu z veljavnimi sektorskimi pravili za poročanje o nepravilnostih obvestiti Komisijo (OLAF) o nepravilnostih in primerih suma goljufije. Na prvi stopnji so prave osebe, ki jih je treba obvestiti, verjetno tiste, ki so pristojne za upravljanje zadevnega subjekta, če ni razloga za domnevo, da so vključene v domnevno goljufijo. V nasprotnem primeru mora organ upravljanja o primeru(-ih) obvestiti neposredno pravosodne organe, ne da bi to posegalo v nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na zaupnost informacij, ki jih pridobi organ upravljanja. Če to omogočajo nacionalni predpisi, bi moral biti organ upravljanja obveščen o vseh primerih sumov goljufije ali nedvomne goljufije v zvezi s projekti, ki jih sofinancirajo skladi ESI; v ta namen bi bilo treba spodbujati usklajevanje med nacionalnimi organi.

Komisija organu upravljanja priporoča, naj sprejme proaktiven, strukturiran in ciljno usmerjen pristop k upravljanju tveganja goljufije. Kar zadeva sklade ESI, bi si ti morali prizadevati za proaktivne in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij s stroškovno učinkovitimi sredstvi. Vsi organi, pristojni za programe, bi morali biti zavezani nični toleranci do goljufij, pri čemer bi moral ustrezen zgled dati vrh organa. Smernice Komisije *o ocenjevanju tveganja goljufije ter učinkovitih in sorazmernih ukrepih proti goljufijam* (EGESIF 14-0021-00 z dne 16. junija 2014) zagotavljajo pomoč organu upravljanja za izvajanje člena 125(4)(c), ki določa, da organ upravljanja uvede učinkovite in sorazmerne ukrepe proti goljufijam ob upoštevanju ugotovljenih tveganj.

Nekatere države članice so se odločile za uporabo orodja za oceno tveganja ARACHNE. Cilj orodja ARACHNE je vzpostaviti celovito in popolno zbirko podatkov o projektih, ki se v Evropi izvajajo v okviru strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, obogateno s podatki iz javno dostopnih virov, ter na podlagi niza več kot 100 kazalnikov tveganja opredeliti najbolj tvegane projekte, upravičence, naročila in izvajalce. Orodje za podatkovno rudarjenje ARACHNE je na voljo organu upravljanja in je lahko del učinkovitega preverjanja upravljanja, vključno s sorazmernimi ukrepi proti goljufijam.

Posredniški organ je lahko med drugim odgovoren za združitev zahtevkov za povračilo številnih upravičencev v eno splošno izjavo o izdatkih za organ upravljanja. V takih primerih je organ upravljanja odgovoren za izvajanje preverjanj iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, da se zagotovi, da posredniški organ natančno združuje izdatke. Če posredniški organ predloži izjave o izdatkih neposredno organu za potrjevanje, bi bilo treba preverjanja, ki se izvedejo v skladu s členom 125(5) uredbe o skupnih določbah, opraviti na ravni posredniškega organa. Poleg tega bi bilo treba organ upravljanja obvestiti o vsakem prenosu, da se mu omogoči opravljanje preverjanja natančnosti pri združitvi izdatkov in da lahko organu za potrjevanje predloži kakršno koli zahtevano zagotovilo.

Upravičenec je opredeljen v členu 2(10) uredbe o skupnih določbah. Če so organ upravljanja ali posredniški organi tudi upravičenci, je treba zagotoviti jasno ločevanje nalog med vlogo prejemnika in nadzorno vlogo. Upravičenci so odgovorni za zagotovitev, da je izdatek, ki ga prijavijo za sofinanciranje, zakonit in pravilen ter v skladu z vsem veljavnim pravom Unije in veljavno nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na njegovo uporabo. Zato bi morali za takšno zagotavljanje

imeti svoje postopke notranjega nadzora, sorazmerne z obsegom organa in naravo operacije. Vendar za preglede, ki jih izvajajo neposredno upravičenci, ni mogoče šteti, da so enakovredni preverjanjem, ki spadajo na področje uporabe člena 125 uredbe o skupnih določbah. Upravičencem, ki uporabljajo e-arhiviranje ali sisteme za obdelavo slik (kar pomeni, da se izvorni dokumenti skenirajo in shranijo v elektronski obliki), se svetuje, naj svoj sistem notranjega nadzora uredijo tako, da zagotavlja, da je vsak skeniran e-dokument enak izvorniku v papirni obliki, da ni mogoče skenirati istega papirnega dokumenta za izdelavo več različnih e-dokumentov, da vsak e-dokument ostane edinstven in da ga ni mogoče znova uporabiti za kateri koli drug namen, razen za prvotnega. Postopek potrditve, obračunavanja in plačila bi moral biti edinstven za vsak e-dokument. Istega e-dokumenta ne bi smelo biti mogoče potrditi, obračunati ali plačati dvakrat. Spreminjanje ali ustvarjanje spremenjenih skeniranih e-dokumentov bi moralo biti onemogočeno.

1.3. Smernice držav članic

Smernice držav članic za vse organe

Države članice bi morale zagotoviti, da organ upravljanja in organ za potrjevanje ter posredniški organi prejmejo ustrezne smernice za zagotavljanje sistemov upravljanja in nadzora, potrebnih za zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja skladov ESI, ter zlasti za zagotavljanje ustrezne točnosti, pravilnosti in upravičenosti zahtevkov za pomoč Unije.

Dobra praksa na tem področju bi vključevala smernice, pripravljene za vse ravni (tj. za raven organa upravljanja in raven posredniških organov), da bi se pri vseh organih zagotovila uporaba dosledne metodologije za izvajanje preverjanja upravljanja. Splošne smernice bi se lahko pripravile na ravni organa upravljanja in se na ravni posredniških organov po potrebi prilagodile zaradi izpolnjevanja posebnih zahtev. Takšne smernice bi bilo treba vključiti v poslovnike teh organov.

Smernice organa upravljanja za upravičence

Organi držav članic bi si morali prizadevati za preprečevanje napak tako, da sodelujejo z upravičenci od začetka vsake operacije. Upravičencem bi morali zagotoviti usposabljanje in smernice glede vzpostavljanja sistemov, ki izpolnjujejo zahteve Unije, in priprave prvih zahtevkov za povračilo. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti zagotavljanju, da upravičenci vedo, kateri stroški, rezultati ali učinki so upravičeni do povračila.

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti tudi ozaveščanju upravičencev o možnosti iz člena 67(1)(b), (c) in (d) ter člena 68 uredbe o skupnih določbah, člena 14(2), (3) in (4) uredbe o ESS ter člena 19 uredbe o ETS glede stroškov na enoto, pavšalnih zneskov in pavšalnega financiranja, pa tudi povračila izdatkov, ki jih države članice plačajo na podlagi stroškov na enoto in pavšalnih zneskov, ki jih opredeli Komisija in se uporabljajo za upravičence ESS v skladu s členom 14 uredbe o ESS.

Organ upravljanja je odgovoren za zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z ustreznimi izbirnimi postopki in merili, ki so nediskriminacijski in pregledni ter upoštevajo načela enakosti med moškimi in ženskami ter trajnostni razvoj, in da v celotnem obdobju izvajanja upoštevajo pravila Unije in nacionalna pravila ter spadajo na področje uporabe sklada(-ov). V tem smislu mora zagotoviti, da so upravičenci obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi ali storitvami, ki jih je treba zagotoviti v okviru operacije, finančnim načrtom, rokom izvedbe ter finančnimi in drugimi informacijami, ki jih je treba hraniti in sporočati. Pred sprejetjem odločitve o potrditvi se mora organ upravljanja prepričati, da ima prijavitelj ustrezno zmogljivost za izpolnitev teh pogojev. Prepričati se mora, da prijavitelj zagotavlja trajnost operacij, in če se je operacija začela pred predložitvijo zahtevka za financiranje organu upravljanja, da sta upoštevana pravo Unije in nacionalna zakonodaja, ki se nanaša na njegovo uporabo.

Organ upravljanja bi lahko določil ustrezna merila za ocenjevanje operativne, tehnične in upravne zmogljivosti prijaviteljev. Merila se lahko razlikujejo glede na vrsto operacij, vendar bi lahko med drugim vključevala ocenjevanje finančnega položaja prijavitelja, usposobljenost in izkušnje osebja ter upravno in operativno strukturo.

Vzpostaviti bi bilo treba strategijo za zagotovitev dostopa upravičencev do informacij, med drugim tudi prek letakov, knjižic, seminarjev, delavnic in spletnih strani. Strategija bi morala vključevati zlasti nacionalna pravila o upravičenosti in pravila Unije o upravičenosti ter druge pravne zahteve, vključno z zahtevami po informiranju in javnem obveščanju.

1.4. Zmogljivost organa upravljanja in posredniških organov v okviru preverjanj

Države članice bi si morale prizadevati za zadostne človeške vire z ustreznimi izkušnjami pri izvajanju preverjanja operacij, ki jih sofinancirajo skladi ESI. Organ upravljanja in posredniški organi bi morali v opisu sistema upravljanja in nadzora jasno določiti enote, odgovorne za izvajanje preverjanj, in pri tem navesti, koliko človeških virov je dodeljenih. Opredeli se organ, odgovoren za izvajanje preverjanj, če so upravičenci organ upravljanja in posredniški organi. Organ upravljanja in posredniški organi lahko sprejmejo centraliziran ali decentraliziran sistem preverjanja. Pri centraliziranem nadzoru je več možnosti za izmenjavo izkušenj. Povečuje tudi učinkovitost osebja, ki izvaja preverjanje upravljanja, in lajša nadzor kakovosti. V okviru decentraliziranega sistema bi moral organ upravljanja zagotoviti, da obstaja sistem nadzora kakovosti za zagotovitev enake ravni učinka pri različnih članih osebja, ki izvajajo preverjanje upravljanja.

Sodelujoče države v programih ETS bi se morale sporazumeti o vzpostavljenem preverjanju upravljanja in opredeliti osebje, ki bo izvajalo preverjanje upravljanja, kadrovske ureditev, glavne pristojnosti in odgovornosti ter načine zagotavljanja skladnosti med osebjem, ki izvaja preverjanje upravljanja, iz vseh držav, ki sodelujejo v programu.

Če organ upravljanja ali posredniški organ uporablja tehnično pomoč, bi bilo treba zagotoviti, da zunanje osebje, ki izvaja preverjanje upravljanja, prejme navodila. Kolikor je mogoče, bi se morala tehnična pomoč uporabljati kot sredstvo za zagotavljanje krepitve zmogljivosti osebja, ki izvaja preverjanje upravljanja organa upravljanja in posredniškega organa.

Organ upravljanja bi moral svojemu osebju zagotoviti usposabljanje in navodila v zvezi z zahtevanimi spretnostmi in znanji. Osebje organa upravljanja mora imeti zlasti spretnosti in znanja, ki jih potrebuje izvajalec preverjanja, ter poznati pravila in predpise na nacionalni ravni in ravni EU (med drugim – pravila o upravičenosti, pravila o državni pomoči, pravila o javnem naročanju, delovanju finančnih instrumentov).

1.5. Metodologija in obseg preverjanja upravljanja iz člena 125(5)

Preverjanja iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah vključujejo dva ključna elementa, tj. upravno preverjanje (na primer preverjanja dokumentov) v zvezi z vsakim zahtevkom za povračilo, ki ga predložijo upravičenci, in preverjanje operacij na kraju samem.

Vsi vmesni ali končni zahtevki za povračilo, ki jih predložijo upravičenci, se upravno preverijo na podlagi preučitve samega zahtevka in ustreznih dokazil, kot so računi, dobavnice, bančni izpiski, poročila o napredku in časovni listi. Število dokazil se lahko zmanjša, če se operacije izvajajo s poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov⁴. Preverjanja, ki jih organ upravljanja in posredniški organ izvedeta, preden so izdatki potrjeni za Komisijo, morajo biti zadostna, da

⁴ Za poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov glej *smernice Komisije za poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov* (EGESIF_14-0017 z dne 6. oktobra 2014).

zagotavljajo zakonitost in pravilnost potrjenih izdatkov. Vse nepravilne izdatke, ugotovljene med preverjanji, je treba izključiti iz izdatkov, prijavljenih Komisiji.

Če je med preverjanjem na kraju samem, ki se izvede na podlagi vzorca, ugotovljenih veliko nepravilnih izdatkov med izdatki, ki so že bili vključeni v zahtevek za plačilo, predložen Komisiji, bi moral pristojni organ:

- kvantitativno in kvalitativno oceniti odkrite nepravilnosti za oceno tveganja, ali nepravilnosti obstajajo tudi pri operacijah, ki niso bile vključene v vzorec;
- sprejeti potrebne popravne ukrepe za okrepitev preverjanja pred predložitvijo zahtevka za plačilo Komisiji.

Obravnavo nepravilnih izdatkov, odkritih med preverjanji iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, bi morala biti skladna z veljavnimi pravili, vključno s *smernicami Komisije o računovodskih izkazih* (EGESIF 15_0017).

Preverjanja bi morala vključevati zlasti ugotavljanje:

- ali se izdatki nanašajo na upravičeno obdobje in ali so bili plačani;
- ali se izdatki nanašajo na odobreno operacijo;
- skladnosti s pogoji programa, vključno s skladnostjo z odobreno stopnjo financiranja, kjer je to ustrezno;
- skladnosti s pravili za upravičenost na nacionalni ravni in ravni Unije;
- ustreznosti dokazil in obstoja ustrezne revizijske sledi;
- pri poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov: ali so izpolnjeni pogoji za izplačila;
- skladnosti s pravili o državni pomoči, zahtevami glede trajnostnega razvoja, enakih možnosti in nediskriminacije;
- kjer je primerno: skladnosti s pravili o javnem naročanju na ravni Unije in nacionalni ravni;
- upoštevanja pravil o obveščanju javnosti na ravni EU in nacionalni ravni;
- fizičnega napredka operacije, merjenega s skupnim učinkom in učinkom za posamezne programe, ter kjer je to ustrezno, kazalniki rezultatov in mikropodatki;
- ali je zagotavljanje proizvoda ali storitve v celoti skladno s pogoji dogovora za posamezno obliko podpore.

Če isti upravičenec hkrati izvaja več kot eno operacijo ali so za operacijo dodeljena finančna sredstva v okviru različnih oblik podpore ali skladov, se vzpostavi mehanizem za preverjanje morebitnega dvojnega financiranja stroškovne postavke.

Če upravičenec predloži potrdilo revizorja za prijavljene izdatke, se lahko tudi upošteva (glej oddelek 1.10).

Na tehničnih področjih, kot je skladnost z okoljskimi predpisi, so lahko za preverjanje skladnosti in izdajanje ustreznih soglasij odgovorni pristojni organi. V takšnih primerih bi moral organ upravljanja preveriti, ali so soglasja upravičencu odobrili ti organi. Organ upravljanja se lahko pri preverjanju skladnosti s pravili o državni pomoči zanese na delo drugih nacionalnih organov, ki so pristojni za to področje.

Metodologija, ki jo uporablja za opravljanje preverjanj iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah,

bi morala biti določena v poslovnikih vseh organov, v katerih bi morale biti opredeljene, katere točke so preverjene pri upravnem preverjanju oziroma preverjanju na kraju samem, vsebovati pa bi morali tudi napoliti na kontrolne sezname, ki jih je treba uporabiti za različne preglede.

Če ima upravičenec ali ponudnik poseben status (npr. mednarodna organizacija), bi morala zadevna država članica pred sklenitvijo sporazuma ali pogodbe o financiranju zagotoviti dostop do dokumentov za namene preverjanja (npr. memorandum o soglasju) ne glede na določbe člena 40(1) odločbe o splošnih določbah.

1.6. Časovni raspored preverjanja upravljanja

(1) Preverjanja med izbiranjem projekta

Preden je sprejeta odločitev o potrditvi, mora organ upravljanja zaradi izbire in potrditve operacij zagotoviti, da lahko prijavitelji izpolnijo številne pogoje (glej oddelek 1.3).

(2) Upravno preverjanje med izvajanjem projekta

Preverjanje upravljanja bi bilo treba izvesti, preden se izdatki prijavijo na naslednjo raven. Na primer, preden posredniški organ organu upravljanja (ali organ upravljanja organu za potrjevanje) posreduje vmesni ali končni zahtevek za plačilo, mora biti njegovo upravno preverjanje že opravljeno. Vsekakor bi morale biti celotno upravno preverjanje (glej oddelek 1.5) v zvezi z izdatki v posebnem zahtevku za plačilo končano, preden organ za potrjevanje predloži zahtevek za plačilo Komisiji.

(3) Preverjanje na kraju samem med izvajanjem projekta

Preverjanje na kraju samem bi bilo treba načrtovati vnaprej, da se zagotovi njegova učinkovitost, zlasti zaradi potrditve, da so izdatki iz računovodskih izkazov skladni z veljavnim pravom (člen 133(c) uredbe o skupnih določbah). Na splošno bi bilo treba obveščati o preverjanju na kraju samem za zagotovitev, da upravičenec med preverjanjem omogoči dostop do zadevnega osebja (na primer projektne vodji, inženirju, računovodji) in dokumentacije (zlasti finančnih evidenc, ki vključujejo bančne izpiske in račune). Vendar je lahko v nekaterih primerih, pri katerih je dejansko izvedbo projekta po koncu projekta težko določiti, primerno opravljati preverjanje na kraju samem med izvajanjem in brez predhodnega obvestila upravičencu.

Preverjanje na kraju samem, kar zadeva fizični in finančni napredek, bi bilo treba običajno izvajati med potekom operacije. Ni priporočljivo, da se preverjanje na kraju samem izvaja šele po zaključku operacije, ker ne more več vplivati na noben popravni ukrep, če se ugotovijo težave in so medtem potrjeni nepravilni izdatki. Obiski med izvajanjem operacij kot preventivni ukrep za preverjanje zmogljivosti prijavitelja ne nadomeščajo preverjanja operacij, izbranih za financiranje, na kraju samem.

Narava, posebne značilnosti operacije, znesek javne podpore, stopnja tveganja in obseg upravnega preverjanja bodo pogosto vplivali na časovni raspored preverjanj na kraju samem.

Za velike infrastrukturne projekte, ki se izvajajo več let, bi dobra praksa vključevala številna preverjanja na kraju samem v tem obdobju, vključno z enim preverjanjem po zaključku, da se preveri, ali je bila operacija dejansko izvedena. Če se podpora enake vrste dodeljuje v skladu z letnim razpisom za prijavo interesa, bi morala v prvem letu opravljena preverjanja na kraju samem prispevati k preprečitvi ponovitve kakršnih koli ugotovljenih težav v prihodnjih letih.

(4) Preverjanje na kraju samem po izvedbi operacije

Sporazumi o posamezni obliki podpore, ki vključujejo gradnjo ali nakup materialnih sredstev, po končani operaciji ali pridobitvi materialnega sredstva upravičencem pogosto postavljajo stalne

pogoje (na primer ohranitev lastništva, število novih zaposlenih). V takšnih primerih se lahko zahteva dodatno preverjanje na kraju samem med operativno fazo, da se zagotovi nadaljnje spoštovanje ustreznih pogojev.

Če so operacije neopredmetene in če po njihovem zaključku med preverjanjem na kraju samem ni fizičnih dokazov ali jih je malo, bi bila dobra praksa, da se tako preverjanje opravi med izvajanjem (tj. pred zaključkom). To preverjanje na kraju samem je koristno za preverjanje dejanske izvedbe takšnih operacij.

(5) Vsa preverjanja upravljanja morajo biti zaključena pravočasno, da se organom držav članic omogoči pravočasen prenos dokumentov iz člena 138 uredbe o skupnih določbah, tj. računovodskih izkazov, izjave o upravljanju in letnega poročila o nadzoru ali revizijskega mnenja. Organu upravljanja se priporoča, naj določi notranje roke za zaključek vseh preverjanj upravljanja, da omogoči organu za potrjevanje, da potrdi računovodske izkaze, kot se zahteva s členom 126(c) uredbe o skupnih določbah, organu upravljanja, da izda izjavo o upravljanju v skladu s členom 125(4) in (10) uredbe o skupnih določbah, ter revizijskemu organu, da pripravi revizijsko mnenje in letno poročilo o nadzoru, kot se zahteva s členom 127(5) uredbe o skupnih določbah.

V potrjene računovodske izkaze, predložene Komisiji, se ne vključi noben izdatek, če načrtovano preverjanje upravljanja ni v celoti zaključeno ter če izdatki niso potrjeni kot zakoniti in pravilni⁵. Če se organ upravljanja odloči izvesti preverjanja na kraju samem (npr. poleg tistih, ki so bila morda že izvedena) v naslednjem obračunskem letu, je treba vse odkrite nepravilnosti obravnavati v skladu z veljavnimi pravili in *smernicami Komisije o računovodskih izkazih*.

1.7. Intenzivnost preverjanja upravljanja

Upravno preverjanje je treba opravljati v skladu z vsemi vmesnimi in končnimi zahtevki za povračila, ki jih predložijo upravičenci.

Službe Komisije kot dobro prakso priporočajo, da so dokumenti, ki jih morajo upravičenci predložiti z vsakim zahtevkom za povračilo, celoviti, da se organu upravljanja omogoči, da preveri zakonitost in pravilnost izdatkov v skladu s pravili na nacionalni ravni in ravni Unije. Upravno preverjanje bi moralo tako vključevati natančen pregled dokazil (kot so računi, dokazila o plačilu, kontrolni sezname prisotnosti, potrdila o prejemu idr.) za vsak zahtevek za povračilo.

Čeprav se z Uredbo zahteva preverjanje upravljanja vseh postavk iz zahtevkov za povračilo, ki so jih predložili upravičenci, je preverjanje vsake posamezne stroškovne postavke glede na izvorno dokumentacijo vsakega poslanega zahtevka za povračilo in s tem povezanega potrdila o prejemu, ki je vključen v zahtevek, kljub zaželenosti precej nepraktično. Zato se izbira stroškovnih postavk, ki jih je treba preveriti pri vsakem zahtevku za povračilo, če je to utemeljeno, lahko opravi na vzorcu transakcij, izbranih ob upoštevanju dejavnikov tveganja (vrednost postavk, vrsta upravičenca, pretekle izkušnje) in dopolnjenih z naključnim vzorcem za zagotovitev, da za vse postavke obstaja verjetnost, da bodo izbrane. Vrednost preverjenih izdatkov je znesek, ki je preverjen glede na izvorno dokumentacijo. Organ upravljanja vnaprej določi metodologijo vzorčenja, ki se bo uporabljala, in priporoča se, da določi parametre, da se lahko rezultati preverjenega naključnega vzorca uporabijo za predvidevanje napak pri nepreverjeni populaciji. Če so v preskušenem vzorcu

⁵ Kadar organ za potrjevanje predloži računovodske izkaze Komisiji, v skladu s členom 126(c) uredbe o skupnih določbah potrjuje, da so prijavljeni izdatki zakoniti in pravilni, kot izhaja iz Priloge VII k Uredbi (EU) št. 1011/2014, v kateri se zahteva, naj organ za potrjevanje potrdi, da: (i) so računovodski izkazi popolni, točni in verodostojni ter da so izdatki iz izkazov skladni z veljavnim pravom in so nastali v zvezi z operacijami, izbranimi za financiranje v skladu z merili, ki se uporabljajo za operativni program, ter skladni z veljavnim pravom; (ii) so upoštewane določbe uredb za posamezne sklade, člena 59(5) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 ter točk (d) in (f) člena 126 uredbe o skupnih določbah; da so upoštewane določbe člena 140 uredbe o skupnih določbah v zvezi z razpoložljivostjo dokumentov.

ugotovljene bistvene napake, je priporočljivo razširiti preskus, da se ugotovi, ali imajo napake skupno značilnost (med drugim vrsto transakcije, lokacijo, proizvod, časovno obdobje), in nato razširiti bodisi obseg preverjanj na vse zahtevke za povračilo bodisi iz napake v vzorcu predvideti napako pri nepreverjeni populaciji. Skupna napaka se izračuna s prištetjem napak iz vzorca na podlagi tveganja predvideni napaki iz naključnega vzorca.

Dobra praksa bi zahtevala, da se vsa ustrezna dokumentacija predloži z zahtevkom za povračilo, ki ga predloži upravičenec. Tako bi se lahko izvajali vsi pregledi dokumentov med preverjanji, s tem pa bi se zmanjšala potreba po preverjanju teh dokumentov na kraju samem. Spremni dokumenti bi morali vključevati vsaj časovni raspored posameznih stroškovnih postavk, njihovo skupno vrednost in prikaz zneska izdatkov, reference s tem povezanih računov, datum izplačila in referenčno številko izplačila ter seznam podpisanih pogodb. Poleg tega bi bilo idealno, če bi se za vse stroškovne postavke predložili elektronski računi in plačila ali kopije računov in dokazila o plačilih. Vendar če bi to vključevalo prevelike količine dokumentacije, ki jo predložijo upravičenci, se lahko z nadomestnim pristopom zahtevajo le dokazila v zvezi z vzorcem stroškovnih postavk, izbranih za preverjanje. Prednost tega pristopa je manjša količina dokumentacije, ki jo predložijo upravičenci. Ker pa se lahko izbira potrebnih dokazil izvede le po prejemu zahtevka za povračilo, ki ga predloži upravičenec, lahko obravnava zahtevka traja dlje zaradi časa, potrebnega za prejem potrebne dokumentacije. Če upravičenec ustavi operacije pred koncem obdobja, obstaja tudi možnost večjega tveganja glede ohranjanja dokumentov.

Kot dobra praksa se med upravnim preverjanjem priporoča tudi preverjanje skladnosti s pravili na nacionalni ravni in ravni Unije, vključno s postopki javnega naročanja. Čeprav je dobra praksa, da se preverijo vsi postopki javnega naročanja, to morda ne bo izvedljivo zaradi velikega števila podpisanih pogodb. V tem primeru bi moral organ upravljanja razviti postopek za preverjanje vzorca pogodb, izbranih na podlagi tveganja. Kot dobra praksa se priporoča preverjanje vseh pogodb nad mejnimi vrednostmi EU in vzorca pogodb pod mejno vrednostjo EU, ki se zajamejo v vzorec z uporabo pristopa, ki temelji na tveganju. S členom 122(3) uredbe o skupnih določbah se uvaja nova določba za e-kohezijo. Zasnova elektronske izmenjave med upravičenci in ustreznimi organi, vključenimi v izvajanje kohezijske politike, je namenjena podpori za zmanjšanje upravnega bremena. Dobra praksa je vzpostavitev računalniških sistemov, ki omogočajo, da upravičenci v sistem na lokalni ravni vključijo vsa dokazila, vključno s časovnimi rasporedi izdatkov, kopijami računov in dokazili o plačilu, ter da jih predložijo v elektronski obliki. S tem se lahko kot del upravnega preverjanja preverijo vsi dokumenti.

Preverjanje na kraju samem

Četudi je upravno preverjanje izčrpno in podrobno, z njim še vedno ni mogoče preveriti nekaterih elementov v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo izdatkov. Zato je nujno, da se preverjanje na kraju samem izvaja zaradi preverjanja zlasti dejanske izvedbe operacije, zagotavljanja proizvodov ali storitev, ki so popolnoma skladni z določili in pogoji sporazuma, fizičnega napredka in upoštevanja pravil Unije o obveščanju javnosti. Preverjanje na kraju samem se lahko uporabi tudi za preverjanje, ali upravičenec zagotavlja natančne informacije v zvezi s fizičnim in finančnim izvajanjem operacije.

Če preverjanje na kraju samem in upravno preverjanje opravljata različni osebi, je treba v postopkih zagotoviti, da obe strani prejmeta ustrezne in pravočasne informacije o rezultatih izvedenih preverjanj. Poročila o napredku, ki jih pripravijo upravičenci, ali poročila inženirjev v primeru večjih infrastrukturnih operacij se lahko uporabijo kot podlaga za upravno preverjanje in preverjanje na kraju samem.

Organ upravljanja lahko pri določanju obsega preverjanj iz člena 125(5)(b) uredbe o skupnih

določbah upošteva postopke notranjega nadzora upravičenca, če je to upravičeno. Če je upravičenec na primer vladno ministrstvo in je izdatke že pregledal ločeni del ministrstva v okviru njegovih postopkov nadzora (tj. z ustrezno ločitvijo nalog), ga lahko organ upravljanja obravnava, kot da prispeva k zagotovitvi iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, medtem ko je še vedno odgovoren za izvajanje preverjanj iz istega člena. Za preglede, ki jih izvajajo neposredno upravičenci, ni mogoče šteti, da so enakovredni preverjanjem, ki spadajo na področje uporabe člena 125 uredbe o skupnih določbah.

Preverjanje na kraju samem se lahko opravi na podlagi vzorca. Kadar se vzorčenje uporabi za izbiro operacij za preverjanje na kraju samem, organ upravljanja vodi evidenco, v kateri je opisana in utemeljena metoda vzorčenja, in evidenco operacij, izbranih za preverjanje. Metodo vzorčenja pregleda vsako leto. Kadar je posamezen upravičenec odgovoren za operacijo, sestavljeno iz skupine projektov, bi moral organ upravljanja vzpostaviti postopek za določitev, kateri projekti v okviru te operacije bodo predmet preverjanja na kraju samem.

Za vse operacije obstaja možnost preverjanja na kraju samem. Vendar lahko upravno preverjanje v praksi pri programih ali prednostnih oseh s številnimi majhnimi operacijami omogočijo visoko stopnjo zagotovila (če na primer upravičenec pošlje vso ustrezno dokumentacijo organu upravljanja in če se predložijo zanesljiva dokazila o dejanski izvedbi operacije). Upravno preverjanje vzorca teh operacij lahko dopolnijo obiski na kraju samem za potrditev zagotovila. Za infrastrukturne operacije, ki so se izvajale več let, je verjetno potrebnih več preverjanj med izvajanjem in ob koncu operacije.

Intenzivnost, pogostost in obseg preverjanja na kraju samem so odvisni od zapletenosti operacije, zneska javne podpore za operacijo, stopnje tveganja, ugotovljene s preverjanjem upravljanja, obsega podrobnih pregledov med upravnim preverjanjem in revizijami revizijskega organa za sistem upravljanja in nadzora kot celoto pa tudi od vrste dokumentacije, ki jo predloži upravičenec.

Vzorec se lahko osredotoči na operacije z veliko vrednostjo, operacije, pri katerih so bile že prej ugotovljene težave ali nepravilnosti ali pri katerih so bile med upravnim preverjanjem ugotovljene nekatere transakcije, ki se zdijo neobičajne in zahtevajo dodatno preučitev (tj. tvegane transakcije). Naključni vzorec bi bilo treba izbrati kot dopolnilo.

Kot je navedeno v oddelku 1.2, se lahko države članice odločijo za uporabo orodja za oceno tveganja ARACHNE, s katerim je mogoče odkriti več kot 100 tveganj, povezanih s kazalniki tveganja, kot so javna naročila, upravljanje pogodb, upravičenost, uspešnost, koncentracija pa tudi opozorila glede ugleda in goljufije. Ta program omogoča in pomaga organu upravljanja opredeliti najbolj tvegane projekte, pogodbe, izvajalce in upravičence ter mu med načrtovanjem obiskov na kraju samem pomaga usmerjati njegovo upravno zmogljivost na najbolj tvegane zadeve. Poleg tega bi mu lahko sistematično ugotavljanje tveganj pomagalo nadzorovati naloge, prenesene na posredniške organe, kot je nadzor na prvi stopnji. Zainteresirane države članice se lahko udeležijo usposabljanja glede uporabe orodja.

Če se med preverjanjem vzorca na kraju samem ugotovijo težave, bi bilo treba vzorec povečati, da se ugotovi, ali so podobne težave tudi pri nepreverjenih operacijah.

Za izbiro stroškovnih postavk, ki jih je treba preveriti v okviru vsake operacije, se uporabljajo ista pravila kot za upravno preverjanje. Če se po izvedbi preverjanja na kraju samem ugotovi, da je bistven znesek izdatkov, ki je že bil vključen v zahtevek za plačilo, predložen Komisiji, nepravilen, bi moral organ upravljanja ali posredniški organ pred naslednjo potrditvijo Komisiji sprejeti potrebne popravne ukrepe za okrepitev preverjanj. To se lahko doseže z okrepitevijo upravnega preverjanja ali izvajanjem preverjanja na kraju samem, preden so izdatki potrjeni Komisiji.

Organ upravljanja je prek ustrezne dokumentacije preverjanj upravljanja sposoben dokazati, da

skupna intenzivnost upravnega preverjanja in preverjanja na kraju samem zadostuje za primerno zagotavljanje zakonitosti in pravilnosti sofinanciranih izdatkov v okviru programa.

Dobra praksa za organ upravljanja pri preverjanju ukrepov, ki vključujejo gradbena dela, na kraju samem je izvedba dodatnih pregledov količine in kakovosti uporabljenega materiala. Običajno sta izvajalec in nadzorni inženir odgovorna za zagotavljanje, da so pri naložbi dosledno upoštevani pogoji iz tehnične specifikacije. Pregledujeta količino in kakovost vgrajenega materiala. Vendar v nekaterih primerih material, uporabljen za gradnjo, ne izpolnjuje zahtev iz tehnične specifikacije, čeprav je to pregledal izvajalec ali nadzorni inženir. Posledice so resne, odpravljanje škode po končani naložbi pa je zelo drago. Primeri mogočih tveganj:

- cestišče je treba popraviti kmalu po zaključku, ker so plasti pretanke ali površina ne ustreza kakovosti, določeni v tehnični specifikaciji, ali
- kakovost betona, uporabljenega za objekte, kot so čistilne naprave, ni zadostna ali ne dosega standardov. Obstaja tveganje, da bo objekt postal neuporaben ali da bodo potrebna draga dela za odpravo škode. Dodatni pregledi količine in kakovosti uporabljenega materiala, ki jih izvede organ upravljanja ali neodvisni strokovnjak, ki ga najame organ upravljanja, pripomorejo k preprečevanju resne škode med gradnjo in po njej, izboljšajo zagotovilo, da se Komisiji potrdijo samo pravilni izdatki, in poleg tega pripomorejo k preprečevanju korupcijskih praks.

1.8. Dokumentiranje preverjanja upravljanja

Vsa preverjanja upravljanja (upravna in na kraju samem) se dokumentirajo v projektni dokumentaciji, rezultati pa so na voljo vsem zadevnim članom osebja in organom. V evidenci bi morali biti navedeni opravljeno delo, datum opravljenega dela, podrobnosti pregledanega zahtevka za povračilo, znesek preverjenih izdatkov, rezultati preverjanj, vključno s celotno stopnjo in pogostostjo ugotovljenih napak, celotnim opisom odkritih nepravilnosti z jasno opredelitvijo kršenih povezanih predpisov na ravni Unije in nacionalni ravni ter sprejetih popravilnih ukrepov. Nadaljnje ukrepanje lahko vključuje predložitev poročila o nepravilnostih in postopek za obnovitev financiranja.

Kontrolni sezname, ki delujejo kot vodilo za opravljanje preverjanj, se pogosto uporabljajo za evidentiranje vseh opravljenih ukrepov skupaj z rezultati. Biti bi morali dovolj podrobni. Na primer, pri evidentiranju preverjanj upravičenosti izdatkov ne zadostuje le eno polje na kontrolnem seznamu, kjer je navedeno, da je bila upravičenost izdatkov v izjavi preverjena. Namesto tega bi moral biti v skladu z ustrežno pravno podlago podrobno naveden seznam vsake preverjene točke upravičenosti (npr. plačani izdatki v obdobju upravičenosti, skladnost dokazil in bančnih izpiskov, ustrezna in smiselna dodelitev režijskih stroškov za operacijo). V primeru javnih naročil se priporočajo podrobni kontrolni sezname, ki vključujejo ključna tveganja v postopku oddaje javnega naročila (glej oddelek 2.1).

Za enostavnejša preverjanja, kot je pregled zneska na seznamu transakcij, bi za evidenco o opravljenem delu zadoščala preprosta kljukica poleg skupne vsote. Vedno bi bilo treba zapisati ime in položaj osebe, ki opravlja preverjanje, ter datum upravljanja preverjanja.

Fotografije panojev, izvodi promocijskih prospektov, gradivo o programu usposabljanja in diplome se lahko uporabijo kot dokaz o preverjanju skladnosti z zahtevami glede obveščanja javnosti.

Za vsak program bi bilo treba voditi sistem evidentiranja in shranjevanja podatkov v računalniški obliki o vsaki operaciji za preverjanja in iz opravljenih preverjanj. Evidenca se hrani v računalniških sistemih za spremljanje informacij v državah članicah. To spodbuja načrtovanje preverjanj, pomaga preprečevati nepotrebno podvajanje dela in zagotavlja uporabne informacije drugim organom (tj. revizijskemu organu, organu za potrjevanje). Poleg tega bi morale države članice vzdrževati

register preverjanja upravljanja, kjer bi se hranili vsaj naslednji podatki s povezavo do ustreznega preverjanja: vrednost ugotovljenih nepravilnosti, zadevni znesek, vrsta nepravilnosti ali ugotovitve in sprejeti ukrepi. Ta register bi bilo treba vzdrževati za namene izjave o upravljanju, drugim organom (tj. revizijskemu organu, organu za potrjevanje) pa bi bilo treba redno sporočati ustrezne statistične podatke.

Podrobnosti (med drugim datum preverjanja posameznih operacij na kraju samem) bi bilo treba vnesti v računalniški sistem spremljanja.

1.9. Zunanje izvajanje preverjanja upravljanja

Po splošnem pravilu preverjanje upravljanja pod pristojnostjo organa upravljanja izvaja organ, ki je neposredno pristojen za upravljanje programa ali prednostne osi. Za ta preverjanja je potrebno zadostno število osebja za zagotovitev, da se izvajajo ustrezno in pravočasno (glej oddelek 1.4).

Vendar je v primerih, v katerih zaradi velikega obsega ali tehnične zapletenosti operacij, ki jih je treba preveriti, organ upravljanja ugotovi, da nima dovolj osebja ali strokovnega znanja za samostojno izvajanje preverjanj, lahko primerno oddajanje nekaterih ali vseh elementov preverjanj v zunanje izvajanje zunanjim podjetjem. Če se uporabi možnost zunanjega izvajanja, je nujno, da sta obseg dela za izvajanje in ubeseditvev mnenja jasno določena v pravilniku. Zato lahko posledice kakršnih koli zamud pri izvedbi tega dela vplivajo na mejno vrednost za upravičene izdatke, ki jih je treba prijaviti, da bi se izognili razveljavitvi dodelitve proračunskih sredstev po pravilu N + 3. Za izognitev temu tveganju se organu upravljanja priporoča, naj izvede postopke, ki zagotavljajo pravočasno obdelavo poročil v zunanjih podjetjih. To je zlasti pomembno v primeru organov javnega sektorja, kjer se zamude lahko dogajajo pri oddaji naročil za to vrsto dela. Dolžnost naročnika je tudi oceniti kakovost dela, oddanega v zunanje izvajanje, npr. s pregledom več zahtevkov za povračilo. To običajno vključuje dodeljevanje dodatnega osebja za to nalogo. Zato bi bilo treba pred sprejetjem odločitve za zunanje izvajanje preverjanja upoštevati vse te dejavnike.

1.10. Revizijska potrdila

Pogoji sporazumov o posamezni obliki podpore lahko vključujejo zahtevo, da morajo upravičenci skupaj z zahtevki za povračilo predložiti revizijsko potrdilo. Ta potrdila se razlikujejo glede na obseg dela, ki ga opravi revizor, vendar običajno vsebujejo osnovne zahteve, kot je potrditev, da so bili izdatki plačani v ustreznem obdobju, da veljajo za postavke, odobrene v skladu s sporazumom, da so bili pogoji sporazuma o posamezni obliki podpore izpolnjeni in da obstajajo ustrezna dokazila, vključno z računovodsko evidenco. Čeprav se zagotovila iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah ne morejo izpolniti le s pregledi, ki jih izvajajo upravičenci sami ali tretje osebe v njihovem imenu (npr. revizorji), lahko obstoj takšnih revizijskih potrdil, če je opravljeno delo zadovoljive kakovosti, utemelji omejevanje preverjanja upravljanja na zadosten vzorec ob upoštevanju znanih tveganj, vključno s tveganjem glede pomanjkanja neodvisnosti organa, ki izda potrdilo. Vendar je za verodostojnost potrdil nujno, da organ upravljanja za revizorje upravičencev zagotovi navodila za uporabo v zvezi z obsegom dela, ki ga je treba opraviti, in poročilom ali potrdilom, ki ga je treba predložiti. To ne bi smelo biti le kratko potrdilo o pravilnosti zahtevka upravičenca, ampak bi moralo opisovati opravljeno delo in rezultate.

Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov (IFAC) je izdala Mednarodne standarde o povezanih storitvah (ISRS) 4400 z naslovom „Obveznosti izvajanja dogovorjenih postopkov v zvezi s finančnimi informacijami“, ki vzpostavljajo standarde in zagotavljajo navodila glede poklicnih odgovornosti revizorja, ko se sprejme obveznost izvajanja dogovorjenih postopkov v zvezi s finančnimi informacijami, ter o obliki in vsebini poročila, ki ga revizor izda v zvezi s takšno obveznostjo. Ta vrsta dogovorjenega postopka bi se lahko uporabila tudi v primeru priprave revizijskega potrdila, ki je priložen zahtevku za povračilo, ki ga predloži upravičenec.

Cilj obveznosti dogovorjenih postopkov je, da revizor izvede postopke revizijske narave, za katere so se dogovorili revizor, podjetje in vse ustrezne tretje strani, ter poroča o dejanskih ugotovitvah. Zadeve, o katerih se je treba dogovoriti, vključujejo:

- naravo obveznosti;
- namen obveznosti;
- opredelitev finančnih informacij, ki se bodo uporabile v dogovorjenih postopkih;
- naravo, časovni raspored in obseg posameznih postopkov, ki se bodo uporabili;
- predvideno obliko poročila o dejanskih ugotovitvah.

V poročilu bi morali biti dovolj natančno opisani namen in dogovorjeni postopki obveznosti, da lahko bralec razume, kakšne vrste delo je bilo opravljeno in v kolikšnem obsegu. Standard ISRS 4400 določa tudi uporabne predloge za dopise o obveznosti in poročila o dejanskih ugotovitvah.

Letni revidirani računovodski izkaz upravičenega podjetja ne more nadomestiti posebnega revizijskega potrdila za vsak zahtevek za povračilo, ki ga predloži upravičenec.

Organ upravljanja za zagotovitev kakovosti in zanesljivosti revizijskih potrdil pregleda več revizijskih potrdil.

1.11. Ločevanje nalog

Za zagotovitev skladnosti z načelom ločevanja nalog (glej člen 72(b) uredbe o skupnih določbah) in preprečitev tveganja v primerih, ko je organ upravljanja (ali posredniški organ) odgovoren za (i) izbiro in potrditev operacij, (ii) preverjanje upravljanja in (iii) plačila, se med temi tremi funkcijami zagotovi ustrezno ločevanje nalog.

Če je, kot je navedeno zgoraj, organ upravljanja (ali posredniški organ) hkrati tudi upravičenec, se zagotovi ustrezno ločevanje nalog za preverjanja iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah. Za izvajanje preverjanja upravljanja se lahko ustrezno ločevanje doseže na primer z uporabo ločenega oddelka znotraj organizacije, ki ni odvisen od oddelka upravičenca. To bi lahko bil finančni oddelek ali enota za notranjo revizijo, kjer nobeden od teh organov ni upravičenec, navedena enota pa ne izvaja revizijskega dela iz člena 127 uredbe o skupnih določbah.

Osebe, ki izvaja preverjanja iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah, ne sodeluje pri revizijah sistemov ali revizijah operacij, ki se izvajajo v okviru pristojnosti revizijskega organa (člen 127 uredbe o skupnih določbah), in obratno. Cilji preverjanja upravljanja se razlikujejo od ciljev revizij, za katere je odgovoren revizijski organ, ker se revizije opravljajo naknadno (tj. po predložitvi zahtevka za plačilo Komisiji). Cilj teh revizij je oceniti, ali je notranji nadzor učinkovit, medtem ko je preverjanje upravljanja del notranjega nadzora. Ti dve vrsti dela je zato treba jasno ločiti pri načrtovanju, organizaciji, izvajanju, vsebini in dokumentaciji.

Čeprav se preverjanje upravljanja loči od revizij, za katere je odgovoren revizijski organ, je zaželena izmenjava informacij med organom upravljanja, organom za potrjevanje in revizijskimi službami. Osebe, ki na primer sodeluje pri preverjanju upravljanja, bi morale biti obveščene o rezultatih revizij in lahko vpraša za nasvet revizijski organ, medtem ko bi moral ta pri analizi tveganja in revizijski strategiji upoštevati rezultate preverjanja upravljanja.

2. Posebna področja v zvezi s preverjanjem upravljanja⁶

2.1 Javna naročila

Sklicevanje:

- (i) Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- (ii) Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev;
- (iii) Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (2006/C 179/02);
- (iv) Razlagalno sporočilo Komisije o uporabi zakonodaje Skupnosti v zvezi z javnimi naročili in koncesijami za institucionalizirana javno-zasebna partnerstva (2007/C 6661);
- (v) „Ugotavljanje nasprotij interesov v postopkih oddaje javnega naročila za strukturne ukrepe. Praktični vodnik za vodstvene delavce.“ („Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers.“)⁷;
- (vi) „Odkrivanje ponarejenih dokumentov na področju strukturnih ukrepov. Praktični vodnik za organe upravljanja.“ („Detection of forged documents in the field of structural action. A practical guide for managing authorities.“)⁸;
- (vii) Nove direktive o javnih naročilih:
- Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb;
 - Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES;
 - Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES;
- (viii) Sklep Komisije C(2013) 9527 z dne 19. decembra 2013 o opredelitvi in odobritvi smernic za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, financiranih s strani Unije v okviru deljenega upravljanja, ki jih izvede Komisija zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih;
- (ix) „Smernice za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih javnih naročil, financiranih iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov“ („Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in public procurement of projects funded by the European Structural and Investment Funds“).

Cilj preverjanja v zvezi z javnimi naročili bi moral biti zagotavljanje upoštevanja pravil Unije in

⁶ V tem oddelku so sklicevanja na zakonodajo EU zgolj okvirna, tj. niso izčrpna. Zadevni nacionalni organi so odgovorni za zagotavljanje skladnosti z vso zadevno zakonodajo na ravni EU in nacionalni ravni, vključno s tisto, ki ni izrecno navedena v teh smernicah.

⁷ Delovni dokument, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov iz držav članic s podporo urada OLAF. Namenjen je olajšanju izvajanja operativnih programov in spodbujanju dobre prakse. Za države članice ni pravno zavezujoč, vendar zagotavlja splošne smernice s priporočili in upošteva dobre prakse.

⁸ Delovni dokument, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov iz držav članic s podporo urada OLAF. Namenjen je olajšanju izvajanja operativnih programov in spodbujanju dobre prakse. Za države članice ni pravno zavezujoč, vendar zagotavlja splošne smernice s priporočili in upošteva dobro prakso.

povezanih nacionalnih pravil o javnih naročilih ter spoštovanje načel enakega obravnavanja, nediskriminacije, preglednosti, prostega pretoka in konkurence v celotnem postopku. Preverjanja bi bilo treba opraviti, takoj ko je mogoče⁹ po začetku posameznega postopka, ker je pozneje pogosto težko sprejeti popravne ukrepe.

V fazi dodeljevanja finančnih sredstev bi bilo treba zagotoviti, da se upravičenci zavedajo svojih obveznosti na tem področju in da je osebje ustrezno usposobljeno. Nekatere države članice so za postopke oddaje javnega naročila za upravičence pripravile posebna navodila ali celo predloge. To je zlasti koristno, če upravičenci sodelujejo pri enkratnih naročilih in nimajo ustreznih izkušenj. Komisija je pripravila navodila in pojasnjevalne opombe o pravilih Skupnosti v zvezi z javnimi naročili ter koristne informacije in razlage (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko je pred kratkim dokončno oblikoval „Smernice za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih javnih naročil, financiranih iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov“ („Guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in public procurement of projects funded by the European Structural and Investment Funds“)¹⁰.

Bistveno je, da preverjanje opravi ustrezno izkušeno in usposobljeno osebje ter da so mu na voljo podrobni kontrolni sezname.

Organu upravljanja se močno priporoča, naj se pripravi že na izvajanje direktiv o javnih naročilih, objavljenih v Uradnem listu L 94 dne 28. marca 2014 z rokom za prenos do 18. aprila 2016.

Intenzivnost preverjanja javnih naročil

Intenzivnost preverjanja upravljanja bi moral določiti upravni organ v skladu z vrednostjo in vrsto naročil.

Če je javno naročilo že preverila druga pristojna nacionalna institucija, se lahko rezultati upoštevajo za preverjanje upravljanja, če organ upravljanja prevzame odgovornost za zadevne preglede in je njihov obseg vsaj enak obsegu pregleda, ki bi ga izvedel organ upravljanja.

Načrtovanje

Upravičenci so odgovorni za zagotavljanje kakovosti začetnih študij, načrtovanja in natančnosti obračuna stroškov projekta. Kadar organ upravljanja meni, da obstaja tveganje, bi moral v okviru preprečevalnega ukrepa te elemente predhodno preveriti in prav tako pregledati, ali so ocene stroškov posodobljene. Če so predvideni stroški blizu mejne vrednosti EU, bi bilo treba uporabiti preudaren pristop. V takih primerih je priporočljivo razmisliti o objavi razpisa na ravni EU zaradi:

- zahtev, naj organ upravljanja med preverjanjem upravljanja pregleda način ocenjevanja stroškov. Zlasti v zgoraj opisanih primerih bi bilo treba zagotoviti, da se z oceno stroškov neupravičeno ne znižuje cena, da bi se izognili objavi razpisa na ravni EU. Cena blizu mejne vrednosti pomeni dejavnik tveganja;
- dodatkov. Lahko se zgodi, da so v razpisni dokumentaciji izpuščeni nekateri elementi, ki so pozneje dodani naročilu kot dodatki, s temi dodatki pa vrednost naročila preseže mejno vrednost EU.

To bi morale zagotoviti preprečevanje težav s prvotnim zbiranjem ponudb in dodatnimi deli ali

⁹ Za javna naročila v primeru poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov glej smernice za poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, EGESIF_14-0017.

¹⁰ Objavljene bodo na naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy.

dodatnimi naročili med izvajanjem projekta.

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti pregledu:

- primernosti uporabljene metode naročanja;
- soodvisnosti med različnimi fazami naročila (pridobivanje zemljišč, priprava zemljišč, priključki oskrbovalnih podjetij itd.);
- finančnih načrtov in razpoložljivosti nacionalnega sofinanciranja.

Zbiranje ponudb

Za naročila velike vrednosti ali kadar se predvideva, da končni upravičenci nimajo izkušenj na področju javnih naročil, se organu upravljanja priporoča, naj pred objavo naročila zagotovi, da kakovost razpisne dokumentacije (vključno s pristojnostmi) preverijo njegovi strokovnjaki ali zunanji strokovnjak. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti preverjanju, ali so specifikacije dobro opredeljene glede tehničnih, ekonomskih in finančnih zmožnosti ter ali se bodo uporabljala ustrezna merila za izbor in oddajo.

Čeprav pravila EU o javnih naročilih vsebujejo posebne zahteve glede objavljanja, bi se moral organ upravljanja zavedati, da je treba tudi v primeru, kadar so naročila pod mejnimi vrednostmi EU ali kadar za storitve velja le omejena uporaba Direktive 2004/18/ES (tj. Priloga II B) ali Direktive 2004/17/ES (tj. Priloga XVII B), preveriti ustreznost ravni oglaševanja naročila (tj. ustreznost v smislu obsega in narave naročila¹¹), da se zagotovi spoštovanje splošnih načel enakega obravnavanja in preglednosti iz Pogodbe. To je zlasti pomembno pri javnih naročilih s čezmejnimi interesom. To se lahko doseže z zahtevo, da morajo upravičenci ob predložitvi zahtevkov za izplačilo zagotoviti izvod ustreznih objav. Zahtevati bi bilo treba tudi dokaze o pošiljanju obvestil o oddaji javnega naročila, zlasti za storitve iz Priloge II B k Direktivi 2004/18/ES ali Priloge XVII B k Direktivi 2004/17/ES.

Merila za izbor in oddajo

Za ustrezno preverjanje, ali so bili postopki izbora ponudb in oddaje javnega naročila izvedeni v skladu s pravili EU in nacionalnimi pravili o javnih naročilih, bi moral organ upravljanja pridobiti in pregledati poročila o vrednotenju ponudb, ki so jih pripravili odbori za vrednotenje ponudb. Poleg tega bi moral organ upravljanja ali po potrebi imenovani organi pregledati vse pritožbe, ki so jih ponudniki predložili naročniku ali imenovanim organom. Organ upravljanja bi se moral med preverjanjem upravljanja prepričati, ali je bil pritožbeni postopek pravilno izveden. Na podlagi teh pritožb se lahko izpostavijo morebitne pomanjkljivosti v postopku oddaje javnega naročila.

Za naročila, ki presegajo mejne vrednosti, določene v direktivah EU o javnih naročilih, organ upravljanja v nekaterih državah članicah pošlje opazovalca na vrednotenje ponudb. Nato se pripravi poročilo o sklepnih ugotovitvah opazovalca v zvezi z vrednotenjem ponudb. Opazovalec preveri, ali je bilo pripravljeno dovolj podrobno poročilo o vrednotenju ponudb, ki kaže, kako je odbor za vrednotenje ponudb sprejel sklepe. Ta pristop je lahko nepraktičen, kadar gre za veliko število naročil, ki presegajo mejne vrednosti, vendar je priporočljiv, kadar je znano, da naročnik nima ustreznih izkušenj. Lahko se uporabi na podlagi omejenega vzorca za pridobitev zagotovila, da bolj uveljavljeni naročniki, ki so odgovorni za veliko število naročil, ki presegajo mejne vrednosti, upoštevajo ustrezna pravila o javnih naročilih.

¹¹ Zadeva C-324/98, Telaustria, Recueil 2000, str. I-10745, in Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (2006/C 179/02).

Posebna področja vrednotenja ponudb in postopkov oddaje javnega naročila, ki so bila v reviziji Komisije opredeljena kot problematična, vključujejo:

- neločevanje med fazo izbire in fazo oddaje ter zamenjavo meril za izbor in oddajo;
- neustrezno uporabljena merila za izbor med fazo oddaje;
- neobjavo meril za izbor in oddajo v razpisu za javno naročilo ali razpisnih pogojih;
- uporabo diskriminacijskih tehničnih specifikacij ali zahtevanje nacionalnih dovoljenj v razpisni fazi;
- uporabo meril za izbor in oddajo, ki niso bila objavljena, med vrednotenjem;
- neskladnost uporabljenih meril s temeljnimi načeli Pogodbe (preglednost, nediskriminatornost, enaka obravnava);
- neustrezno dokumentiranje odločitev ocenjevalne komisije;
- preveč odvratilna merila za izbor, ki niso povezana s predmetom naročila.

Nekatere države članice so ustanovile neodvisno enoto za preverjanje javnih naročil, ki je pooblaščen za preglede vseh faz razpisnih postopkov do podpisa naročila. V zvezi z naročili, ki se financirajo nacionalno ali jih financira EU, se lahko enota udeleži vrednotenja ponudb kot opazovalka. Kadar ima zadržke glede katerega koli elementa postopka, jih sporoči naročniku in organu upravljanja. Tako je organ upravljanja seznanjen z morebitnimi težavami v zvezi z naročilom in lahko pred potrditvijo kakršnih koli izdatkov, ki jih prijavi upravičenec v zvezi z zadevnim naročilom, od upravičenca in enote za preverjanje javnih naročil zahteva informacije za zagotovitev, da so bile ugotovljene težave ustrezno obravnavane. Za določitev področja uporabe in obsega pregledov naročil, ki jih financira EU, se lahko uporabi dogovor med organom upravljanja in enoto za preverjanje javnih naročil.

Faza izvajanja naročila

Posebna področja faze izvajanja naročila, ki so bila z revizijami Komisije opredeljena kot problematična, vključujejo:

- dodatna ali dopolnilna dela, oddana neposredno brez ponovnega zbiranja ponudb;
- znatno spremembo bistvenih pogojev naročila v fazi izvajanja.

Za naročila, ki presegajo mejne vrednosti iz direktiv ES o javnih naročilih, bi dobra praksa vključevala postopek za zagotovitev, da je enota za preverjanje javnih naročil ali organ upravljanja obveščen o vseh večjih dodatnih ali dopolnilnih naročilih ali pomembnih spremembah naročil, preden jih podpiše naročnik. To bo omogočilo, da se izvedejo vsa preverjanja, potrebna za zagotovitev upoštevanja ustreznih pravil o javnih naročilih, preden se podpišejo povezana naročila ali spremembe¹².

Primeri najpogostejših težav, ki jih je Komisija v preteklosti odkrila na področju javnih naročil:

- dodatna dela – neposredna oddaja naročila ob neobstoju okoliščin, ki jih vesten naročnik ni mogel predvideti;

¹² Sodni zadevi T-540/10 in T-235/11 z dne 21. januarja 2013 o razlagi nepredvidenih okoliščin v zvezi z dodatki k naročilom.

- nezakonita merila za dodelitev;
- razdelitev projekta zaradi izogibanja razpisnim postopkom na ravni EU;
- nezakonita merila za izbor:
- preveč omejevalni roki za razpise;
- neposredna oddaja naročila;
- neskladnost s postopki objavljanja;
- pomanjkljivosti v pojasnitvi ponudbe;
- nezagotovitev ustrezne revizijske sledi;
- neupravičena uporaba postopkov s pogajanji in pospešenih postopkov;
- pomanjkljivosti v primeru izračuna vrednosti naročila;
- pomanjkljivosti pri upoštevanju določenega roka izvedbe;
- začetek del pred zaključkom razpisnega postopka.

2.2 Okolje

Zakonodaja Skupnosti vključuje več kot 200 pravnih predpisov na področju okolja. Ti zakonodajni ukrepi zajemajo vse okoljske sektorje, vključno z vodo, zrakom, naravo, odpadki in kemikalijami, medtem ko drugi obravnavajo medsektorska vprašanja, kot sta dostop do informacij o okolju in sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev v zvezi z okoljem. Čeprav celoten okoljski *pravni red* zadeva sofinancirane ukrepe, so v smislu skladov ESI še zlasti pomembna naslednja tematska področja:

- **direktiva o presojah vplivov na okolje (PVO)**¹³ od držav članic zahteva, naj izvedejo presojo pred odobritvijo ali izdajo dovoljenja za nekatere javne in zasebne projekte, ki lahko pomembno vplivajo na okolje. Čeprav vplivi podnebja na projekt, imenovani prilagajanje podnebnim spremembam, še niso izrecno vključeni v formalne zahteve direktive o presojah vplivov na okolje, jih je treba med postopkom načrtovanja nekaterih projektov prav tako obravnavati¹⁴. Direktiva upošteva določbe Aarhuške konvencije o udeležbi javnosti in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Direktiva PVO vsebuje določbo, ki obravnava izjemne primere (člen 2(3) Direktive). V najnovejših smernicah se poudarja izjemna narava okoliščin, v katerih se lahko uporabi ta določba (v skladu z običajnim pristopom Sodišča pri razlagi odstopanj).
- **Direktiva o strateški okoljski presoji (SOP)**¹⁵ – okoljska presoja se lahko izvede za posamezne projekte na podlagi zgoraj navedene direktive PVO, za javne načrte ali programe pa na podlagi direktive SOP. Direktiva SOP poleg zahteve, naj države članice izvedejo presojo pred potrditvijo operativnega programa, določa, da se s kazalniki spremljanja že na začetku ugotovijo nepredvidljivi škodljivi vplivi in sprejmejo ustrezni sanacijski ukrepi. Za preprečitev podvajanja se lahko uporabijo obstoječe ureditve spremljanja, če je to ustrezno. Poleg tega bi bilo treba v primeru bistvenih sprememb operativnega programa posodobiti postopek strateške okoljske presoje. Če operativni programi sami vodijo k nadaljnjim načrtom in programom, je potem treba oceniti, ali tudi ti zahtevajo postopek strateške okoljske presoje. Nazadnje,

¹³ Direktiva Sveta 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje. Direktiva PVO iz leta 1985 in njene tri spremembe so bile kodificirane z Direktivo 2011/92/EU z dne 13. decembra 2011. Direktiva 2011/92/EU je bila spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2014/52/EU z dne 16. aprila 2014. Rok za prenos Direktive 2014/52/EU je 16. maj 2017.

¹⁴ Glej *Smernice o vključevanju podnebnih sprememb in biotske raznovrstnosti v presojo vplivov na okolje (Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment)*, Evropska komisija, GD za okolje, 2013. Ta obveznost bi morala veljati tudi za projekte, za katere se postopek PVO začne po prenosu Direktive 2014/52/EU v nacionalno zakonodajo (najpozneje 16. maja 2017).

¹⁵ Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU.

upoštevati bi bilo treba, da je za načrte ravnanja z odpadki, ki se zahtevajo z okvirno direktivo o odpadkih, obvezna strateška okoljska presoja. Za financiranje so sprejemljivi le tisti posegi in infrastrukturna dela, ki so v skladu z načrti za odpadke, o katerih je Komisija obveščena.

- **Informacije o okolju** – cilj prostega dostopa do informacij iz okoljske direktive¹⁶ je, da se javnosti poveča dostop do informacij javnih organov o okolju in se v Skupnosti zagotovi uporaba pravičnih meril za dostop do informacij.

Narava je obravnavana v direktivah o pticah in habitatih¹⁷, zlasti v zvezi z vplivi na omrežje območij Natura 2000. Skupaj te direktive zagotavljajo celovit varstveni načrt za številne živali in rastline ter veliko vrst habitatov. Za obnovitev ali ohranitev ugodnega stanja naravnih habitatov in vrst v interesu Skupnosti je direktiva o habitatih vzpostavila ekološko mrežo zavarovanih območij Natura 2000, ki je postala osrednja točka politike ES o naravi in biotski raznovrstnosti. Direktiva o habitatih (v členu 6) vsebuje posebne določbe za ustrezno ovrednotenje vplivov ter ukrepe za ublažitev in izravnalne ukrepe.

- **Voda** – okvirna direktiva o vodi¹⁸ določa okvir za varstvo vseh vodnih teles (tj. rek, jezer, somornic, obalnih voda, kanalov in podtalnice) v Evropski uniji. Njen glavni cilj je, da se do leta 2015 zagotovi dobra kakovost vodnih virov prek integriranega upravljanja, ki temelji na vodnih območjih. Vsebuje posebne določbe (v členu 4.7) za oceno infrastrukture z morebitnimi tveganji poslabšanja vodnih virov, na primer v zvezi s projekti celinskih plovih poti.
- **Odpadki** – okvirna direktiva o odpadkih¹⁹ določa osnovne zahteve v zvezi z ravnanjem z odpadki in vzpostavlja hierarhijo za možnosti ravnanja z odpadki (po prednostnem vrstnem redu): preprečevanje, predelava, ponovna uporaba, recikliranje materiala, pridobivanje energije, odlaganje). Za sofinanciranje projekta infrastrukture za ravnanje z odpadki iz Evropskega sklada za regionalni razvoj ali Kohezijskega sklada mora biti projekt del celovitega načrta ravnanja z odpadki. Direktiva o odlagališčih²⁰ določa natančna pravila za preprečevanje ali zmanjševanje negativnih vplivov, ki jih imajo lahko odlagališča odpadkov, vključno z onesnaževanjem tal, zraka in vode ter tveganji za zdravje ljudi, in za zmanjševanje količin biološko razgradljivih odpadkov na odlagališčih. Cilj direktive o sežiganju²¹ je, kolikor je to izvedljivo, preprečiti ali omejiti negativne vplive na okolje in posledična tveganja za zdravje ljudi zaradi sežiganja odpadkov. Predpisuje stroge operativne pogoje in tehnične zahteve ter obratom za sežiganje odpadkov v EU določa mejne vrednosti emisij.

Več direktiv, katerih namen je izboljšati recikliranje, kot so tiste o odpadkih od električne in elektronske opreme, vozil in baterij, določa zavezujoče cilje glede recikliranja odpadkov ali določenih materialov, ki jih odpadki vsebujejo. Večina od njih izrecno navaja, da so proizvajalci izdelkov finančno odgovorni za ustrezno ravnanje z odpadki.

S preverjanjem upravljanja na področju okolja bi bilo treba preveriti, ali upravičenec upošteva veljavne direktive, s pregledom, ali so bila pridobljena ustrezna soglasja pristojnih nacionalnih

¹⁶ Direktiva Sveta 90/313/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2003/4/ES.

¹⁷ Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta (kodificirana različica Direktive 79/409/EGS), kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2013/17/EU, o ohranjanju prosto živečih ptic; Direktiva Sveta 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2013/17/EU.

¹⁸ Direktiva 2000/60/ES o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2008/32/ES.

¹⁹ Direktiva 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta o odpadkih, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2011/97/EU.

²⁰ Direktiva Sveta 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih, kakor je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2011/97/EU.

²¹ Direktiva Sveta 2000/76/ES o sežiganju odpadkov, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (ES) št. 1137/2008.

organov v skladu s postopki. Pristojni nacionalni organi so odgovorni za zagotovitev pravilne uporabe okoljske zakonodaje EU in ustrezno ukrepanje ob nepravilnostih.

Organ upravljanja bi moral za izpolnjevanje svojih nalog v skladu s členom 125(3) uredbe o skupnih določbah med izbiro in potrditvijo operacij zagotoviti, da ima dostop do ustreznega notranjega ali zunanjega strokovnega znanja za pomoč pri opredelitvi vseh pomembnih okoljskih vprašanj, povezanih z določeno vrsto operacije, ki se potrjuje. Oblikovalo bi se lahko tesno sodelovanje z nacionalnimi okoljskimi agencijami za pomoč organu upravljanja na tem področju.

Podobno bi moral organ upravljanja za namen preverjanja upravljanja iz člena 125(5) uredbe o skupnih določbah zagotoviti, da ima dostop do ustreznega strokovnega znanja pri preverjanju, ali operacije še naprej izpolnjujejo okoljske predpise.

2.3 Državna pomoč

Države članice morajo upoštevati pravila o državni pomoči. Za državno pomoč gre, če so izpolnjene določbe člena 107(1) Pogodbe: vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali pomoč iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, če prizadene trgovino med državami članicami.

Če gre za državno pomoč, jo morajo države članice priglasiti Komisiji in je ne smejo izvajati, dokler je Komisija ne odobri. Vendar so nekateri ukrepi izvzeti iz priglasitve, ker so skladni s Pogodbo, če izpolnjujejo nekatere pogoje (skupinske izjeme) ali ne pomenijo državne pomoči (*de minimis*).

Čeprav je izbirni postopek ključnega pomena za oceno skladnosti s pravili o državni pomoči, je cilj preverjanja upravljanja tudi preveriti, ali operacija vključuje element državne pomoči, in nato zagotoviti, da so upoštevane določbe iz ustrezne pravne podlage.

Za oceno so običajno pomembni naslednji predpisi in smernice o državni pomoči²²:

- Pravila *de minimis* – Uredba št. 1407/2013 ali morebitne prejšnje uredbe. Obstaja tudi posebna uredba *de minimis* za storitve splošnega gospodarskega pomena (Uredba Komisije (EU) št. 360/2012);
- Pravila o skupinskih izjemah – Uredba Komisije (EU) št. 651/2014, prejšnja uredba o skupinskih izjemah (Uredba (ES) št. 800/2008) je bila razveljavljena s členom 57 Uredbe Komisije (EU) št. 651/2014, ob upoštevanju prehodnih določb člena 58 navedene uredbe;
- Priglašena pomoč (posamezna ali sheme) – glej spletišče GD za konkurenco: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Seznam uredb in smernic o državni pomoči je na voljo na naslednjem spletišču: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Kar zadeva finančne instrumente, bi bilo treba pri preverjanju upoštevati tudi naslednje dokumente:

- pomoč za financiranje tveganja: Smernice o državni pomoči za spodbujanje naložb tveganega financiranja 2014/C 19/04;
- poročilo: Obvestilo Komisije 2008/C155/02 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES za državno pomoč v obliki poroštev;

²² V teh smernicah ni mogoče zagotoviti celotnega pregleda nad celotnim pravnim redom o državni pomoči. Pravni red o državni pomoči je naveden na spletišču GD za konkurenco:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

Spletišče se redno posodablja.

- posojilo: Sporočilo Komisije 2008/C14/02 o spremembi metode določanja referenčnih obrestnih mer in diskontnih stopenj.

Poleg tega, kot je navedeno v ustreznih smernicah²³: „Za finančne instrumente morajo biti pravila o državni pomoči upoštevana na vseh treh ravneh: na ravni organa upravljanja, sklada skladov in finančnega posrednika. Pomoč bi bilo treba obravnavati na različnih ravneh: na ravni upravitelja sklada (ki je plačan), zasebnega vlagatelja (ki je sovlagatelj in lahko prejme pomoč) in končnega prejemnika“. Zadevna uporaba za sklade ESI je pojasnjena v členu 37(12) uredbe o skupnih določbah: „Za namene uporabe tega člena so, kot je primerno, veljavna pravila Unije o državni pomoči tista, ki so veljavna v času, ko se organ upravljanja ali organ, ki izvaja sklad skladov, pogodbeno zaveže, da bo namenil prispevke za program finančnemu instrumentu, ali ko se finančni instrument pogodbeno zaveže, da bo namenil prispevke za program končnim prejemnikom.“

V praksi bi morale preverjanje upravljanja državne pomoči dopolnjevati preglede, ki se izvedejo med postopkom izbora operacije.

(1) Z njimi se preveri, ali operacija vključuje državno pomoč. Treba je opozoriti, da državna pomoč ni izključena, če je prejemnik nepridobitna organizacija ali javni organ. V ta namen se preuči, ali upravičenec opravlja gospodarsko dejavnost (tj. ponujanje blaga in storitev na trgu, odprtem za konkurenco), pri čemer njegov pravni status ni pomemben.

(2) Pravni status (običajno na podlagi dokumentacije o izboru operacije) bi moral biti jasno opredeljen.

(3) Za vsako vrsto ukrepa državne pomoči se močno priporoča uporaba posebnega kontrolnega seznama za zagotovitev, da se preverijo vse zadevne določbe. Takšen kontrolni seznam se bo uporabljal kot opomnik in revizijska sled izvedenih pregledov.

Čeprav bi se morali glavni preskusi skladnosti izvesti med izbirnim postopkom, je treba dopolnilne preskuse izvesti med preverjanjem upravljanja. Na primer:

- v zvezi s pravilom *de minimis* je mogoče pregledati računovodske izkaze upravičenca, da se zagotovi, da prag *de minimis* ni presežen, in da se preveri, ali je upoštevan za vsa podjetja, ki pripadajo isti skupini (vsaj z izjavo, kot je določena v uredbah *de minimis*, ali s sredstvi, ki jih dovoljujejo nacionalna pravila);
- v zvezi s skupinskimi izjemami bi bilo treba posebno pozornost nameniti opredelitvi MSP, skupnim določbam, ki veljajo za vse vrste ukrepov (spodbujevalni učinek, preglednost itd.), in posebnim določbam za različne kategorije pomoči (med drugim za najvišje zneske, največjo intenzivnost, upravičene stroške);
- v zvezi s priglašeno pomočjo bi bilo treba preskusiti pogoje, določene v odobreni pomoči.

Bistveno je zagotoviti učinkovito preverjanje državne pomoči na podlagi posebnih kontrolnih seznamov za vsak ukrep, ki se bodo uporabljali kot opomnik in revizijska sled izvedenih pregledov.

Primeri najpogostejših težav, ki jih je Komisija v preteklosti odkrila na področju državne pomoči:

- pomanjkljivo preverjanje pravila *de minimis*;
- prekoračitev dopustnih zgornjih mej pomoči zaradi dejstva, da podjetje ni MSP in zato ni

²³ Glej oddelek 7.7 dokumenta z naslovom „Finančni instrumenti v programih skladov ESI za obdobje 2014–2020 – kratek priročnik za organe upravljanja“ („Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities“) (EGESIF_14_0038-03 z dne 10. decembra 2014), na voljo na naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

- upravičeno do dodatka za MSP;
- prezgoden začetek del (pred predložitvijo zahtevka za pomoč ali pred odobritvijo s strani organa, ki dodeljuje pomoč);
- nezadostni pregledi „spodbujevalnega učinka“ za pomoč.

2.4 Finančni instrumenti

Sklicevanje:

- (i) člen 40 in člen 125(9) uredbe o skupnih določbah;
- (ii) Priloga IV k uredbi o skupnih določbah (minimalne zahteve iz sporazumov o financiranju ali strateških dokumentov);
- (iii) člena 9 in 25 Delegirane uredbe (EU) št. 480/2014²⁴;
- (iv) Uredba (ES) št. 1781/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o podatkih o plačniku, ki spremljajo prenose denarnih sredstev;
- (v) Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje;
- (vi) Direktiva 2001/97/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. decembra 2001 o spremembi Direktive Sveta 91/308/EGS o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja;
- (vii) Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma;
- (viii) „Finančni instrumenti v programih skladov ESI za obdobje 2014–2020 – kratek priročnik za organe upravljanja“ („Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities“) (EGESIF_14_0038-03 z dne 10. decembra 2014)²⁵, na voljo na naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.²⁶

Cilj preverjanja upravljanja v zvezi s finančnimi instrumenti bi moral biti zagotoviti skladnost z veljavnimi zakoni in predpisi, učinkovito finančno upravljanje skladov ESI, varovanje sredstev ter zanesljivo finančno spremljanje in poročanje s strani organov, ki izvajajo sklade skladov ali finančne instrumente, kakor je ustrezno.

V primeru operacij finančnih instrumentov organ upravljanja izvede upravno preverjanje pri vsakem zahtevku za plačilo, ki ga predloži upravičenec. Finančni posrednik je lahko tudi upravičenec, če neposredno upravlja sklad skladov ali finančni instrument. Organ, ki izvaja finančni instrument, poroča organu, ki izvaja sklad skladov (če obstaja), ta pa poroča organu upravljanja.

Organ upravljanja v zvezi s finančnimi instrumenti, ki jih izvaja EIB v skladu s členom 38(4)(b)(i) uredbe o skupnih določbah in kakor je določeno v členu 9(3) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 480/2014, pooblasti podjetje, ki deluje v skladu s splošnim okvirom, kot ga določi Komisija, za opravljanje preverjanja operacij na kraju samem v smislu člena 125(5)(b) uredbe o skupnih določbah. Sedanji skupni revizijski okvir posodablja Komisija, o njem pa bodo razpravljale države članice. Do takrat se organ upravljanja poziva, naj se posvetuje s Komisijo in pri njej poišče nasvet glede zadevne metodologije, ne da bi to posegalo v člen 9(4) navedene uredbe.

Zagotoviti bi bilo treba, da sta vzpostavitev finančnega instrumenta in njegovo izvajanje usklajena z

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1445848507879&uri=CELEX:32014R0480>.

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

²⁶ Končna različica podrobnih smernic in razlagalnih podatkovnih kartic za finančne instrumente bo v prvi fazi na voljo na spletišču INFOREGIO, pozneje pa na spletišču <http://www.fi-compass.eu/>, kjer bo zbrano vse gradivo o finančnih instrumentih.

veljavnim pravom, vključno s pravili o skladih ESI, državni pomoči in javnih naročilih, ustreznimi standardi in veljavno zakonodajo o preprečevanju pranja denarja, boju proti terorizmu in davčnih utajah. Vzpostavitev bi bilo treba preveriti pri prvem zahtevku za plačilo, izvajanje pa pri vsakem naslednjem zahtevku.

Kar zadeva vzpostavitev, bi bilo treba med drugim preveriti naslednje vidike:

- predhodno oceno iz člena 37(2) uredbe o skupnih določbah;
- možnost izvajanja iz člena 38 uredbe o skupnih določbah;
- obliko finančnega instrumenta (s skladi skladov ali brez njih): npr. finančni produkti, ki se bodo ponujali, ciljni končni prejemniki, predvidena kombinacija s podporo v obliki nepovratnih sredstev, kot je primerno);
- vsebino sporazumov o financiranju ali strateškega dokumenta (minimalne zahteve, določene v Prilogi IV k uredbi o skupnih določbah);
- izbor in sporazume s skladom skladov ali finančnimi posredniki;
- fiduciarne račune ali poseben sveženj financiranja (samo za možnost iz člena 38(4)(b) uredbe o skupnih določbah);
- nacionalno sofinanciranje (člen 38(9) uredbe o skupnih določbah), tj. za sledenje nacionalnih prispevkov, zagotovljenih na različnih ravneh;
- državno pomoč (med drugim pravila za financiranje tveganja, uredba o splošnih skupinskih izjemah, *de minimis* – glej točko 2.3).

Kar zadeva izvajanje, bi bilo treba med drugim preveriti naslednje vidike:

- skladnost z elementi sporazumov o financiranju (ne glede na raven, na kateri so podpisani), vključno z:
- izvajanjem naložbene strategije (npr. produkti, končni prejemniki, kombinacija z nepovratnimi sredstvi);
- izvajanjem poslovnega načrta, vključno s finančnim vzvodom;
- izračunom in plačilom stroškov upravljanja;
- spremljanjem izvajanja naložb in poročanjem o njem, tudi na ravni končnih prejemnikov, zahtev za revizijo in revizijske sledi;
- izborom in sporazumi s finančnimi posredniki, če obstajajo spremembe v primerjavi z vzpostavitvijo.

Pri finančnih instrumentih, ki se upravljajo v skladu s členom 38(4)(c), bi bilo treba preveriti skladnost s strateškim dokumentom iz člena 38(8).

Skladnost z zakonodajo o preprečevanju pranja denarja in boju proti terorizmu lahko temelji na zagotovitvi nacionalnega organa, ki so mu zakonsko poverjena pooblastila za inšpekcijske preglede na tem področju in pristojnosti za pregled organa, ki izvaja sklad skladov, in organa, ki izvaja finančni instrument. Glavna veljavna zakonodaja je navedena zgoraj.

Pri preverjanju na kraju samem obstaja razlika med:

- finančnimi instrumenti, vzpostavljenimi na ravni Unije, ki jih neposredno ali posredno upravlja Komisija, pri čemer organ upravljanja ne izvaja preverjanja na kraju samem (člen 40(1) in (2) uredbe o skupnih določbah), temveč od organov, ki jim je poverjeno izvajanje teh finančnih instrumentov, prejema redna poročila o nadzoru, in

- finančnimi instrumenti, vzpostavljenimi na nacionalni, regionalni, transnacionalni ali čezmejni ravni, ki jih upravlja upravni organ ali je ta odgovoren za njihovo upravljanje, pri čemer organ upravljanja izvaja preverjanje na kraju samem.

Preverjanje na kraju samem bi se moralo najprej izvajati na ravni finančnih instrumentov. Izvajati bi se morala tudi na ravni končnih prejemnikov (npr. na podlagi vzorca), če organ upravljanja oceni, da je to upravičeno glede na raven ugotovljenega tveganja.

Treba je tudi poudariti, da bi bilo treba preučiti vidike upravičenosti, vključno s:

- pogoji, povezanimi s fazo naložbe: običajno se naložbe, ki se podprejo s finančnimi instrumenti, fizično ne zaključijo ali v celoti izvedejo na datum odločitve o naložbi (člen 37(5) uredbe o skupnih določbah); vendar obstaja odstopanje od tega pravila v skladu s členom 37(6) uredbe o skupnih določbah;
- kombinacijo finančnih instrumentov z drugimi vrstami podpore v okviru iste operacije (člen 37(7)) ali kot ločena operacija (člen 37(8) uredbe o skupnih določbah). Upoštevati je treba pogoje iz člena 37(9) uredbe o skupnih določbah;
- omejitvami za prispevke v naravi (člen 37(10) uredbe o skupnih določbah);
- obračunavanjem DDV (če so nepovratna sredstva in finančni instrumenti združeni v eni operaciji, člen 37(11) uredbe o skupnih določbah);
- obratnim kapitalom;
- podjetji v težavah (omejitev iz člena 3(3)(d) uredbe o ESRR in pravila o državni pomoči).

Zahteve za revizijsko sled: upravičenec je odgovoren za zagotavljanje, da so dokazila na voljo, in od končnih prejemnikov ne zahtevajo vodenja evidence, ki bi presegle raven, potrebno za razumno izpolnjevanje tega (člen 40(5) uredbe o skupnih določbah). Treba je voditi ločene evidence za vsako obliko podpore, če ena operacija združuje finančne instrumente z nepovratnimi sredstvi, subvencioniranimi obrestnimi merami in/ali subvencioniranimi provizijami za jamstvo in če končni prejemnik, ki prejema podporo finančnega instrumenta, prejema tudi pomoč iz drugega vira, ki ga financira Unija (člen 37(7) in (8) uredbe o skupnih določbah).

Ker so za isti finančni instrument mogoči prispevki več kot enega operativnega programa, morata v takšnih primerih sklad skladov ali finančni posrednik za poročanje ter revizijo in preverjanje voditi ločene račune ali ohraniti ustrezno računovodsko kodo za prispevke iz vsakega operativnega programa. Preiskava revizijske sledi bi morala biti del preverjanja iz člena 125(5).

Preverjanje upravljanja bi se moralo osredotočiti na pregled dokazil o upoštevanju pogojev financiranja. Dokumentacija lahko vključuje obrazce za vlogo, poslovne načrte, letne računovodske izkaze, kontrolne sezname, poročila finančnih instrumentov, ki ocenjuje vlogo, podpisane sporazume o naložbi, posojilu ali jamstvu, poročila podjetja, poročila o obiskih in sestankih odbora, poročila posrednika posojila za jamstveni sklad, ki podpira zahtevke, okoljska dovoljenja, poročila o enakih možnostih in izjave v zvezi s prejemom pomoči *de minimis*.

Dokazi o izdatkih v obliki prejetih računov in dokaz plačila blaga in storitev MSP se zahtevajo le kot del revizijske sledi, kadar so nastali izdatki za določeno blago ali storitve odvisni od kapitala, posojila ali jamstva za MSP. Vendar mora v vseh primerih obstajati dokaz za prenos kapitala ali posojila sklada tveganega kapitala ali posrednika posojila podjetju ter dokazilo, da je bila podpora, zagotovljena s finančnim instrumentom, uporabljena za predvideni namen.

Preverjanje upravljanja finančnih instrumentov je precej posebno in zahteva ustrezno znanje v zvezi s tem. Pri finančnih instrumentih bi bilo treba nameniti pozornost upoštevanju pravil o državni pomoči (ki se lahko pojavi na različnih ravneh izvajanja, na primer na ravni zasebnih sovlagateljev,

sklada skladov, finančnih posrednikov in končnih prejemnikov), pravil o izboru organov (npr. pravil o javnih naročilih, če je ustrezno), kar zadeva izbor sklada skladov in finančnih posrednikov, ter na ravni stroškov upravljanja.

Primeri najpogostejših težav, ki jih je Komisija v preteklosti odkrila na področju finančnih instrumentov²⁷ (finančna perspektiva za obdobje 2007–2013):

- jamstva, ki jih je izdal instrument finančnega inženiringa, so pomenila zavarovanja posojil, ki so bila zagotovljena z drugim instrumentom finančnega inženiringa v okviru istega operativnega programa;
- nezakonita vračila kapitala, kadar glavnica posojila ni v celoti poplačana;
- posojila, zagotovljena za financiranje izključno obratnega kapitala, pred 1. decembrom 2011;
- stroški upravljanja, ki ne temeljijo na dokazih;
- nezagotovitev ustrezne revizijske sledi;
- počasno izvajanje projekta in morebitni neučinkoviti protiukrepi, ki omogočajo povečanje učinkovitosti;
- neustrezno preverjanje upravljanja;
- manjkajoči obvezni elementi v sporazumu o financiranju;
- neizvedena revizija operacij zaradi omejitve področja uporabe.

2.5 Operacije, ki ustvarjajo prihodek

Sklicevanje:

(i) *člen 61 in člen 65(8) ter Priloga V k uredbi o skupnih določbah;*

(ii) *členi od 15 do 19 Delegirane uredbe (EU) št. 480/2014;*

(iii) *Priročnik za analizo stroškov in koristi naložbenih projektov – orodje za ekonomsko oceno kohezijske politike za obdobje 2014–2020.*

V uredbi o skupnih določbah se razlikuje med operacijami, ki ustvarjajo neto prihodek po njihovi zaključitvi (in po možnosti tudi med izvajanjem) in ki so zajete v členu 61, ter operacijami, ki ustvarjajo neto prihodek med njihovim izvajanjem in za katere se ne uporabljajo odstavki od 1 do 6 člena 61 ter ki so zajete v členu 65(8).

Operacije, ki ustvarjajo neto prihodek po njihovem zaključku

V odstavku 1 člena 61 uredbe o skupnih določbah je opredeljen „neto prihodek“.

Organ upravljanja bi moral v okviru preverjanja upravljanja najprej pregledati, ali operacija spada na področje uporabe člena 61(1) uredbe o skupnih določbah. Če se lahko denarni prilivi pričakujejo po zaključku operacije, bi moral organ upravljanja zlasti preveriti, ali bodo denarne prilive plačali neposredno uporabniki ali jih je mogoče opredeliti kot „druge denarne prilive“, kot so drugi zasebni ali javni prispevki ali druge finančne koristi.

Zagotoviti bi moral, da so denarni prilivi določeni na podlagi prirastnega pristopa (tj. z razliko med stanjem z operacijo in brez nje), ki lahko vključuje prihranke stroškov. Če upravičenec pričakovanih prihrankov stroškov ni upošteval kot neto prihodka, bi morale preverjanje upravljanja zagotoviti dokaz, da bodo izravnani z enakovrednim zmanjšanjem subvencij za poslovanje.

Če je operacija del večjega projekta, morda ni pomembno izvesti finančne analize posamezne operacije. Organ upravljanja bi moral preveriti, ali je bila analiza opravljena na samozadostni enoti

²⁷ pravne določbe se nanašajo na pretekla obdobja in niso več veljavne;

analize in ali je bil neto prihodek projekta dodeljen operaciji sorazmerno z upravičenimi stroški operacije v naložbenih stroških projekta.

V skladu z odstavki od 2 do 5 člena 61 uredbe o skupnih določbah se upravičeni izdatki operacije zmanjšajo vnaprej, pri čemer se upošteva morebitni neto prihodek operacije, ki se določi z eno od naslednjih metod:

- uporabo pavšalne stopnje neto prihodka za sektor ali podsektor;
- izračunom diskontiranih neto prihodkov operacije;
- znižanjem najvišje stopnje sofinanciranja za vse operacije ustrezne prednostne naloge ali ukrepa programa.

Metoda se izbere v skladu z nacionalnimi pravili.

Če se uporabi druga metoda, se neto prihodek, ki je ustvarjen med izvajanjem operacije in izhaja iz virov prihodka, ki niso upoštevani pri določanju morebitnega neto prihodka operacije, odšteje najpozneje pri končnem zahtevku za plačilo, ki ga predloži upravičenec.

Organ upravljanja bi moral zagotoviti ustrezna navodila za upravičence. Zlasti bi moral navesti metodologijo, ki jo bodo upravičenci uporabili za napoved prihodnjega neto prihodka. V navodilih bi morala biti tudi pojasnjena pravila o izbiri metode za določitev morebitnega neto prihodka. Če je izbrana metoda izračun diskontiranega neto prihodka, bi morala navodila vsebovati podrobne informacije o parametrih, uporabljenih pri izračunu, kot so dolžina referenčnega obdobja, diskontna stopnja, izračun preostale vrednosti itd.

Organ upravljanja mora v okviru preverjanja upravljanja pregledati, ali so bila pravila in navodila upoštevana ter ali je bila ocena operacije, ki ustvarja prihodek, ustrezno izvedena in v celoti dokumentirana. Pri ocenjevanju točnosti izračuna neto prihodka bi moral organ upravljanja preveriti zlasti:

- razumnost in razkritje kakršnih koli domnev v zvezi z napovedanim prihodkom in stroški v stanju z operacijo ali brez nje ob upoštevanju vseh razpoložljivih preteklih podatkov, kategorije zadevne naložbe, vrste projekta, donosnosti, ki se običajno pričakuje za takšno vrsto naložbe, uporabe načela „onesnaževalec plača“;
- neposredno povezavo med oceno in zgoraj navedenimi domnevami;
- uporabo priporočenih parametrov izračuna (dolžina referenčnega obdobja itd.);
- pravilnost izračunov.

Če je izbrana metoda izračun diskontiranega neto prihodka, bi moral organ upravljanja med preverjanjem upravljanja zlasti pregledati, ali je bil kot vir prihodka pri izračunu diskontiranega neto prihodka upoštevan prihodek, ustvarjen pred zaključkom operacije, in ali je (ali bo) odštet od skupnih upravičenih izdatkov, ki jih je prijavil upravičenec. Na splošno se lahko za napoved in preverjanje ustvarjenega neto prihodka uporabijo sorazmerni postopki, odvisno od obsega finančne pomoči, odobrene za operacijo.

V členu 61(6) uredbe o skupnih določbah je navedeno, da kadar objektivno ni mogoče vnaprej določiti prihodkov, je treba neto prihodke, ustvarjene v treh letih od zaključka operacije ali do roka za zaključek programov, kar nastopi prej, odšteti od izdatkov, prijavljenih Komisiji.

Vzpostaviti bi bilo treba sistem, ki bi organu upravljanja omogočal označevanje tistih operacij, ki spadajo na področje uporabe člena 61(6) uredbe o skupnih določbah, ter spremljanje in količinsko ovrednotenje njihovega neto prihodka najpozneje pred zaključkom programa. Organ upravljanja bi moral kot del preverjanja upravljanja na kraju samem in po zaključku operacij vzpostaviti postopke

za preverjanje točnosti neto prihodkov, ki so jih sporočili upravičenci.

Člen 61(7) uredbe o skupnih določbah med drugim v točki (b) določa, da se člen 61 ne uporablja za operacije, katerih skupni upravičeni stroški ne presegajo 1 000 000 EUR. Zato bi moral organ upravljanja zagotoviti, da za vsako operacijo, pri kateri se skupni upravičeni stroški z zneska pod mejno vrednostjo 1 000 000 EUR po njihovem začetnem evidentiranju v informacijskem sistemu organa upravljanja povišajo nad to vrednost, veljajo zahteve iz navedenega člena 61. Člen 61, od (1) do (6), se prav tako ne uporablja za operacije, ki prejmejo podporo izključno iz ESS.

Operacije, ki ustvarjajo prihodek med svojim izvajanjem in za katere se ne uporabljajo odstavki od 1 do 6 člena 61 uredbe o skupnih določbah

V skladu s členom 65(8) uredbe o skupnih določbah se upravičeni izdatki operacije zmanjšajo za neto prihodek, ki se ne upošteva v času odobritve operacije in je neposredno ustvarjen le med njenim izvajanjem, in sicer najpozneje ob predložitvi končne zahtevke za izplačilo. V primerih, ko niso vsi stroški upravičeni do sofinanciranja, se neto prihodek dodeli sorazmerno upravičenemu in neupravičenemu delu stroškov. Ta določba se ne uporablja za operacije, za katere skupni upravičeni stroški ne presegajo 50 000 EUR.

V skladu s tem členom bi moral organ upravljanja razširiti preverjanje vidika ustvarjanja prihodka na vse operacije, pri katerih skupni upravičeni stroški presegajo 50 000 EUR in ki ne spadajo med druge izjeme, navedene v členu 65(8) uredbe o skupnih določbah. To na splošno vključuje operacije, ki ne spadajo na področje uporabe člena 61 uredbe o skupnih določbah.

V zvezi z uporabo poenostavljenih stroškov pri operacijah, ki ustvarjajo neto prihodek, glej oddelek 7.4 smernic Komisije o poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov (EGESIF_14-0017).

2.6 Trajnost operacij

V skladu s členom 71 uredbe o skupnih določbah mora organ upravljanja zagotoviti, da operacija ohrani prispevek iz skladov ESI le, če pri njej v petih letih od datuma končnega izplačila upravičencu ali času, ki velja za državno pomoč, ne pride do bistvene spremembe, opredeljene v odstavkih od (a) do (c) člena 71(1). Za primere, ko je proizvodna dejavnost preseljena iz EU, je določeno desetletno obdobje. Posebni pogoji veljajo za MSP, finančne instrumente, fizične osebe, ki naknadno prejmejo podporo iz ESPG, in operacije, ki niso naložba v infrastrukturo ali produktivna naložba.

Organ upravljanja bi moral kot del preverjanj in po zaključku operacij pregledati skladnost s temi pogoji, vključno s preverjanji na kraju samem na podlagi vzorca. Izterjajo se vsi zneski, za katere se ugotovi, da so bili neupravičeno izplačani.

2.7 Enakost in nediskriminacija

V skladu s členom 7 uredbe o skupnih določbah bi bilo treba na podlagi preverjanja upravljanja ugotoviti, ali operacije na različnih stopnjah izvajanja skladov ESI upoštevajo in spodbujajo enakost med moškimi in ženskami ter ali vključujejo vprašanje enakosti med spoloma. To vključuje vključevanje načela enakosti spolov, ki zagotavlja, da vse operacije odkrito in dejavno upoštevajo svoje učinke na zadevne situacije moških in žensk s ciljem premagovanja neenakosti. Vsi programi bi morali prispevati k izboljšanju enakosti med moškimi in ženskami ter bi morali biti v tem smislu zmožni dokazati vpliv v zvezi s tem pred izvajanjem, med njim in po njem. Pri preverjanju

upravljanja bi bilo treba upoštevati Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.

Poleg tega bi bilo treba s preverjanji ugotoviti, ali so bili sprejeti ustrezni ukrepi za preprečevanje kakršne koli diskriminacije na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na različnih stopnjah izvajanja skladov ESI in zlasti pri dostopu do njih.

Kontrolni sezname, ki se uporabljajo za preverjanje upravljanja, bi morali zato po potrebi vključevati vprašanja, ki upoštevajo načeli enakosti in nediskriminacije. S preverjanjem upravljanja bi bilo treba pregledati dejansko izvedbo sofinanciranih programov in operacij glede na ciljne kazalnike v celotnem programskem obdobju. Organ upravljanja bi moral ugotoviti, ali so bili med izvajanjem operacije sprejeti ustrezni ukrepi za uskladitev z ustreznimi pogoji, določenimi v pogodbi. Eno od meril, ki jih je treba upoštevati pri opredelitvi operacij, ki jih sofinancirajo skladi ESI, in na različnih stopnjah izvajanja, je dostopnost za invalide.

Dostopnost bi morala biti značilna za vse proizvode in storitve, ponujene javnosti in financirane s skladi ESI. Zlasti morajo države članice uporabiti vsa razpoložljiva sredstva, da zagotovijo dostopnost do stavb, prevoza, informacij in komunikacijskih tehnologij, ki so bistvene za vključevanje invalidov. Zato je treba pri prizadevanju, da imajo invalidi od rezultata projekta enake koristi kot druge osebe, upoštevati dostopnost prostorov, logistike, informacij in gradiva (npr. uporabljeno gradivo za usposabljanje, ustvarjeni proizvodi). To je treba upoštevati ob vsakem nakupu, razvoju, vzdrževanju ali obnovi storitev ali proizvodov.

Določbe o dostopnosti za invalide so omenjene v direktivah EU o javnih naročilih in navajajo, da morajo biti tehnične specifikacije, določene v dokumentaciji naročil, kot so obvestilo o naročilu, dokumenti naročil ali dodatni dokumenti, kadar je to mogoče, opredeljene tako, da upoštevajo merila za dostop invalidov ali zasnovane, primerno za vse uporabnike. S preverjanjem upravljanja bi bilo treba ugotoviti, ali se te določbe v zvezi z dostopnostjo pri operacijah upoštevajo. Zlasti bi bilo treba s preverjanjem na kraju samem ugotoviti, ali so bile tehnične specifikacije ali katere koli druge določbe iz dokumentacije naročil za zagotavljanje dostopnosti ustrezno izvedene.

2.8 Cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“

V okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja je pomoč ESRR usmerjena na razvoj čezmejnih gospodarskih, socialnih in okoljskih dejavnosti, vzpostavitev in razvoj nadnacionalnega sodelovanja in okrepitev učinkovitosti regionalne politike. Struktura programov v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja je lahko zapletena in v različnih kombinacijah vključuje sodelovanje med državami članicami, regijami ter državami, ki niso članice EU. Zaradi te zapletenosti se zdi primerno, da se na tem področju zagotovijo navodila za preverjanje.

Za preverjanje upravljanja je pristojen organ upravljanja, če se izvajajo v skladu s členom 125(4)(a) uredbe o skupnih določbah in členom 23(3) uredbe o ETS. Naloge lahko prenese na posredniške organe. Preverjanja bi morala vključevati izdatke vsakega upravičenca, ki sodeluje pri operaciji v programu sodelovanja.

V drugih primerih so za preverjanje upravljanja odgovorne države članice, tretje države ali ozemlja, ki imenujejo organ ali osebo za izvajanje preverjanj v zvezi z upravičenci na svojem ozemlju (ozemlju nadzornikov) v skladu s členom 23(3) in (4) uredbe o ETS. Vsaka država članica, ali tretja država, ali ozemlje vzpostavi nadzorni sistem, ki omogoča preverjanje dobav sofinanciranih izdelkov in izvedb sofinanciranih storitev, pravilnosti izdatkov, prijavljenih za operacije ali dele operacij, ki se izvajajo na njenem ozemlju, ter skladnosti takih izdatkov in z njimi povezanih operacij ali delov navedenih operacij s pravili Unije in njenimi nacionalnimi pravili. Organ upravljanja se prepriča, da izdatke vsakega upravičenca, ki sodeluje pri operaciji, potrdi imenovani nadzornik iz člena 23(4) uredbe o ETS. Priporoča se, naj organ upravljanja zagotavlja, da pristojne

države članice, tretje države ali ozemlja, ki imenujejo nadzornike, vzpostavijo postopke nadzora kakovosti za preverjanje kakovosti dela nadzornikov. Da bi lahko organ upravljanja izpolnjeval svoje obveznosti, ga morajo v teh primerih zaradi narave operacij v programih sodelovanja podpirati države članice, tretje države ali ozemlja, ki imenujejo nadzornike.

Dobra praksa na tem področju bi omogočala, da se v opis sistema upravljanja in nadzora vključijo imena, naslovi ter kontaktni podatki nacionalnih organov in nadzornikov v sodelujočih državah članicah in tretjih državah ali na ozemljih.

V členu 23(5) uredbe o ETS je navedeno, da kadar je mogoče dobavo sofinanciranih izdelkov in izvedbo sofinanciranih storitev preveriti samo v zvezi s celotno operacijo, preverjanje opravi organ upravljanja ali kontrolor države članice, v kateri ima sedež vodilni upravičenec.

Po vsebini in obsegu je preverjanje nadzornikov, ki izvajajo preverjanje upravljanja, enako preverjanju organa upravljanja za redne operativne programe. Nadzorniki, ki izvajajo preverjanje upravljanja, morajo preveriti, ali so bili sofinancirani proizvodi in storitve zagotovljeni in ali so izdatki, ki so jih upravičenci prijavili v zvezi z operacijami, dejansko nastali ter so v skladu s pravili Unije in nacionalnimi pravili. Zato morajo opravljati upravno preverjanje v zvezi z vsakim zahtevkom upravičencev za povračilo in preverjanja posameznih operacij na kraju samem, ki se lahko izvedejo na podlagi vzorca.

Splošna načela, ki so v tem dokumentu že navedena, kar zadeva časovni raspored, področje uporabe in intenzivnost preverjanj, organizacijo preverjanja na kraju samem, zahtevo za dokumentiranje opravljenega dela ter funkcionalno ločitev nalog v zvezi s preverjanjem in revizijskim delom, veljajo tudi za delo nadzornikov, ki izvajajo preverjanje upravljanja. Poleg tega bi morali nadzorniki, ki izvajajo preverjanje upravljanja, preveriti, ali upravičenci in drugi organi, ki sodelujejo pri izvajanju operacij, vodijo ločeno računovodstvo ali računovodsko kodo za vse transakcije v zvezi z operacijo.

Najpogostejše težave, ki so jih službe Komisije v obdobju 2007–2013 odkrile v zvezi z operacijami, ki se sofinancirajo s programi ETS:

- slaba revizijska sled;
- manjkajoči stroški za osebje;
- nezadostne utemeljitve režijskih stroškov in splošnih upravnih stroškov;
- pomanjkljivosti pri postopkih javnega naročanja;
- neupoštevanje prihodka, ustvarjenega z operacijami;
- nepopolni kontrolni sezname preverjanj.

Revizije Komisije so pokazale, da je centralizirano preverjanje upravljanja, ki ga izvajajo strukture, podrejene organu upravljanja, učinkovitejše od drugih sistemov. Pri drugi vrsti nadzornega sistema je tveganje pri nadzoru večje (preverjanje upravljanja izvaja več članov osebja, ni standardnih postopkov nadzora kakovosti), preverjanja se osredotočajo večinoma na finančni nadzor, organ upravljanja in skupni sekretariat pa težko spremljata izvajanje nadzora.

Dobra praksa kaže, da sistem centraliziranega preverjanja upravljanja zmanjšuje tveganje pri nadzoru, poleg tega pa se predpisi EU bolje razumejo in bolj poznajo, če je osebje, ki izvaja preverjanje upravljanja, odgovorno tudi za redne programe. V členu 23(4) uredbe o ETS je navedeno, da so lahko kontrolorji, ki izvajajo preverjanje upravljanja, isti organi, ki so odgovorni za izvajanje takih preverjanj za operativne programe v okviru strukturnih skladov, pri tretjih državah pa za izvajanje primerljivih preverjanj na podlagi instrumenta zunanje politike Unije. Priporoča se

vzpostavitev ukrepov za zagotovitev usklajenosti med nadzorniki, ki izvajajo preverjanje upravljanja, iz vseh držav, ki sodelujejo v programu. Priporoča se zlasti uskladitev kontrolnih seznamov, ki se uporabljajo za preverjanje upravljanja (kot so orodja za usklajevanje izvajanja, ki jih je pripravil Interact). To organu upravljanja in skupnemu sekretariatu lajša spremljanje kakovosti nadzora za operacije, ki se sofinancirajo v okviru operativnega programa ETS.

S členom 13(1) uredbe o ETS se zahteva, da se za vsako operacijo imenuje vodilni upravičenec, kadar ima operacija iz programa sodelovanja dva ali več upravičencev. Vodilni upravičenec bi moral zagotoviti, da so bili izdatki, ki jih je predstavil vsak od upravičencev, ki sodelujejo v operaciji, namenjeni izvajanju operacije in se ujemajo z dejavnostmi, o katerih so se dogovorili navedeni upravičenci, ki sodelujejo v operaciji, ter da so izdatke, ki jih je predstavil vsak od upravičencev, ki sodeluje v operaciji, potrdili nadzorniki, ki izvajajo preverjanje upravljanja. Delo nadzornika, odgovornega za vodilnega upravičenca, bi moralo zato vključevati preverjanje, kako glavni upravičenec izpolnjuje te obveznosti.

Dobra praksa na tem področju bi omogočala, da so podrobnosti opravljenega dela vsakega od nadzornikov, ki opravljajo preverjanje upravljanja, na voljo nadzorniku vodilnega upravičenca, organu upravljanja, in kjer je ustrezno, državi članici, tretji državi ali ozemlju, pristojnemu za imenovanje nadzornikov. Ta zahteva bi se lahko ob imenovanju nadzornikov, ki izvajajo preverjanje upravljanja, vključila v njihove pristojnosti.

Kadar se del operacije ne izvaja v Evropski uniji in kadar nadzornik ni bil imenovan, bi bilo treba določiti posebno ureditev za določitev, kateri nadzornik ali subjekt je odgovoren za preverjanje zakonitosti in pravilnosti izdatkov. Podobne ureditve bi bilo treba oblikovati za preverjanje izdatkov, nastalih v Evropski uniji, kadar niso nastali na ozemlju sodelujočih držav članic.

Organ upravljanja in skupni sekretariat bi morala zagotoviti neodvisnost in ločevanje funkcije nadzornika na prvi stopnji od funkcije zakonitega revizorja in/ali vseh drugih vlog, ki jih ima lahko imenovani nadzornik na prvi stopnji v zvezi z upravičencem (svetovanje, računovodstvo, priprava plačilnih list itd.) Organizacijska struktura nadzornika na prvi stopnji bi morala biti popolnoma neodvisna od funkcije zakonitega revizorja ali vseh drugih vlog v zvezi z upravičencem.

2.9 Pobuda za zaposlovanje mladih

Dodatne posebne zahteve za preverjanje vključujejo ugotavljanje, ali so udeleženci upravičeni do pobude za zaposlovanje mladih (starostna skupina, status, kraj stalnega prebivališča) in ali je upravičenec zagotovil, da so tisti, ki sodelujejo pri operaciji, izrecno obveščeni o podpori v okviru pobude za zaposlovanje mladih, zagotovljeni s sredstvi ESS, pa tudi o posebnih sredstvih, dodeljenih pobudi za zaposlovanje mladih. Vsak dokument, ki se nanaša na izvajanje operacije in je izdan za javnost ali udeležence, vključno s potrdili o udeležbi ali drugimi potrdili, vključuje izjavo, da je operacija prejela podporo iz pobude za zaposlovanje mladih.

2.10 Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov

Sklicevanje:

- (i) *Smernice o poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov (EGESIF_14-0017 z dne 6. oktobra 2014);*
- (ii) *člena 67 in 68 uredbe o skupnih določbah, člen 14 uredbe o ESS in člen 19 uredbe o ETS.*

Pri stroških na enoto in pavšalnih zneskih se bo s preverjanjem upravljanja preverilo, ali so izpolnjeni pogoji za povračilo, določeni v sporazumu med upravičencem in organom upravljanja, in

ali je bila dogovorjena metodologija pravilno uporabljena²⁸. Poleg tega se je treba s preverjanjem upravljanja prepričati, da se operacija ali projekt ne izvaja izključno z oddajo javnega naročila²⁹. Zahtevana bodo dokazila za utemeljitev količin, ki jih je prijavil upravičenec. Zlasti pri „neopredmetenih operacijah“ bo poudarek na tehničnih in fizičnih vidikih operacij, pri čemer bo zlasti pomembno preverjanje na kraju samem med obdobjem izvajanja.

V primeru pavšalnega financiranja, kjer je to ustrezno, se je treba s preverjanjem tudi prepričati, ali:

- so bili stroški pravilno dodeljeni posamezni kategoriji;
- ni podvojenih prijav iste stroškovne postavke;
- je bila pavšalna stopnja pravilno uporabljena;
- je bil znesek, zaračunan na podlagi pavšalne stopnje, sorazmerno prilagojen, če je bila vrednost kategorije stroškov, za katero je bil uporabljen, spremenjena, in
- če je ustrezno, da je bilo upoštevano zunanje izvajanje (npr. pavšalna stopnja je znižana, če je del operacije ali projekta oddan v zunanje izvajanje).

2.11 Kazalniki

Sklicevanje:

- člen 50(2) uredbe o skupnih določbah o poročilih o izvajanju;*
- člen 125 uredbe o skupnih določbah o nalogah organa upravljanja;*
- člen 25(1)(i) Delegirane uredbe (EU) št. 480/2014;*
- Smernice o spremljanju in vrednotenju – Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad – januar 2014;*
- Smernice o spremljanju in vrednotenju – Evropski socialni sklad, maj 2014.*

Člen 50(2) uredbe o skupnih določbah določa, da letna poročila o izvajanju obsegajo glavne informacije o izvajanju programa s sklicevanjem na skupne kazalnike in kazalnike za posamezne programe ter številčno ovrednotene ciljne vrednosti. Poslani podatki se nanašajo na vrednosti za kazalnike za v celoti izvedene operacije, pa tudi za izbrane operacije, kjer je to mogoče. Pri ESS se poslani podatki o kazalnikih učinka in kazalnikih rezultatov nanašajo na delno in v celoti izvedene operacije. Za ESS se ne zahteva poročanje o izbranih operacijah.

S členom 125(2)(a) uredbe o skupnih določbah se zahteva, naj organ upravljanja zagotavlja odboru za spremljanje podatke v zvezi z napredkom operativnega programa pri doseganju ciljev, finančne podatke in podatke v zvezi s kazalniki in mejniki.

S členom 125(2)(d) uredbe o skupnih določbah se zahteva, naj organ upravljanja v računalniški obliki evidentira in shranjuje podatke o posamezni operaciji, potrebne za spremljanje in vrednotenje, vključno s podatki o posameznih udeležencih v operacijah, če je primerno. Za ESS se podatki evidentirajo in shranjujejo tako, da lahko organ upravljanja opravlja naloge, povezane s spremljanjem in vrednotenjem v skladu z zahtevami iz člena 56 uredbe o skupnih določbah pa tudi členov 5 in 19 ter prilog I in II k uredbi o ESS.

Člen 125(3)(a) uredbe o skupnih določbah določa, da bi moral organ upravljanja uporabiti postopke za izbor operacij, ki zagotavljajo prispevek izbranih operacij k doseganju določenih ciljev in

²⁸ Upoštevajte, da to ne velja za člen 14(1) uredbe o ESS.

²⁹ Upoštevajte, da to ne velja za člen 14(1) uredbe o ESS in projekte, podprte v okviru skupnega akcijskega načrta.

rezultatov ustrezne prednostne naloge.

S členom 25(1)(i) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 480/2014 se zahteva, naj revizijska sled omogoča uskladitev podatkov v zvezi s kazalniki učinka operacije s cilji, sporočenimi podatki in rezultati programa.

Preverjanje upravljanja bi moralo na podlagi podatkov, ki jih sporočijo upravičenci na operativni ravni, zagotoviti, da so podatki, bodisi zbirni bodisi mikropodatki, povezani s kazalniki in ciljnim vrednostmi na ravni prednostne naložbe, prednostne naloge ali programa, pravočasni, popolni in zanesljivi.

S preverjanji bi bilo treba ugotoviti ključne zahteve v zvezi z zbiranjem, shranjevanjem in kakovostjo podatkov. Zaradi pomanjkljive kakovosti podatkov in posledično pomanjkljive zanesljivosti sistema spremljanja se izplačila začasno ustavijo. Zlasti se zahteva, naj organ upravljanja zagotovi kakovost podatkov s preverjanjem njihove popolnosti in usklajenosti³⁰.

Spremljanje napredka pri izvajanju operacije s pregledom kazalnikov (in mikropodatkov za operacije ESS) se vključi v upravno preverjanje zahtevka za povračilo, ki ga predloži upravičenec. Kjer je to ustrezno, bi moral organ upravljanja med preverjanjem zahtevka za povračilo pregledati napredek pri doseganju kazalnikov. V fazi končnega zahtevka za povračilo bi moral preveriti, ali je upravičenec zagotovil ustrezne informacije, tj. informacije o dejanskem prispevku h kazalnikom učinka in rezultatov, ali so bili doseženi vsi dogovorjeni kazalniki, in kjer je ustrezno, utemeljitev razlike med odobrenim in dejanskim prispevkom. Organ upravljanja prilagodi zahtevek upravičencev predlogam za povračilo, da omogoči pravočasno in pravilno poročanje o kazalnikih. Kontrolni seznam pri preverjanju upravljanja bi moral vključevati ustrezna vprašanja.

S preverjanjem na kraju samem bi bilo treba preveriti pravilnost podatkov, ki so jih upravičenci sporočili v zvezi s kazalniki. Treba bi bilo preveriti, ali upravičenci pravilno razumejo kazalnik, in sporočene vrednosti. Če je bil upravičenec odgovoren za vnos informacij o kazalnikih v sistem IT, bi bilo treba pravilnost tega postopka preveriti vsaj s preverjanjem na kraju samem.

Vsak udeleženec se registrira samo enkrat v okviru ene operacije (npr. en udeleženec usposabljanja se registrira samo enkrat, čeprav lahko sodeluje pri več različnih dejavnostih v okviru ene operacije).

³⁰ Smernice o spremljanju in vrednotenju – Evropski socialni sklad, poglavje 2 Priloge D.