



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Letnik 60

23. marec 2017

Vsebina

III Pripravljalni akti

RAČUNSKO SODIŠČE

2017/C 91/01

Mnenje št. 1/2017 (v skladu s členom 322 PDEU) o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi uredb (ES) št. 2012/2002, (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta – Sprememba finančne uredbe – Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

1

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 1/2017

(v skladu s členom 322 PDEU)

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi uredb (ES) št. 2012/2002, (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta

Sprememba finančne uredbe – Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

(2017/C 91/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
POVZETEK.....	I–IX	3
UVOD.....	1–4	4
PODLAGA ZA PREDLOG	5–6	4
Ocena učinka	5–6	4
KLJUČNE TOČKE, KI NISO ZAJETE V PREDLOGU KOMISIJE.....	7–27	5
Upravljanje.....	7–15	5
Enotno poročilo o odgovornosti.....	7–11	5
Objava ocene stopnje napake	12–13	6
Revizijski odbor.....	14–15	6
Zunanja revizija.....	16–27	6
Pravica Računskega sodišča do dostopa.....	16–17	6
Letno poročilo Evropskega računskega sodišča	18–20	6
Posebna poročila Računskega sodišča.....	21–22	7
Agencije in javno-zasebna partnerstva (organi Unije).....	23–27	7

	<i>Odstavek</i>	<i>Stran</i>
SPREMEMBE, KI JIH PREDLAGA KOMISIJA	28–108	7
Poenostavitev za prejemnike sredstev EU.....	28–34	7
Enoten sklop pravil, ki se uporabljajo za hibridne ukrepe ali pri kombiniranju ukrepov in instrumentov	35–41	8
Finančne intervencije.....	42–50	9
Fleksibilnost proračuna	51–63	11
Skrbniški skladi	64–68	12
Namenski prejemki.....	69–76	13
Plačilo na podlagi izpolnjenih pogojev ali doseženih rezultatov	77–84	14
Okvir smotrnosti poslovanja	85–89	14
Racionalizacija poročanja	90–99	15
Ureditve glede revidiranja.....	100–108	17
Opiranje na že opravljene revizije.....	100–105	17
Revizijska pravila in postopki	106–108	17
DRUGE OBRAVNAVANE ZADEVE.....	109–148	18
Zaključni račun	109–112	18
Družbeno sponzorstvo podjetij.....	113–116	18
Sporazumi o ravni storitev	117–119	19
Pravila javnega naročanja.....	120–123	19
Združitev komisije za „finančne nepravilnosti“ s komisijo za „zgodnje odkrivanje in izključitev“.....	124–128	20
Različna obravnava vlagateljev.....	129–131	21
Sprememba obdobja upravičenosti za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja.....	132–133	21
Pravila v zvezi z izterjavo.....	134–136	21
Status aktivnega kmeta.....	137–139	21
Plačila za mlade kmete.....	140–142	22
Opredelitve pojmov	143–148	22
PRILOGA I – SPREMENJENO BESEDILO KOMISIJE IN PREDLOGI SODIŠČA		24
PRILOGA II – POROČANJE		28

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 322 Pogodbe, skupaj s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, zlasti členom 106a Pogodbe,

ob upoštevanju predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in spremembi uredb Sveta (ES) št. 2012/2002 ⁽¹⁾, (EU) št. 1296/2013 ⁽²⁾, (EU) št. 1301/2013 ⁽³⁾, (EU) št. 1303/2013 ⁽⁴⁾, (EU) št. 1304/2013 ⁽⁵⁾, (EU) št. 1305/2013 ⁽⁶⁾, (EU) št. 1306/2013 ⁽⁷⁾, (EU) št. 1307/2013 ⁽⁸⁾, (EU) št. 1308/2013 ⁽⁹⁾, (EU) št. 1309/2013 ⁽¹⁰⁾, (EU) št. 1316/2013 ⁽¹¹⁾, (EU) št. 223/2014 ⁽¹²⁾, (EU) št. 283/2014 ⁽¹³⁾, (EU) št. 652/2014 ⁽¹⁴⁾ Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa 541/2014/EU ⁽¹⁵⁾ Evropskega parlamenta in Sveta ⁽¹⁶⁾,

ob upoštevanju zahteve Sveta za mnenje o zgoraj navedenem predlogu z dne 9. decembra 2016 –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

POVZETEK

I. Finančna uredba določa načela in postopke, ki urejajo sprejetje in izvrševanje proračuna Evropske unije (EU) ter nadzor nad finančnimi sredstvi EU.

II. Sodišče meni, da bi morala Komisija spremembo finančne uredbe izkoristiti za uskladitev svojih ureditev upravljanja z mednarodno priznano najboljšo prakso. V mnenju obravnavamo zlasti vprašanja glede celovitega poročanja, ocene stopnje napake in revizijskega odbora (odstavki 7 do 15).

III. Komisija predlaga spremembo načina, kako Sodišče predstavlja svoja posebna poročila, zaradi česar bodo po našem mnenju manj prijazna bralcu. Sodišče izraža zaskrbljenost nad tem poskusom urejanja vprašanja, ki je temeljno za našo avtonomnost (odstavki 18 do 22).

IV. Predlagane poenostavitve za prejemnike sredstev EU na splošno podpiramo (odstavki 28 do 34) in predlagamo, naj Komisija pojasni svoje predloge glede kombiniranja načinov ali instrumentov za izvrševanje proračuna (odstavki 35 do 41). Ugotavljamo, da bi lahko bile predlagane spremembe v zvezi s finančnimi instrumenti pozitivne, vendar jih je treba pojasniti (odstavki 42 do 50).

V. Komisija predlaga podrobne spremembe operacij proračunskega upravljanja, ne da bi se vprašala, ali so obstoječi mehanizmi še vedno ustrezni. Po mnenju Sodišča so možne še znatne poenostavitve proračunskih ureditev (odstavki 51 do 63). Sodišče ne podpira predlaganih sprememb glede porabe namenskih prejemkov in meni, da ohranitev kategorije notranjih namenskih prejemkov ni potrebna (odstavki 69 do 76).

VI. Prezgodnja razširitev uporabe skrbniških skladov na notranje politike sproža vprašanja v zvezi z upravljanjem, stroški in odgovornostjo (odstavki 64 do 68).

⁽¹⁾ UL L 311, 14.11.2002, str. 3.
⁽²⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 238.
⁽³⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 289.
⁽⁴⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 320.
⁽⁵⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 470.
⁽⁶⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 487.
⁽⁷⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 549.
⁽⁸⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 608.
⁽⁹⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 671.
⁽¹⁰⁾ UL L 347, 20.12.2013, str. 855.
⁽¹¹⁾ UL L 348, 20.12.2013, str. 129.
⁽¹²⁾ UL L 72, 12.3.2014, str. 1.
⁽¹³⁾ UL L 86, 21.3.2014, str. 14.
⁽¹⁴⁾ UL L 189, 27.6.2014, str. 1.
⁽¹⁵⁾ UL L 158, 27.5.2014, str. 227.
⁽¹⁶⁾ COM(2016) 605 final.

VII. Podpiramo širšo uporabo plačil, ki bodo pogojena z izpolnjevanjem pogojev ali doseganjem rezultatov, in zahtevamo dodatna pojasnila glede predlaganega okvira smotrnosti poslovanja (odstavki 77 do 89).

VIII. Sodišče sicer odobrava možnost konsolidacije poročil, ki jih pripravlja Komisija, vendar meni, da posledice teh sprememb niso bile v celoti ocenjene. „Celovit sveženj finančnih poročil“, ki ga predlaga Komisija, bi namreč obsegal tisoče strani in vseboval veliko podvajanja (odstavki 90 do 99).

IX. Sodišče v tem mnenju obravnava tudi druge predlagane spremembe, ki niso posebej opisane v obrazložitvenem memorandumu, vključno z vprašanji, ki bi se lahko pojavila zaradi spremembe sektorskih pravil (odstavki 109 do 148).

UVOD

1. Finančna uredba določa načela, ki se uporabljajo za splošni proračun EU. Njena sprememba bo vplivala na proces sprejemanja proračuna in porabe sredstev, zato pomeni priložnost za izboljšanje finančnega poslovanja EU.

2. Nekatere spremembe, ki jih predlaga Komisija, kot je spodbujanje uporabe poenostavljenih oblik prispevkov in plačil na podlagi izpolnjenih pogojev ali doseženih ciljev v vseh načinih upravljanja, bi lahko vodile k poenostavitvi poslovanja in prejemanja sredstev EU. Mnoge spremembe upoštevajo priporočila, ki jih je Sodišče izrazilo v svojih nedavnih letnih poročilih. Vendar podrobna pravila niso nadomestek za dobro upravljanje in poslovanje. Spremembe bodo uspešne le, če jih bodo izvajali odgovorni uslužbenci in spremljali organi upravljanja.

3. Komisija svoj predlog opisuje kot „ambiciozno spremembo splošnih finančnih pravil skupaj z ustreznimi dopolnitvami sektorskih finančnih pravil“ ⁽¹⁾. Navaja tudi, da predlog prispeva k doseganju dveh osrednjih ciljev pregleda večletnega finančnega okvira: poenostavitve in fleksibilnosti. Predlog uvaja številne podrobne spremembe, ki se nanašajo zlasti na:

- nepovratna sredstva (odstavki 28 do 34 v nadaljevanju),
- finančne intervencije (odstavki 42 do 50),
- proračunske operacije (odstavki 51 do 63),
- prispevke, pogojene z doseganjem rezultatov (odstavki 77 do 84),
- poročanje (odstavki 90 do 99).

4. Prvi del našega mnenja (odstavki 7 do 27) obravnava vprašanja, za katera menimo, da bi v predlagani finančni uredbi morala biti zajeta, vendar niso. Odstavki 28 do 148 v nadaljevanju se nanašajo na spremembe, ki jih predlaga Komisija, razporejeni pa so glede na točke obrazložitvenega memoranduma.

PODLAGA ZA PREDLOG

Ocena učinka

5. V skladu z Medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje mora Komisija za svoje zakonodajne in nezakonodajne pobude, delegirane akte in izvedbene ukrepe, za katere se predvideva, da bodo imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke, opraviti oceno učinka. Sodišče meni, da bi morala Komisija pred objavo predloga opraviti oceno učinka ⁽²⁾.

6. Zaradi doseganja cilja medinstitucionalnega sporazuma Sodišče predlaga, naj se v finančno uredbo vključi zahteva po izvedbi ocene učinka za zakonodajne in nezakonodajne pobude, delegirane akte in izvedbene ukrepe, za katere se predvideva, da bodo imeli znatne gospodarske, okoljske ali socialne učinke.

⁽¹⁾ Obrazložiteni memorandum, str. 2.

⁽²⁾ Podobne pripombe je Sodišče izrazilo na primer v zvezi z vmesnim pregledom večletnega finančnega okvira, v zvezi z Uredbo (EU) št. 2015/1017 o Evropskem skladu za strateške naložbe (EFSI) in v zvezi s predlogom COM(2016) 597 o spremembi uredbe o EFSI.

KLJUČNE TOČKE, KI NISO ZAJETE V PREDLOGU KOMISIJE**Upravljanje ⁽¹⁾****Enotno poročilo o odgovornosti**

7. Komisija ne uporablja nobenega uveljavljenega okvira upravljanja, prav tako pa v svojih letnih poročilih ne navaja, v kolikšnem obsegu upošteva tak okvir ⁽²⁾. Zaključni račun je sicer pripravljen v skladu z mednarodnimi računovodskimi standardi za javni sektor (IPSAS), vendar ni spremljevalnega poročila, ki bi vseboval splošni pregled upravljanja, smotrnosti poslovanja in strategije Komisije, v katerem bi bilo upoštevano tveganje, da cilji ne bodo doseženi. Komisija navede ocenjeno stopnjo nezakonitih in nepravilnih transakcij (glej tudi odstavek 12) v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna (do poročila za leto 2015 v t. i. zbirnem poročilu), vendar se to posreduje zainteresiranim stranem, tudi Sodišču, šele po zaključeni letni reviziji. Informacije so razpršene (in se včasih ponavljajo) v dokumentih na ravni Komisije in na ravni generalnih direktorats (GD), ki se oddajajo ločeno skozi vse leto (pogosto prepozno, da bi jih Sodišče upoštevalo ob reviziji zaključnega računa ali obravnavalo v svojem letnem poročilu).

8. Sodišče meni, da bi morala Komisija revizijo finančne uredbe izkoristiti kot priložnost za posodobitev svojih ureditev upravljanja. Predlog finančne uredbe prinaša nekaj sprememb v zvezi z upravljanjem, vendar te niso vedno v skladu z mednarodno najboljšo prakso, v predlogu pa niso obravnavani nekateri ključni elementi upravljanja.

9. Komisija bi morala nadalje racionalizirati poročanje tako, da bi izdajala enotno poročilo o odgovornosti (zaželeno) ali zbirko poročil (druga možnost). Organ, odgovoren za razrešnico, bi moral imeti jasen enotni dokument, v katerem bi Komisija prevzela odgovornost za svoje ukrepe, svojo porabo proračuna in dosežene rezultate. Sodišče odobrava odločitev Komisije, da več poročil združi v „celoviti sveženj finančnih poročil“ (IFRP). Da bi ta sveženj postal enotno poročilo o odgovornosti (in da bi bil dejansko celovit), pa bi moral:

- biti brez podvajanj (v trenutnem svežnju bi bili popravki in izterjave obravnavani na petih različnih mestih),
- biti predložen revizorjem kot enoten sveženj,
- zagotavljati obsežen (vendar ne izčrpen) pregled dejavnosti v proračunskem letu.

10. Kot smo priporočili v posebnem poročilu št. 27/2016, bi morale tako poročilo vsebovati:

- poročilo predsednika,
- informacije o dejavnostih med letom in doseganju ciljev politike,
- razpravo o operativnih in strateških tveganjih,
- poročilo o nefinančni smotrnosti poslovanja,
- izjavo o upravljanju,
- poročilo o vlogi revizijskega odbora in njegovih zaključkih ter
- izjavo o srednjeročni in dolgoročni fiskalni vzdržnosti, po potrebi skupaj s povezavami do informacij, vključenih v druga poročila.

Nekaj teh informacij je že na voljo. V **Prilogi II** so prikazana obstoječa poročila, predlog Komisije in predlog Sodišča.

11. Komisija bi morala to enotno poročilo ali zbirko poročil v zvezi z odgovornostjo pravočasno predložiti v revizijo skupaj z računovodskimi izkazi in v kontrolo revizorjem, da se ugotovi, ali so druge informacije, navedene v poročilu ali zbirki, skladne z računovodskimi informacijami. V nadaljevanju Sodišče obravnava možne spremembe predlogov Komisije, ki bi zagotovile boljšo (in bolj povezano) strukturo poročanja EU.

⁽¹⁾ Ta del temelji na opažanjih in priporočilih iz posebnega poročila Sodišča št. 27/2016 z naslovom Upravljanje na Evropski komisiji – najboljša praksa?

⁽²⁾ Glej tudi člen 1 Direktive 2014/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2014 o spremembi Direktive 2013/34/EU glede razkritja nefinančnih informacij in informacij o raznolikosti nekaterih velikih podjetij in skupin (UL L 330, 15.11.2014, str. 1).

Objava ocene stopnje napake

12. Kadar je tveganje nepravilnosti veliko, je najboljša praksa ⁽¹⁾, da se o tveganju razpravlja in se količinsko ocenita njegova stopnja in verjeten učinek. Komisija ima veliko zaposlenih, ki delajo na področju revizije in kontrol, pa tudi zakonodaja EU zahteva obsežne preglede porabe organov, ki upravljajo finančna sredstva EU. Komisija v poročilih v zvezi s tem posveča veliko pozornost korektivni zmogljivosti (možnosti zavrnitve zahtevkov za porabo, potem ko jih je Komisija sprva sprejela). Manj pozornosti pa namenja količinski opredelitvi in analizi narave napak, ki jih ugotovi. V ključnem dokumentu v zvezi s tem („Zaščita proračuna EU“) raven nepravilnosti ni ocenjena ne v prvotnih niti v odobrenih zahtevkih za povračilo.

13. Sodišče priporoča, naj se v predlog finančne uredbe vključi zahteva, da mora Komisija ⁽²⁾ v okviru zaključnega računa ali spremnih informacij objaviti oceno stopnje napake, pripravljeno na podlagi dosledne metodologije, te informacije pa predložiti Sodišču skupaj z začasnim zaključnim računom (tj. v osnutku enotnega poročila o odgovornosti).

Revizijski odbor

14. Najboljša praksa v zvezi z organi upravljanja v javnem sektorju zahteva ustanovitev revizijskega odbora ali enakovredne skupine ali funkcije ⁽³⁾. Sodišče je presodilo, da odbor Komisije za spremljanje poteka revizij odstopa od najboljših praks, saj je le majhna manjšina njegovih članov neodvisna od institucije ⁽⁴⁾, njegove pristojnosti pa ne zajemajo finančnega poročanja, nepravilnosti in obvladovanja tveganja ⁽⁵⁾.

15. Komisija bi morala pri reviziji finančne uredbe izkoristiti priložnost in uvesti posebne zahteve za ustanovitev in delovanje revizijskih odborov v institucijah EU, ki bodo imeli vlogo pri porabi, njihovo sestavo in obseg dela pa uskladiti z mednarodno sprejeto najboljšo prakso.

Zunanja revizija

Pravica Računskega sodišča do dostopa

16. Pomembno je, da so Sodišču informacije, ki jih potrebuje za izvedbo revizije, dane na voljo pravočasno in na učinkovit način. Sodišče potrebuje dostop do podatkov Komisije ter možnost, da jih analizira v svojih prostorih in s svojimi orodji za analizo podatkov, kadar je to potrebno. Dokumenti, ki naj bi jih preučilo Sodišče, bi morali biti na voljo zgodaj (in kot osnutek), da bi lahko zagotovili pravočasno poročanje.

17. Člen 249 predlagane finančne uredbe zajema določbe v zvezi z dostopom Sodišča do dokumentov in podatkov, ki so shranjeni v elektronski obliki. Menimo, da je potrebno dodatno pojasnilo, zlasti v zvezi z določbami o pravici do dostopa do sistemov IT. Naš predlog spremembe člena 249 je v **Prilogi I**.

Letno poročilo Evropskega računskega sodišča

18. V členu 250 Komisija predlaga skrajšanje časa, ki ga ima Sodišče na voljo za predložitev svojih opažanj, ki se vključijo v letno poročilo, in sicer s spremembo roka s 30. junija na 15. junij. Vendar ustrezna sprememba v zvezi s prejemom informacij od Komisije ni bila predlagana. Da bi ohranili dosežek iz leta 2016, ko je bilo letno poročilo Sodišča objavljeno mesec pred zahtevanim rokom, bi se morali roki za predložitev zaključnih računov in z njimi povezanih informacij, ki so določeni za Komisijo in druge institucije, ustrezno prilagoditi. Na primer, rok za predložitev končnega konsolidiranega zaključnega računa (člen 238(5)) bi bilo treba spremeniti z 31. julija na 30. junij, rok za prejem odgovorov institucij na opažanja za letno poročilo pa s 15. oktobra na 15. julij (člen 250(1)) (glej tudi **Prilogo II**).

⁽¹⁾ Primeri najboljših praks zajemajo: zaključni račun ministrstva za delo in pokojnine v Združenem kraljestvu in zaključni račun ministrstva za socialno varstvo na Irskem.

⁽²⁾ Glej priporočilo 2(f) Posebnega poročila št. 27/2016. Komisija je to priporočilo sprejela.

⁽³⁾ Inštitut za javne finance in računovodstvo (CIPFA)/Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov (IFAC), International Framework: Good Governance in the Public Sector, 2014, str. 29 in 30. Komisija, Evropsko računsko sodišče, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij imajo revizijske odbore z različnimi sestavami in vlogami.

⁽⁴⁾ Komisija si trenutno prizadeva dodati še enega neodvisnega člana.

⁽⁵⁾ Posebno poročilo št. 27/2016, odstavek 65.

19. Da bi bila bolj izražena namen in narava procesa razčiščevalnega postopka, Sodišče predlaga spremembo prvih dveh stavkov člena 250, kot je predlagano v **Prilogi I**.

20. O umeščanju odgovorov institucij v naša poročila menimo, da je zaradi upravne avtonomije Evropskega računskega sodišča nujno, da je Sodišče pristojno odločati, kako predstaviti svoja poročila v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi. Sodišče je mnenja, da bi objava odgovorov posameznih institucij zraven naših opažanj otežila potek in berljivost besedila, zlasti takrat, ko dolžina odgovorov presega naše besedilo. Zato predlagamo, da se odgovori za letno poročilo objavijo na koncu besedila Sodišča v posameznih poglavjih, podobno kot je trenutno praksa pri posebnih poročilih.

Posebna poročila Računskega sodišča

21. Naša pripomba o razčiščevalnem postopku (glej odstavek 19) se nanaša tudi na posebna poročila, omenjena v členu 251. Sodišče v zvezi s šesttedenskim rokom, v katerem morajo revidirane institucije predložiti svoje odgovore, meni, da ni potrebe, da se na tej ravni zakonodaje navede odložitev roka ali omenja možen razlog za to.

22. V zvezi s spremembami, predlaganimi v odstavku o umestitvi odgovorov v posebnih poročilih, ponavljamo svoje stališče, navedeno v točki 20 zgoraj, da to posega v legitimno upravno avtonomijo Sodišča. Poleg tega je Sodišče nedavno prešlo na brezpapirno založništvo in pripravlja nove načine predstavitve svojih ugotovitev. To zajema preučitev različnih možnosti, ki jih ponuja e-založništvo, vključno s tem, da se bralcu ponudi fleksibilnost pri tem, kako želijo videti besedilo. Zato predlagamo, da se trenutna ubeseditev „objavijo skupaj s posebnim poročilom“ obdrži.

Agencije in javno-zasebna partnerstva (organi Unije)

23. Člen 69(6) predlagane finančne uredbe določa, da zaključne račune organov, ustanovljenih na podlagi PDEU in Pogodbe Euratom, ki prejemajo prispevke iz proračuna EU (tj. agencije), pred konsolidacijo v računovodske izkaze EU še naprej revidirajo neodvisni zunanji revizorji. Tako bi Sodišče rezultate njihovih revizij še naprej upoštevalo pri pripravi svojih poročil. Ureditev, ki bi zahtevala, da neodvisni zunanji revizorji poleg zaključnega računa revidirajo tudi zakonitost in pravilnost z zaključnim računom povezanih transakcij, bi pomenila izboljšanje glede na prejšnje ureditve.

24. Skupni proračun agencij predstavlja manj kot 2 % celotnega proračuna EU. Kljub majhni porabi imajo agencije pomembno vlogo pri oblikovanju in izvajanju politik EU in učinkovitejša ureditev glede ponavljajočih se vidikov letne revizije bi Sodišču omogočila, da se bolj osredotoči na smotrnost njihovega poslovanja.

25. Trenutno objavimo specifično letno poročilo za vsako agencijo posebej. Poročilo vključuje izjavo o zanesljivosti (mnenje o zaključnem računu ter o zakonitosti in pravilnosti transakcij) in, če je potrebno, pripombe o vprašanih posebnega pomena. Leta 2016 je bilo objavljenih 41 takih poročil z 82 mnenji in približno 90 posebnimi pripombami. Za izboljšanje učinkovitosti predlagamo spremembo pravil o letnem poročanju. Predlagamo, da bi imeli v prihodnosti možnost izdati enotno konsolidirano revizijsko poročilo, ki bi zajemalo vse agencije.

26. V zvezi z revizijo teh organov Sodišče predlaga naslednjo ureditev: zunanji revizor naj poleg zaključnih računov preveri tudi zakonitost in pravilnost z njimi povezanih transakcij, Sodišče pa naj ostane pristojno za izdajo končnih izjav o zanesljivosti za vse organe. Ta model bi nam omogočil, da bi se lahko v največji možni meri zanesli na delo, ki ga opravijo neodvisni zunanji revizorji, in tudi na delo, ki ga opravi služba za notranjo revizijo. Naš predlog spremembe zadevnih členov je v **Prilogi I**.

27. Sprejeta rešitev bi morala veljati tudi za subjekte javno-zasebnega partnerstva, omenjene v členu 70.

SPREMEMBE, KI JIH PREDLAGA KOMISIJA

Poenostavitev za prejemnike sredstev EU

28. Ukrepi, ki jih uvaja Komisija, se nanašajo na nepovratna sredstva in poenostavljene oblike prispevkov EU.

Predlog Komisije

29. Glavne predlagane spremembe se nanašajo na:

- enačenje poenostavljenih oblik prispevkov Unije s financiranjem, ki temelji na povračilu upravičenih stroškov (člen 121(b)–(d)),
- kadar to dovoljuje temeljni akt, razširitev uporabe poenostavljenih oblik nepovratnih sredstev na operacije posrednega upravljanja in racionalizacijo postopka njihove odobritve (odločitev odredbodajalca) ter večjo osredotočenost na učinke (člen 175),
- odpravo načela neprofitnosti ⁽¹⁾ za prejemnike nepovratnih sredstev,
- uvedbo možnosti, da se prostovoljno delo prizna kot upravičeni strošek (člena 175(8) in 180(2)(b)),
- izvzetje nepovratnih sredstev fizičnim osebam, namenjenih podpori za študij, raziskovanje, usposabljanje ali izobraževanje, ki jo prejmejo brezposelne osebe ali begunci, od uporabe načela nekumulativnega dodeljevanja in preprečevanja dvojnega financiranja (člen 185).

Analiza Sodišča

30. Predlog finančne uredbe ne vsebuje navodil o zasnovi shem porabe. Zato je težko ugotoviti, katerim vrstam projektov bo ta poenostavitev koristila. Prav tako v tej fazi ni jasno, kako bo željo Komisije, da se večji poudarek nameni kakovosti rezultatov (izložkov) ter kakovosti ocene običajne prakse stroškovnega računovodstva upravičenca, ki jo opravi odredbodajalec, mogoče uresničiti v praksi.

31. Trenutno Komisija uveljavlja svojo pravico do izterjave dobička le redkokdaj. Komisija navaja ⁽²⁾, da bi se morali projekti, ki ustvarjajo prihodek, v osnovi financirati s finančnimi instrumenti in ne z nepovratnimi sredstvi.

32. Priznavanje dela prostovoljcev kot „upravičenih stroškov“ pri sofinanciranju bo spodbudilo upravičence, da bodo več izkoriščali to možnost, posledica česar bo, da jim bodo v celoti povrnjeni vsi drugi nastali stroški, zato bo tveganje neustrezne porabe v celoti nosil proračun EU. S predlogom bi se otežila preverjanje sofinanciranja, ki ga zagotavlja Komisija, in izračun posrednih stroškov. Glede na predlog, da je treba okrepiti financiranje na podlagi doseženih rezultatov in ne povračila upravičenih stroškov, Sodišče meni, da ta predlog po nepotrebnem zapleta položaj, s čimer se povečuje tveganje napake.

33. S predlogom naj bi se poenostavilo upravljanja nepovratnih sredstev, izplačanih fizičnim osebam, navedenim v členu 185, in sicer tako, da bi določene vrste upravičencev lahko prejele več kot ena nepovratna sredstva, isti stroški pa bi se lahko več kot enkrat financirali iz proračuna EU.

Zaključek

34. Na podlagi naše zgornje analize:

- menimo, da ni potrebe po odpravi načela neprofitnosti,
- čeprav podpiramo cilj glede poenostavitve pravil, nas namena, da bi lahko upravičenci izpolnili zahtevo po sofinanciranju izključno z dajanjem vrednosti neplačanemu delu prostovoljcev, ni prepričala. Ta cilj bi bilo bolje obravnavati s strukturami financiranja, ki temeljijo izključno na doseganju ciljev,
- po našem mnenju bi se moralo izvzetje, ki je predlagano v členu 185, nanašati le na prva dva odstavka člena, tj. na načelo nekumulativnega dodeljevanja.

Enoten sklop pravil, ki se uporabljajo za hibridne ukrepe ali pri kombiniranju ukrepov in instrumentov

Predlog Komisije

35. Komisija predlaga uporabo enotnega sklopa pravil:

- pri kombiniranju načinov izvrševanja ali instrumentov za izvrševanje proračuna (kot so nepovratna sredstva in finančni instrumenti (člen 208(2)) ali

⁽¹⁾ Člen 125 trenutne finančne uredbe določa, da si z nepovratnimi sredstvi upravičenec ne sme prizadevati za dobiček ali ga ustvariti (načelo neprofitnosti) in da ima, če se ustvari dobiček, Komisija pravico izterjati odstotek dobička, ki ustreza prispevku Unije.

⁽²⁾ Obrazložitevni memorandum, str. 6.

- s spodbujanjem kombiniranja virov (državam članicam se dovoli, da zahtevajo, da se viri, ki so jim dodeljeni v okviru deljenega izvrševanja, prerazporedijo na Unijo in jih izvršuje Komisija v okviru neposrednega ali posrednega izvrševanja (člen 125),
- pri delu z zaupanja vrednimi partnerji ⁽¹⁾.

36. Spremembe sektorskih uredb zajemajo tudi možnost kombiniranja sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI) z instrumentom, ki ga podpira Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI).

37. Komisija uvaža sporazume o okvirnem finančnem partnerstvu na področju neposrednega in posrednega izvrševanja. Na tej podlagi bi bilo možno skleniti sporazume o revidiranju z osebami in subjekti, ki izvršujejo sredstva Unije, ali z upravičenci do nepovratnih sredstev.

Analiza Sodišča

38. Komisija je pripravila nov naslov „Skupna pravila“, katerega namen je združiti vsa pravila, ki se uporabljajo za več kot en način izvrševanja proračuna. Podpiramo cilj, na podlagi katerega je bil oblikovan ta naslov. Vendar so te teme, tako kot pri drugih naslovih (javno naročanje, nepovratna sredstva – glej odstavke 120 do 123), obravnavane tudi na drugih mestih v predlogu. Zato se s tem ne doseže želeni poenostavitev besedila.

39. Kombiniranje različnih instrumentov financiranja lahko privede do tveganj, kot sta dvojno financiranje ali izrivanje zasebnih naložb, ki jih bo treba obvladovati. Poleg tega bo morala Komisija zagotoviti, da bo tako kombiniranje skladno z načelom sofinanciranja in pravili o državni pomoči. Menimo, da bi bilo treba kombiniranje instrumentov financiranja ustrezno spremljati, tudi glede na dosežene rezultate in cilje, jih pravilno evidentirati in o njih pravilno poročati, da se zagotovita preglednost in odgovornost.

40. Razumemo, da se predlog v členu 126(3) v zvezi s sporazumi o revidiranju nanaša na Komisijo. Zaradi jasnosti pa bi bilo treba izrecno navesti, da sporazumi o revidiranju ali preverjanju ne smejo omejevati dostopa Sodišča do podatkov, ki jih potrebuje za revizijo finančnih sredstev Unije. Poleg tega menimo, da je sklicevanje v zadnjem stavku člena 126(3) na tristranski sporazum med Evropskim računskim sodiščem, Evropsko investicijsko banko (EIB) in Komisijo (predviden v členu 287(3) PDEU) nepotrebno in bi ga bilo treba črtati.

Zaključek

41. Sodišče priporoča, naj se:

- zahteva, da Komisija vzpostavi ustrezne zaščitne ukrepe, s katerimi bi se obravnavala tveganja, povezana s kombiniranjem virov financiranja,
- spremeni člen 126(3), kot je predlagano v **Prilogi I**.

Finančne intervencije

Predlog Komisije

42. Ključne spremembe, uvedene na tem področju, zajemajo:

- vzpostavitev enotnega ureditvenega okvira za različne oblike finančnih operacij EU (naslov X),
- poenotenje obravnave notranjih namenskih prejemkov, ustvarjenih s finančnimi operacijami (člena 20 in 202(2)) (glej tudi odstavka 69 in 76),
- določitev najvišjega zneska finančne obveznosti Unije (člen 203),
- vzpostavitev skupnega sklada za rezervacije in določitev dejanske stopnje rezervacij (člena 205 in 206),
- od smotrnosti poslovanja odvisno plačilo subjektom ali partnerjem, ki sodelujejo pri izvrševanju proračunskih jamstev (poleg tistih, ki sodelujejo pri izvrševanju finančnih instrumentov (člen 202(1)(g)),
- zahtevo po predhodnih ocenah finančnih instrumentov ali proračunskih jamstev, bodisi posamično bodisi kot del programa (člen 202(1)(h));
- vzpostavitev enotnega dokumenta za letno poročanje o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih in finančni pomoči (člena 207 in 242).

⁽¹⁾ Subjekti, s katerimi lahko Komisija vzpostavi zaupanja vreden odnos – na podlagi predhodne ocene ali ob zahtevi, da se uporabijo posebni postopki.

43. V členu 203 so določeni najvišji zneski finančne obveznosti EU za tri vrste finančnih operacij. Sodišče opozarja, da lahko proračunska jamstva in finančne pomoči prav tako ustvarijo pogoje obveznosti za EU in da znesek finančnih sredstev morda ne bo zadostoval za kritje finančnih obveznosti.

44. Finančna tveganja, ki izhajajo iz proračunskega jamstva ali finančne pomoči, se krijejo z rezervacijo, ki predstavlja odstotek (stopnja rezervacij) zneska odobrene finančne obveznosti. Rezervacije za finančne instrumente so namenjene prihodnjim plačilom, povezanim s proračunskimi obveznostmi za instrument. Predlagano je, naj se te rezervacije hranijo v skupnem skladu za rezervacije, ki ga bo neposredno upravljala Komisija (člen 205). Predlog finančne uredbe omogoča tudi prerezporeditev presežka rezervacij med proračunskimi jamstvi in operacijami finančne pomoči (člen 206(3a)).

Analiza Sodišča

45. Odobravamo predlog Komisije, da se v finančno uredbo vključijo proračunska jamstva in finančne pomoči in da se v isti naslov zajamejo različne vrste finančnih operacij EU.

46. V predlogu o oblikovanju skupnega sklada za rezervacije niso pojasnjeni delovanje tega sklada, izračun dejanske stopnje rezervacij in razmerja med stopnjo rezervacij, določeno v temeljnem aktu, in dejansko stopnjo rezervacij.

47. Menimo, da so provizije, ki so odvisne od smotrnosti poslovanja (člen 202(1)(g)), korak v pravo smer, vendar opozarjamo, da bo treba sporazume in merila smotrnosti poslovanja dobro zasnovati in skrbno izvajati. Vendar pa Komisija ne bi smela dopuščati, da se upravne pristojbine izračunajo kot odstotek kumulativne prevzete obveznosti EU (vključno z neporabljenim kapitalom na vpoklic).

48. Podpiramo zahtevo po predhodnih ocenah za finančne operacije EU in menimo, da je treba sprejeti določbe, ki bi omogočale, da se pri vmesnem vrednotenju upoštevajo spreminjajoči se tržni pogoji ⁽¹⁾.

49. Trenutno je informacije o finančnih operacijah EU mogoče najti v različnih poročilih ⁽²⁾. Odobravamo predlog Komisije, naj se vse zahteve glede poročanja (razen zahteve po razkritju v zaključnem računu in spremnih informacijah) združijo v en sam dokument, ki bo priložen k predlogu proračuna ⁽³⁾. Predvidevamo, da bo ta dokument zagotavljal vsaj enako raven podatkov kot v sedanjih poročilih in da bo opisoval stanje na dan 30. junija leta objave.

Zaključek

50. Sodišče priporoča, naj se:

- v predlagani finančni uredbi določi osnova za delovanje skupnega sklada za rezervacije in izračun dejanske stopnje rezervacij,
- sprejme predlog o plačilu provizij, ki so odvisne od smotrnosti poslovanja, pri čemer se upoštevajo naše zgoraj navedene pripombe,
- sprejme uvedba predhodnih ocen v zvezi s finančnimi operacijami,
- razjasnijo obdobje, ki ga bo zajemal dokument za letno poročanje, in informacije, ki bodo vključene vanj (člen 207).

⁽¹⁾ Glej tudi priporočilo 1 Posebnega poročila št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013.

⁽²⁾ Na primer: Delovni dokument k predlogu proračuna za leto 2017; Priloga o finančnih instrumentih k proračunu za leto 2017; Letno poročilo o dejavnostih v zvezi s finančnimi instrumenti; Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvrševanju makrofinančne pomoči tretjim državam v letu 2015; Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o jamstvih, ki jih krije splošni proračun. Stanje na dan 31. decembra 2015; Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o dejavnostih najemanja in dajanja posojil Evropske unije v letu 2015.

⁽³⁾ Komisija ga mora predložiti Evropskemu parlamentu in Svetu do 1. septembra v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja.

Fleksibilnost proračuna

Predlog Komisije

51. Komisija je predlagala ukrepe za izboljšanje proračunske fleksibilnosti. Lahko jih povzamemo tako:

- oblikovanje fleksibilnostne rezerve ⁽¹⁾ za nekatere instrumente zunanjega delovanja (člen 12(2)(e)),
- povečanje negativne rezerve ⁽²⁾ (člen 48),
- omilitve pravil o posebnih instrumentih (člena 28(1)(e) in 30(5)),
- omogočanje državam članicam, da sredstva, ki so jim dodeljena v okviru deljenega upravljanja, prerazporedijo na instrumente, ki se upravljajo na ravni Unije (člen 125, člen 265(6) – člen 30(a) Uredbe (EU) št. 1303/2013),
- sprememba pravil glede prenosov (člen 12) in namenskih prejemkov (glej odstavke 69 do 76), da bi se povečala razpoložljiva sredstva in možnosti odločanja Komisije, kje in kako se bodo porabila,
- splošna razširitev pristojnosti odločanja Komisije v zvezi z izvrševanjem proračunskih prerazporeditev in prenosi sredstev med proračunskimi leti (členi 28 do 30).

Analiza Sodišča

Fleksibilnostna rezerva

52. S predlogom se povečuje zapletenost proračunskega sistema, saj se vzpostavlja dodatna rezerva in dodaja izjema od člena 12(2) v zvezi s prenosi (glej tudi odstavke 57 do 60).

Negativna rezerva

53. Negativna rezerva je bila uporabljena le leta 2011. Predlog ne vsebuje trdne utemeljitve za zahtevo, naj se njen obseg podvoji na 400 milijonov EUR.

Prerazporeditve iz deljenega upravljanja na raven Unije

54. Brez te nove določbe bi se zadevna sredstva vrnila v proračun EU, če ne bi bila porabljena do roka. Prerazporeditve iz instrumentov v okviru skupnega izvrševanja v instrumente z neposrednim ali posrednim izvrševanjem bi se lahko uresničile ne le kot prerazporeditve odobritev med državami članicami ⁽³⁾, ampak tudi kot prerazporeditve med proračunskimi naslovi in bi lahko pomenile spremembo dodelitve virov med razdelki večletnega finančnega okvira.

55. Zdi se, da ni nobene določbe, ki bi predvidevala sodelovanje proračunskega organa. Ker bi bilo to določbo mogoče razumeti kot mehanizem za prerazporeditve, bi morala ohranjati iste postopke, zahteve glede preglednosti in možnosti za javni nadzor.

56. Komisija v istem členu predlaga povečanje sposobnosti sklada EFSI za prevzemanje tveganj, vendar ni jasno, kako naj bi to dosegli.

Prenosi, odstopanja od načel enoletnosti in specifikacije

57. Trenutno splošno pravilo določa, da se odobritve, ki ostanejo neporabljene do konca proračunskega leta, razveljavijo. Vendar ima to pravilo več izjem. Vključene so dodatne določbe za nediferencirane odobritve v zvezi s projekti gradenj in odobritve plačil za obstoječe obveznosti ali prenesene odobritve za prevzem obveznosti, kadar ustrezne vrstice v proračunu za naslednje proračunsko leto ne zadostujejo za kritje zahtev.

⁽¹⁾ Ta rezerva Komisiji omogoča, da v naslednje leto prenese do 10 % letnih dodeljenih odobritev treh proračunskih instrumentov (instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II), evropskega instrumenta sosedstva (ENI) in instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja za obdobje 2014–2020 (DCI)), tako da se lahko uporabijo za odzivanje na nepredvidene razmere.

⁽²⁾ Negativna rezerva omogoča prerazporeditev odobritev plačil v proračunsko vrstico, preden se ugotovi presežek odobritev v drugi vrstici.

⁽³⁾ Člen 125 določa, da „Komisija te virov izvršuje [...], če je to mogoče, v korist zadevne države članice.“

58. V predlagani finančni uredbi je v členu 12(3) črtano pravilo, ki določa, da je treba pred prenesenimi odobritvami porabiti odobritve tekočega proračunskega leta. To pomeni, da bi se odredbodajalec lahko sam odločil, katere odobritve bo porabil najprej. Na podlagi informacij, ki jih je Sodišče prejelo od Komisije, bi bili zneski, ki bi nastali ob uporabi te določbe za leti 2014 in 2015, zanemarljivo majhni, zato po mnenju Sodišča predlagana sprememba ni potrebna.

59. Glavna sprememba v členu 12(2) se nanaša na nediferencirane odobritve, ki so večinoma namenjene za upravne odhodke. V skladu s trenutno finančno uredbo se lahko na podlagi sklepa institucije in ob upoštevanju določenih pogojev prenesejo samo nediferencirane odobritve za projekte gradenj. Predlog določa, da bi lahko institucije s sklepom prenesle katerekoli nediferencirane odobritve. Če bi se ta nova določba splošno uporabljala, bi bilo znatno ogroženo načelo enoletnosti upravnih odhodkov. Iz predloga ni povsem jasno, katere konkretne koristi naj bi ta sprememba prinesla in na koliko sredstev bi vplivala. Ker so diferencirane in nediferencirane odobritve ter specifični primer gradenj obravnavani v istem členu, je besedilo zapleteno.

60. Pravila glede prenosa, določena v členu 12, predvidevajo zapleten in dolgotrajen postopek, ki bi lahko vodil do zamud v proračunskem postopku. Menimo, da bi se moral ta postopek s predlagano finančno uredbo poenostaviti, na primer z analizo, ali bi se lahko uvedla splošna (vendar nekumulativna) pravica do prenosa odobritev za proračunske vrstice, ki se ne nanašajo na osebje (npr. do 5 % zadevne proračunske vrstice). To bi lahko bilo povezano z zmanjšanjem proračunskih sredstev za upravo, da bi se upoštevala dodatno pridobljena fleksibilnost.

Prerazporeditve proračunskih sredstev

61. S predlagano spremembo v členu 27 bi se pristojnosti proračunskega odločanja drugih institucij glede prerazporeditev med proračunskimi naslovi ali poglavji izenačile s pristojnostmi Komisije. Predlog spremembe člena 28 bi Komisiji omogočil, da sredstva prerazporeja med proračunskimi vrsticami brez predložitve zahteve proračunskemu organu, kadar se vrstice nanašajo na isti program ali shemo in zanje velja isti temeljni akt (tj. kadar pri upravljanju sheme sodeluje več kot en generalni direktorat). Sodišče meni, da so predlagane spremembe smiselne.

Zaključek

62. Komisija ni količinsko opredelila, kolikšne bi bile verjetne proračunske posledice njenega predloga. Namen predloga je sicer izboljšanje fleksibilnosti, vendar prinaša tudi tveganje za kršitev načel enoletnosti, specifikacije in preglednosti proračuna EU. V predlogu ta tveganja niso zadostno obravnavana. Trenutno poročanje o proračunskem upravljanju ne zajema na ustrezen način stanj in tokov rezerviranih sredstev, prenosov ali namenskih prejemkov, zato bi ga bilo treba izboljšati.

63. Sodišče priporoča, naj se:

- zavrne predlagana sprememba v zvezi s fleksibilnostno rezervo, negativno rezervo in prenosi, saj uvaja dodatno zapletenost. Menimo, da povečanje sredstev v rezervah ni pravi način za doseganje fleksibilnosti proračuna in da bi bila uvedba novega pristopa k postopku prenosa enostavnejša in bolj fleksibilna, spodbujala pa bi tudi učinkovitost,
- zavrnejo spremembe, opisane v odstavkih 54 do 56 zgoraj,
- sprejme predlog Komisije o prerazporeditvah proračunskih sredstev.

Skrbniški skladi

Predlog Komisije

64. Predlog naj bi omogočil skrbniškimi skladom, da delujejo v EU in se financirajo z instrumenti notranje politike. Ta razširitev uporabe skrbniških skladov naj bi se dosegla tako, da bi se člen, ki se nanaša na skrbniške sklade (člen 227), prestavil iz naslova, ki je namenjen izključno zunanemu delovanju, v naslov XII „Drugi instrumenti za izvrševanje proračuna“, ki se uporablja na splošno.

Analiza Sodišča

65. Sodišče je v svojem mnenju št. 6/2010 obravnavalo vprašanja upravljanja, stroškov, revidiranja in odgovornosti v zvezi z vzpostavitvijo skrbniških skladov za zunanje delovanje. Ta vprašanja so še vedno aktualna. Trenutno obstajajo le trije skrbniški skladi, ki še ne delujejo dolgo. Zato menimo, da bi bilo preuranjeno reči, da se uporabljajo uspešno.

66. Treba je poskrbeti, da se zagotovi dovolj določb glede javnega poročanja, nadzora in revidiranja njihovih dejavnosti in njihove smotrnosti poslovanja, saj delujejo zunaj proračuna. Sodišče odobrava zahteve glede poročanja, določene v členu 244, in novo zahtevo iz člena 39(6), da bo treba informacije o dejavnostih in smotrnosti poslovanja skrbniških skladov predložiti v okviru postopka sprejetja proračuna. Vendar bi prekomerna uporaba skrbniških skladov ogrozila načelo enotnosti proračuna EU.

67. Člen 227 prav tako določa, da se lahko skrbniški skladi ustanovijo tudi za tematske ukrepe. Vendar ni jasno, kaj tematski ukrepi v okviru notranjih politik sploh so.

Zaključek

68. Sodišče ne podpira predloga, da se razširita uporaba skrbniških skladov.

Namenski prejemki

Predlog Komisije

69. V skladu z načelom univerzalnosti proračunski prihodki ne smejo biti namenjeni za določene postavke odhodkov, prihodki in odhodki pa se morajo izkazati brez neto izravnave. Zato prihodki brez razlikovanja služijo za pokrivanje vseh odhodkov.

70. Na podlagi izjeme pa trenutna finančna uredba omogoča, da so nekateri prihodki namenski. Ti ustvarijo nove odobritve plačil v isti proračunski vrstici ⁽¹⁾, na splošno pa se lahko prenesejo samo za eno leto ⁽²⁾. Trenutna finančna uredba razlikuje med zunanjimi namenskimi prejemki (ki jih prispevajo države članice, tretje države itd.) in notranjimi namenskimi prejemki, ki so na primer prihodki od prodaje vozil, opreme, prejetih zavarovalnin, vračila za finančne instrumente.

71. Evropska komisija želi v predlagani finančni uredbi razširiti uporabo takšnih vrnjenih sredstev in omogočiti, da uporabijo za odobritve plačil v drugih proračunskih vrsticah (člen 30).

72. Prihodki od prodaje zgradb so prav tako zajeti v notranjih namenskih prejemkih (člen 20), taki prihodki pa se prenesejo samodejno do njihove končne porabe (člen 12(3)).

73. Notranji namenski prejemki zajemajo tudi prihodke in vračila iz naslova finančnih operacij in Komisija predlaga, da bi se takšni prihodki uporabljali za isti finančni instrument ali proračunsko jamstvo v celotnem obdobju izvajanja operacije, po koncu tega obdobja pa bi se vsak neporabljen znesek iz proračuna EU vrnil v proračun (člen 202).

Analiza Sodišča

74. Namenski prejemki so izjema od načela univerzalnosti. Kot smo ugotovili v letu 2010 ⁽³⁾ imajo zunanji namenski prejemki koristno vlogo, ohranitev kategorije notranjih namenskih prejemkov pa ni nujno potrebna. Notranje ustvarjeni prejemki bi se lahko obravnavali v okviru običajnega proračunskega procesa. Sedanji predlog predvideva veliko več izjem od načela univerzalnosti, saj dovoljuje, da se notranji namenski prejemki uporabijo za druge namene, kot so bili prvotno določeni.

75. Če bi se odpravili notranji namenski prejemki in bi se vsa taka vrnjena sredstva obravnavala kot splošni prihodki, bi bil položaj znatno poenostavljen. O uporabi teh sredstev bi nato odločal proračunski organ v skladu s vsakokratnimi prioriteta.

Zaključek

76. Sodišče priporoča, naj se uporaba notranjih namenskih prejemkov ne razširi in naj se vsi notranje ustvarjeni prihodki obravnavajo kot splošni prihodki.

⁽¹⁾ V drugo proračunsko vrstico se lahko prerazporedijo le, če se uporabijo za namen, za katerega so bili določeni.

⁽²⁾ Izjema se prejemki iz naslova oddajanja v najem, ki se prenesejo samodejno.

⁽³⁾ Mnenje št. 6/2010, odstavka 7 in 8.

Plačilo na podlagi izpolnjenih pogojev ali doseženih rezultatovPredlog Komisije

77. V členu 121(1)(e) Komisija predlaga, naj se za programe v okviru neposrednega, posrednega in deljenega izvrševanja poleg povračila stroškov in poenostavljenega obračunavanja stroškov, ki so že na voljo, uvede nova oblika financiranja, ki bi temeljila na izpolnjevanju pogojev ali doseganju rezultatov, ne da bi se zahtevali izkazi stroškov.

78. Doseganje konkretnih rezultatov bo osnovni pogoj za izplačilo poenostavljenih oblik nepovratnih sredstev, dodeljenih v okviru neposrednega (člen 175(4)(f)) in posrednega izvrševanja (člen 150(3)), razen v primerih, ki niso primerni za takšen pristop, za katerega bo potrebna utemeljitev. Kontrole in pregledi pri upravičencih v zvezi s poenostavljenimi oblikami nepovratnih sredstev morajo biti osredotočeni na rezultate (člen 177), plačila pa ni mogoče izpodbijati z naknadnimi pregledi plačil, kadar je odredbodajalec predhodno ocenil skladnost in je v svojem sklepu odobril običajno prakso stroškovnega računovodstva (člen 179).

79. Komisija v členu 176 kot novo možnost za financiranje poenostavljenih oblik nepovratnih sredstev v okviru neposrednega in posrednega izvrševanja opisuje enkratni pavšalni znesek, ki je določen na podlagi načrta proračuna, katerega skladnost z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti se predhodno preveri.

80. V skladu z novo uvedenim členom 219(1)(e) bi obstajala možnost, da se tudi za prispevke evropskim političnim strankam uporabijo oblike financiranja, ki ni vezano na stroške zadevnih operacij in temelji na predhodnem izpolnjevanju določenih pogojev ali doseganju rezultatov.

Analiza Sodišča

81. Rezultati naših revizij ⁽¹⁾ so pokazali, da se pri porabi na podlagi povračila stroškov, pri katerih EU povrne upravičene stroške za upravičene dejavnosti, pojavljajo veliko višje stopnje napake kot pri porabi na podlagi pravic, pri katerih plačilo temelji na izpolnjevanju določenih pogojev.

82. Osnovna oblika financiranja projektov z nepovratnimi sredstvi, kadar projekti izpolnjujejo pogoje ali dosežejo vnaprej določene rezultate, ki tako ni povezana s stroški, nastali pri upravičencih, pomeni napredek.

83. Sodišče podpira ta korak v skladu z odstavkom 78 zgoraj in meni, da je treba člen 121 spremeniti tako, da bo razvidna prioriteta prispevkov, ki temeljijo na rezultatih.

Zaključek

84. Glede na opažanja, navedena zgoraj, Sodišče priporoča, naj postanejo plačila na podlagi izpolnjenih pogojev ali doseženih rezultatov prioriteta izbira v celotnem proračunu EU.

Okvir smotrnosti poslovanjaPredlog Komisije

85. Komisija med drugim predlaga naslednje spremembe členov o dobrem finančnem poslovanju:

- uvedbo načela smotrnosti poslovanja (člen 31),
- navedbo, da morajo biti odobritve osredotočene na smotrnost poslovanja, zato je treba cilje določiti vnaprej, napredek pri doseganju ciljev spremljati s kazalniki smotrnosti poslovanja, o dosežkih pa poročati v okviru poročil o programih in v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna, ki vključuje oceno financ Unije glede na dosežene rezultate, kot je navedeno v členu 318 PDEU (člen 31(2)),
- določbo, da je treba v zvezi s programi in dejavnostmi z večjo porabo opraviti oceno (člen 32(1)),
- opredelitev več meril, ki morajo vključevati predhodne ocene (člen 32(2)).

⁽¹⁾ Odstavek 1.6 in slika 1.6 letnega poročila za leto 2014 in odstavek 1.47 ter sliki 1.5 in 1.6 letnega poročila za leto 2015.

Analiza Sodišča

86. Predlog uvaja koncept smotrnosti poslovanja, vendar ga ne opredeli, zato ni jasno, ali ga je mogoče enačiti z dobrim finančnim poslovanjem.

87. Terminologija, ki se uporablja za ocenjevanje, ni povsem skladna z Medinstitucionalnim sporazumom o boljši pripravi zakonodaje ali smernicami za boljše pravno urejanje.

88. Člen 32 prinaša več fleksibilnosti pri pripravi ocen, zaradi česar bo Komisija lahko sprejemala boljše odločitve glede obsega in časovnega razporeda ocen. V nekaterih pogledih pa to ne prispeva k opredeljenemu cilju doseganja k rezultatom usmerjenega proračuna:

- (a) člen 32(1) omogoča več prožnosti pri odločanju, kdaj izvesti oceno „večje porabe“, medtem ko člen 18 trenutnih pravil uporabe finančne uredbe ⁽¹⁾ izrecno določa predhodne ocene za „predloge za programe ali dejavnosti, ki povzročajo proračunske odhodke“ in vmesne in/ali naknadne ocene za „vse programe ali dejavnosti, [...], pri katerih zbrana sredstva presegajo 5 000 000 EUR“;
- (b) člen 32 v primerjavi s sedanjim členom 18(1) pravil uporabe finančne uredbe zelo zmanjšuje obseg meril, ki jih morajo vsebovati predhodne ocene – ne zahteva se več obravnavanje možnosti ukrepanja in tveganj, pričakovanih učinkov, skladnosti z drugimi instrumenti, virov, stroškovne učinkovitost in preteklih izkušenj;
- (c) ni zahteve, da se mora v naknadnih ocenah obravnavati gospodarnost.

Zaključek

89. Sodišče priporoča, naj se:

- jasno opredeli pojem smotrnosti poslovanja v povezavi z dobrim finančnim poslovanjem,
- terminologija o ocenjevanju uskladi s tisto, ki se uporablja v Medinstitucionalnem sporazumu o boljši pripravi zakonodaje in smernicah za boljše pravno urejanje,
- kvantitativno opredeli, kdaj je treba opraviti ocene,
- ne zmanjša število meril, ki morajo biti obravnavana v predhodnih ocenah,
- uvede zahtevo, da morajo naknadne ocene obravnavati tudi gospodarnost.

Racionalizacija poročanja

Predlog Komisije

90. Poročila o programih spremljajo predlog proračuna in vsebujejo informacije o smotrnosti poslovanja, s katerimi se utemeljujejo odhodki iz poslovanja. Spremembe, ki jih uvaja člen 39(3)(h), se nanašajo na obliko (izjave o „dejavnostih“ so nadomeščene z izjavami o „programih“) in vsebino poročil o programih: izjave morajo vsebovati informacije o politikah in ciljih Unije, h katerim bo program prispeval, ter poročati o doseganju ciljev programa. Zahteva, da je treba vključiti povzetek rezultatov ocenjevanja, je črtana.

91. Predlog Komisije za spremembo člena 73(9) sledi pristopu, ki ga je že začela izvajati z uvedbo strateških načrtov za posamezne generalne direktorate in posodabljanjem vloge letnega poročila o dejavnostih ⁽²⁾, ki sedaj vključuje informacije o izvedenih dejavnostih.

⁽¹⁾ Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 362, 31.12.2012, str. 1).

⁽²⁾ V strateških načrtih so opisani petletni cilji Komisije in generalnih direktorats, na katere pogosto vplivajo zunanji dejavniki, v načrtih upravljanja in letnih poročilih o dejavnostih pa naj bi bili opredeljeni glavni ukrepi in njihovi učinki, ki so pod nadzorom Komisije, o katerih naj bi se tam tudi poročalo.

92. Člen 239(1)(b) v predlagano finančno uredbo uvaža letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna kot del „celovitega finančnega poročanja in poročanja o odgovornosti“ Evropskemu parlamentu in Svetu. Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna bo zajemalo:

- povzetek letnih poročil o dejavnostih za predhodno leto,
- letna poročila o dejavnostih, ki jih pripravi vsak odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil, in
- oceno financ Unije glede na dosežene rezultate, kot je določeno v členu 318 PDEU.

Analiza Sodišča

93. Načeloma ni potrebno, da bi se letna poročila o dejavnostih obravnavala v finančni uredbi. Letno poročilo o dejavnostih je pravzaprav interni dokument, zato ga lahko v skladu z načelom upravne avtonomije Komisija pripravi in spreminja po svoji volji. Ni zaželeno, da bi priprava tega dokumenta upočasnila pripravo drugih poročil na ravni Komisije.

94. Predlog finančne uredbe iz člena 73(9) umika obveznost, da se v letnem poročilu o dejavnostih poroča v zvezi z „rezultat[i] poslovanja glede na zastavljene cilje“ in „informacij[ami] o splošni uspešnosti tega poslovanja“, kot je določeno v členu 66(9) trenutne finančne uredbe. Namesto tega navaja „informacije o izvedenih dejavnostih“, kar je manj specifičen izraz in ga je mogoče razumeti, kot da dovoljuje bolj omejeno poročanje o smotrnosti poslovanja v letnih poročilih o dejavnostih.

95. Komisija je sicer spremenila vlogo letnih poročil o dejavnostih ter določila, da se „nadzor (dela njenih služb) izvaja [...] z jasnim poročanjem odredbodajalcev Komisiji prek letnih poročil o dejavnostih (LPD) in izjav odredbodajalcev o zanesljivosti“⁽¹⁾, vendar člen 73(1) spremenjene finančne uredbe obsega odgovornosti odredbodajalcev ne razširja na zanesljivost, popolnost in točnost informacij o smotrnosti poslovanja v poročilu.

96. Zahteve, da morajo poročila o programih vsebovati informacije o smotrnosti poslovanja, v predlagani obliki niso dovolj specifične, saj:

- morajo biti v poročilih o programih politike Unije in cilji, ki jih program podpira, samo navedene,
- ni določeno, kakšni morajo biti kakovost, obseg in pogostost informacij o doseganju ciljev programa,
- je poročanje o smotrnosti poslovanja brez rezultatov ocene nepopolno.

97. Če bo Komisija „celoviti sveženj finančnih poročil“ objavila do 31. julija naslednje leto (člen 239), bodo nastale zamude pri objavi:

- letnih poročil o dejavnostih – 31. julija namesto 1. julija,
- letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna – 31. julija namesto 15. junija.

Po mnenju Sodišča so predlogi v zvezi s poročanjem neustrezni. „Celovit sveženj finančnih poročil“ bi obsegal tisoče strani in vseboval veliko podvajanja.

Zaključek

98. Evropsko računsko sodišče priporoča, naj finančna uredba vsebuje zahteve, da:

- so začasnemu zaključnemu računu, ki se v revizijo predloži 31. marca, priložene informacije, določene v odstavkih 8 do 12 (zgoraj), ki zagotavljajo: računovodske informacije, informacije o ključnih sistemih upravljanja, širok pregled porabe in dejavnosti EU, oceno, v kolikšni meri so na porabo vplivale nepravilnosti, in poročilo, ki se zahteva v skladu s členom 243 predlagana finančne uredbe,
- se, kadar so še zmeraj potrebna ločena poročila, poročila, navedena v členu 239(1)(c), (d) in (e) (poročilo o preventivnih in popravniških ukrepih za proračun EU, poročilo o boju proti goljufijam in poročilo o notranjih revizijah), predložijo hkrati (zaradi preverjanja skladnosti s konsolidiranim zaključnim računom),
- konsolidirani zaključni račun vsebuje dolgoročno napoved denarnih tokov (v skladu z mednarodno priporočeno prakso) ter konsolidirane izkaze prihodkov in odhodkov agencij, skupnih podjetij in skrbniških skladov (ki nadomeščajo posamična poročila, predlagana v členu 244),

⁽¹⁾ Posebno poročilo št. 27/2016, odgovor Komisije na odstavek 21.

- Komisija do 1. maja ločeno predloži poročilo na podlagi člena 318 PDEU, ki vsebuje pojasnilo o obsegu in ugotovitvah ocenjevanja v zvezi s celotno porabo EU in drugimi politikami, vpogled v ključne ukrepe za smotrnost poslovanja na vseh pomembnih področjih porabe in v generalnih direktoratih ter uravnoteženo predstavitev programov, ki so bili ocenjeni kot dobro delujoči, ali programov, ki v skladu z oceno potrebujejo prilagoditve ali druge popravilne ukrepe,
- Komisija septembra vsako leto predloži kombinirano poročilo, ki izpolnjuje zahteve, navedene v členih 242 in 243 predlagane finančne uredbe.

99. Če bi bile te spremembe sprejete, bi predstavljale celosten sveženj poročil, ki bi obsegal tudi informacije iz letnih poročil o dejavnostih, ki so pomembne za zunanje deležnike. Na ta način bi bilo poročanje zelo poenostavljeno.

Ureditve glede revidiranja

Opiranje na že opravljene revizije

Predlog Komisije

100. Predlagani člen 123 določa, naj se Komisija zanese na prejšnje revizije, kadar:

- so jih opravili neodvisni revizorji,
- so bile opravljene na podlagi mednarodno sprejetih standardov,
- dajejo sprejemljivo zagotovilo,
- so bile opravljene za računovodske izkaze in poročila, ki poročajo o uporabi prispevka EU.

Analiza Sodišča

101. Glavni argument Komisije za vnos te spremembe je preprečitev večkratnih revizij subjektov, ki prejemajo prispevke EU, predvsem mednarodnih organizacij, ki jih revidirajo neodvisni zunanji revizorji. Strinjamo se, da bi morala Komisija poenostaviti odnos do mednarodnih organizacij tako, da bi se, kadarkoli je to mogoče, zanašala na njihove že obstoječe revizijske ureditve. Tako bi se izognili podvajanju revizijskega preučevanja istih projektov, finančni in človeški viri pa bi se lahko bolj smiselno uporabili.

102. Prednost bi bilo treba nameniti zagotavljanju razmerja z mednarodnimi organizacijami, ki bo temeljilo na smotnosti poslovanja, ter sklepanju sporazumov, na podlagi katerih bo finančni prispevek Komisije pogojen s smotnostjo poslovanja pri dokončani dejavnosti. Podpiramo cilj, da bi bilo treba karseda poenostaviti ocenjevanje in da bi morala Komisija kar najbolje uporabiti mehanizme notranjih kontrol drugih organov. To bi lahko pomenilo tudi, da je treba pogoje Komisije za upravičenost uskladiti s splošnimi pogoji zadevne mednarodne organizacije.

103. Sodišče meni, da določbe člena 123 niso dovolj jasne. Lahko bi ga razumeli tako, kot da je v primeru izpolnitve vseh štirih pogojev „ta revizija osnova za splošno zagotovilo“, možnost za nadaljnjo revizijo projekta pa je, ne glede na rezultat prvotne revizije, izključena.

104. Ugotavljamo tudi, da člen ne zagotavlja dostopa do delovnih dokumentov revizorjev, na podlagi katerih bi se ocenilo, v kolikšni meri so bile zahteve izpolnjene in ali je bilo revizijsko delo zadostno, da je zajelo vse običajno obravnavane vidike.

Zaključek

105. Sodišče priporoča, naj:

- se Komisijo pozove, naj pojasni, da se bodo v skladu s stranjo 12 obrazložitenega memoranduma plačila na podlagi rezultatov uporabljala za vse organizacije, ki izvršujejo sredstva EU,
- se besedilo spremeni, kot je predlagano v Prilogi I, da se pojasni, da je opiranje na že opravljene revizije možnost in ne obvezna rešitev in da se revizorjem zagotovi možnost pregleda revizijske dokumentacije, na katero se nameravajo opirati.

Revizijska pravila in postopki

Predlog Komisije

106. Nov stavek, dodan na koncu člena 247(1), določa, da Računsko sodišče pri pregledovanju zakonitosti in pravilnosti vseh prihodkov in odhodkov „upoštevata večletno naravo programov ter povezane nadzorne in kontrolne sisteme“.

Analiza Sodišča

107. Revizijski pristop in revizijski dokazi, ki se uporabijo, da se doseže sprejemljiva raven zagotovila, so elementi, o katerih odloča neodvisni revizor. Predlog Komisije se dotika naše revizijske metodologije, ki je v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja v izključni pristojnosti Sodišča. Komisija trenutno poroča o informacijah glede finančnih popravkov in izterjavah v petih različnih poročilih: v poročilu o preventivnih in popravnih ukrepih za proračun EU, v razpravi o računovodskih izkazih in njihovi analizi, v letnih poročilih o dejavnostih, v pojasnilih k računovodskim izkazom in v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna, ki se predložijo ob različnih datumih ⁽¹⁾.

Zaključek

108. Možen učinek večletne narave programov in z njimi povezanih nadzornih in kontrolnih sistemov na revizije Sodišča bi moralo oceniti Sodišče samo v svoji vlogi neodvisnega zunanje revizorja, to pa ne bi smelo biti vključeno v finančno uredbo. Priporočamo, naj se uvede zahteva, da mora Komisija konsolidirati vse informacije v zvezi z izterjavami in popravki v enem dokumentu, ki se predloži Sodišču skupaj z začasnim zaključnim računom (člen 237).

DRUGE OBRAVNAVANE ZADEVE

Zaključni račun

Predlog Komisije

109. Komisija predlaga spremembo člena 234, ki bi v bodoče opredeljeval, da je zaključni račun sestavljen iz računovodskih izkazov, proračunskih izkazov in konsolidiranega zaključnega računa. V členu je tudi nov sklic na načelo pomembnosti v zvezi s procesom konsolidacije.

Analiza Sodišča

110. Menimo, da nova struktura ni jasna.

111. Kot smo že navedli v naših letnih poročilih ⁽²⁾, bi dolgoročna napoved denarnega toka deležnikom pomagala oceniti zahteve po plačilih v prihodnosti in proračunske prioritete. Poleg tega bi pomagala Komisiji pri sprejemanju odločitev, ki so potrebne, da se zagotovi, da bodo osnovna plačila lahko izplačana iz sprejetih letnih proračunov. Zaradi izboljšanja preglednosti in racionalizacije revizijskega dela bi se lahko uvedel tudi poseben konsolidiran izkaz za agencije. Podobni posebni izkazi bi se lahko pripravili tudi za skupna podjetja in skrbniške sklade.

Zaključek

112. Sodišče priporoča, naj se:

- ohrani obstoječa opredelitev zaključnega računa (člen 141 trenutno veljavne finančne uredbe),
- v predlog finančne uredbe uvede zahteva, da mora Komisija v razpravi o računovodskih izkazih in njihovi analizi letno pripraviti in objaviti dolgoročno napoved denarnega toka ⁽³⁾, ki bi se nanašala na sedem- do desetletno obdobje ter zajemala proračunske zgornje meje, potrebe po plačilih, omejitve zmogljivosti in morebitne razveljavitve obveznosti.

Družbeno sponzorstvo podjetij

Predlog Komisije

113. Komisija je v poglavje o proračunskem načelu univerzalnosti vnesla novi člen 24, ki predvideva novo vrsto sporazuma med pravno osebo in institucijo, na podlagi katerega bi pravna oseba s stvarnim prispevkom podprla prireditve ali dejavnost, katerih namen je promocija ali družbena odgovornost podjetij.

⁽¹⁾ Vsi ti bi obstajali še naprej v okviru „celovitega svežnja finančnih poročil“.

⁽²⁾ Odstavek 2.10 letnega poročila za leto 2015, odstavek 2.22 letnega poročila za leto 2014, odstavek 1.50 letnega poročila za leto 2013 in odstavek 1.59 letnega poročila za leto 2012.

⁽³⁾ Glej tudi smernico o priporočeni praksi št. 1 Odbora za mednarodne računovodske standarde za javni sektor (IPSAS): poročanje o dolgoročni vzdržnosti financ subjekta.

Analiza Sodišča

114. Sodišče meni, da bi bilo treba pravni okvir, ki ureja družbeno sponzorstvo podjetij, okrepiti in zagotoviti več varoval. Etične smernice za to ne zadoščajo. Možna varovala bi lahko vključevala:

- omejitev uporabe družbenega sponzorstva podjetij tako, da se določi zgornja meja ocenjene vrednosti stvarne podpore, da se prepreči tveganje odvisnosti od gospodarskega subjekta,
- obveznost, da se pred oddajo takih sponzorskih pogodb, razen v izjemnih okoliščinah, organizira razpis za prijavo interesa, opravi predhodna preverba skladnosti, da se zagotovi odsotnost navzkrižja interesov, navzkrižja med politikami in ukrepi Unije ter možnosti škode za podobo in ugled Unije,
- obveznost, da institucije in organi na svojih spletnih mestih objavijo seznam sponzorjev (skupaj z namenom sponzorstva, ocenjeno vrednostjo, specifičnimi pogodbenimi pogoji itd.).

115. Treba je določiti tudi, da sporazumi o sponzorstvu ne morejo ne v sedanjosti ne v prihodnosti negativno finančno vplivati na institucije ali organe, ki sponzorstvo prejmejo. Čeprav ti stvarni prispevki v proračunskem smislu ne bodo obravnavani, bi morala Komisija razmisliti o:

- računovodski obravnavi takih sporazumov in
- določbah, da bi jih lahko revidiralo Računsko sodišče.

Zaključek

116. Sodišče meni, da družbeno sponzorstvo podjetij zelo verjetno ni stroškovno učinkovit mehanizem, zato predlogov Komisije ne podpiramo.

Sporazumi o ravni storitev

Predlog Komisije

117. Člen 57 uvaja pravno podlago za sporazume o ravni storitev med institucijami EU ali drugimi organi, in določa, da morajo omogočati povračilo stroškov, ki nastanejo zaradi njihovega izvajanja.

Analiza Sodišča

118. Sporazumi o ravni storitev se nanašajo na notranje delovanje institucij in organov EU. Zato je vprašljivo, ali jih je treba vključiti v finančno uredbo. Lahko bi razmislili o možnosti, da bi se ti sporazumi obravnavali ločeno in da bi se pripravila dodatna navodila o tehničnih podrobnostih njihovega izvajanja. Poleg tega Sodišče meni, da bi moral biti njihov glavni namen spodbujanje dobrega finančnega poslovanja z ustvarjanjem ekonomij obsega in ne le omogočanje povračila stroškov.

Zaključek

119. Priporočamo, da se predlog Komisije sprejme, ob tem pa se upoštevajo naša opažanja.

Pravila javnega naročanja

Predlog Komisije

120. S predlagano finančno uredbo nista dosežena napovedana cilja pojasnitve in poenostavitve. Glavne določbe niso konsolidirane v naslovu VII „Javna naročila in koncesije“, temveč razpršena po različnih naslovih prvega dela predloga in Priloge I. Nekatere teme so obravnavane na več mestih v besedilu brez medsebojnega sklicevanja.

121. Zaradi razdelitve na predlagano finančno uredbo in Prilogo I je prikaz pravil javnega naročanja še bolj zapleten.

Analiza Sodišča

122. V svojem posebnem poročilu št. 17/2016 je Sodišče opozorilo, da je zaradi trenutne razdelitve pravil javnega naročanja na finančno uredbo in pravila njene uporabe razumevanje že tako zapletenih pravil še težje. Kot smo navedli v svojem mnenju št. 1/2015 ⁽¹⁾, so lahko v skladu s členom 290 PDEU predmet delegiranega akta le nebistveni elementi finančnih pravil. Zato bi bilo treba nekatere ključne pojme in koncepte iz Priloge I (delegirani akt) prenesti v finančno uredbo. Sodišče tudi meni, da so vsa pravila, ki so nastala zaradi prilagoditev na direktive o javnem naročanju, bistveni elementi finančnih pravil ⁽²⁾.

Zaključek

123. Sodišče želi znova poudariti svoja priporočila iz posebnega poročila št. 17/2016, zlasti priporočilo 2, ki zahteva:

- enotni pravilnik za javno naročanje,
- spodbujanje sodelovanja malih in srednje velikih podjetij,
- vključitev pravil o pregledu trga pred podpisom pogodb o nepremičninah ter o jezikovni ureditvi za postopke javnega naročanja.

Združitev komisije za „finančne nepravilnosti“ s komisijo za „zgodnje odkrivanje in izključitev“

Predlog Komisije

124. Cilj predloga je združitev komisije, pristojne za sistem za zgodnje odkrivanje in izključitev (člen 108 trenutne finančne uredbe), s komisijo, ki obravnava finančne nepravilnosti (člen 73(6) trenutne finančne uredbe), tj. kršitve katere koli določbe finančne uredbe ali določbe, ki se nanaša na finančno poslovanje ali preverjanje poslovanja, zaradi dejanja ali opustitve dejanja zaposlenega. V predlogu je pojasnjeno, da je namen združitve izboljšanje učinkovitosti.

Analiza Sodišča

125. Zagotovitev enotnega pristopa institucij EU do sistema izključitve iz javnih razpisov in prepovedi udeležbe v njih ter do ocenjevanja finančnih nepravilnosti je sicer utemeljena, vendar Sodišče ne vidi razloga za združitev komisij, ki imata različne cilje.

126. Priporočamo vzpostavitev posebne ločene skupne komisije, kot je že predvideno v členu 73(6) trenutne finančne uredbe. Ker je področje finančnih nepravilnosti povezano z disciplinskimi pooblastili institucije in zato neločljivo od njene upravne avtonomije, bi bilo treba okrepiti medinstitucionalni značaj komisije z njeno sestavo.

127. Opozarjamo, da v primeru združitve komisij potek dela, določen v členu 90 predlagane finančne uredbe, ni skladen z določbami o disciplinskem postopku, opredeljenem v Prilogi IX kadrovskih predpisov. Disciplinski postopek se ne more sprožiti, ne da se prej bodisi pripravi poročilo urada OLAF bodisi opravi upravna preiskava. V predlaganem poteku dela o uvedbi disciplinskega postopka odloči institucija na podlagi mnenja komisije. Na podlagi tega sistema se je treba z disciplinsko komisijo posvetovati v vseh primerih nepravilnosti, v skladu s členoma 11 in 12 Priloge IX pa se lahko, odvisno od narave sankcij, organ za imenovanja odloči, ali se bo posvetoval z disciplinsko komisijo.

Zaključek

128. Sodišče ne podpira predloga o združitvi komisij.

⁽¹⁾ Mnenje št. 1/2015 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL C 52, 13.2.2015, str. 1).

⁽²⁾ Delitev teme javnega naročanja na finančno uredbo po eni strani in Prilogo I po drugi pomeni kršitev pravil in postopkov odločanja, kot so določena v pogodbah in podrobno opredeljena s sodno prakso Sodišča Evropske unije.

Različna obravnava vlagateljev

Predlog Komisije

129. Nov člen 43(a) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (člen 265 predloga) vpeljuje koncept različne obravnave vlagateljev. Člen pod posebnimi pogoji omogoča, da so lahko evropski strukturni in investicijski skladi (ESI) podrejeni zasebnim vlagateljem in finančnim produktom EIB z jamstvom EU v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) ⁽¹⁾.

Analiza Sodišča

130. Člen bi bilo mogoče razumeti kot spodbuda za zasebne vlagatelje in EIB, saj omogoča, da se morebitne izgube pokrijejo iz skladov ESI, preden prizadenejo zasebne vlagatelje in EIB.

Zaključek

131. Menimo, da bi moral predlog vsebovati jasno opredelitev različnega obravnavanja, in zagotavljati ravnovesje med spodbujanjem naložb in tveganjem prekomerne kompenzacije vlagateljev.

Sprememba obdobja upravičenosti za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja

132. Komisija se je aprila 2015 odločila podaljšati obdobje upravičenosti do plačil iz finančnih instrumentov v okviru deljenega upravljanja, in sicer tako, da je izdala sklep, namesto da bi od Sveta in Parlamenta zahtevala, naj spremenita uredbo ⁽²⁾.

133. Spremembe Uredbe (EU) št. 1303/2013, ki jih vpeljuje trenutni predlog, ne obravnavajo vprašanja spremembe obdobja upravičenosti.

Pravila v zvezi z izterjavo

Predlog Komisije

134. Kadar se izterjave neupravičenih izplačil ne opravijo v določenih rokih, se ti zneski v skladu s sedanjimi določbami Uredbe št. 1306/2013 enakomerno porazdelijo med proračun Unije in zadevno državo članico (pravilo 50/50). V spremembi člena 54(2) (člen 268 COM (2016) 605) Komisija ponavlja svoj predlog ⁽³⁾, da bi morale finančne posledice neizterjave nositi izključno zadevne države članice.

Analiza Sodišča

135. Kot je Sodišče navedlo v svojem mnenju št. 1/2012 ⁽⁴⁾ taka sprememba prinaša tveganje, da bodo države članice usmerjale poročanje in odpis tako, da se bodo izognile finančnim stroškom za svoj proračun.

Zaključek

136. Zaradi zmanjšanja upravnega bremena bi lahko Komisija določila prag po načelu „*de minimis*“ in se tako izognila obveznosti izterjave številnih manjših dolgov.

Status aktivnega kmeta

Predlog Komisije

137. V skladu s spremembami člena 9 Uredbe (EU) št. 1307/2013 (člen 269 COM(2016) 605) lahko države članice:

- zmanjšajo število meril, na katera se morajo sklicevati prosilci pri dokazovanju statusa aktivnega kmeta, ali
- sprejmejo odločitev, da od leta 2018 ne bodo več uporabljale določb, v skladu s katerimi morajo biti upravičenci aktivni kmetje.

⁽¹⁾ COM(2016) 605, uvodna izjava 188.

⁽²⁾ Odstavek 6.52 letnega poročila za leto 2014, odstavek 6.45 letnega poročila za leto 2015.

⁽³⁾ Podoben predlog je Komisija dala v dokumentu COM(2011) 628, na podlagi katerega je bila sprejeta Uredba (EU) št. 1306/2013. Zakonodajalec predloga ni sprejel.

⁽⁴⁾ Mnenje št. 1/2012 o nekaterih predlogih uredb o skupni kmetijski politiki za obdobje 2014–2020, odstavek 43 in 44.

Analiza Sodišča

138. V mnenju št. 1/2012 je Sodišče ugotovilo, da ukrepi, ki jih Komisija predlaga za določanje statusa aktivnega kmeta prinašajo tveganje, da bo upravno breme za organe upravljanja in kmete preveliko. Zmanjšanje števila meril za dokazovanje statusa aktivnega kmeta do neke mere odpravlja pomisleke Sodišča. Vendar predlog, da se državam članicam dovoli, da ne uporabljajo določb, v skladu s katerimi morajo biti upravičenci aktivni kmetje, ni v skladu z našim priporočilom iz posebnega poročila št. 5/2011 ⁽¹⁾.

Zaključek

139. Menimo, da je predlog o poenostavitvi uveljavljanja meril za dokazovanje statusa aktivnega kmeta smiseln, vendar ne podpiramo predloga, naj se določbe, v skladu s katerimi morajo biti upravičenci aktivni kmetje, nehajo uporabljati v celoti.

Plačila za mlade kmete

Predlog Komisije

140. Komisija predlaga, da se iz člena 50 Uredbe (EU) št. 1307/2013 (člen 269 COM(2016) 605) črta omejitev glede 90 hektarov ali plačilnih pravic za plačila mladim kmetom. Specifične zgornje meje števila hektarjev in plačilnih pravic bi morale določiti in uporabljati le države članice, v katerih razpoložljiva sredstva ne omogočajo odobritve vseh zahtevkov za pomoč.

Analiza Sodišča

141. Takšna plačila so namenjena zagotavljanju lažjega zagona dejavnosti za mlade kmete in lažjega strukturnega prilagajanja njihovih kmetijskih gospodarstev po začetni vzpostavitvi. Sodišče meni, da kmetijsko gospodarstvo z več kot 90 hektarji običajno ni več v fazi vzpostavitve ali strukturnih prilagajanj. Takšna kmetijska gospodarstva bi morala biti finančno dovolj trdna, da bi nosila stroške morebitnih preostalih strukturnih prilagoditev.

Zaključek

142. Sodišče priporoča, naj se ohrani zgornja meja števila hektarov ali plačilnih pravic.

Opredelitve pojmov

Predlog Komisije

143. Komisija v predlagano finančno uredbo vnaša nekatere nove opredelitve pojmov, nekatere obstoječe pa spreminja.

Analiza Sodišča

144. Nekatere od teh opredelitev niso popolne ali so neskladne z drugimi dokumenti Komisije ali s splošno sprejeto najboljšo prakso.

145. Na primer: opredelitev pojma „proračunsko jamstvo“ (člen 2(9)) ne zajema dejstva, da morebitna finančna obveznost velja do zapadlosti zadnje pogodbe, podpisane s končnim prejemnikom jamstva Unije.

146. Ko je Sodišče že navedlo v svojem Posebnem poročilu št. 19/2016 ⁽²⁾ opredelitev pojma „učinek finančnega vzvoda“ ni jasna in ni skladna z mednarodno sprejetimi smernicami. V členu 2(33) predlagane finančne uredbe ni takšnega pojasnila. Poleg tega se uvaža nova opredelitev pojma „multiplikacijski učinek“, ki je podobna opredelitvi pojma finančnega vzvoda. (V členu 202(1)(d) se izraza uporabljata kot sopomenki, zaradi česar je pojem še bolj nejasen.)

⁽¹⁾ Posebno poročilo št. 5/2011 – Shema enotnega plačila (SEP): vprašanja, ki jih je treba obravnavati za izboljšanje njenega dobrega finančnega poslovanja.

⁽²⁾ V Posebnem poročilu št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti – izkušnje, pridobljene v programskem obdobju 2007–2013 je Sodišče priporočilo, naj Komisija „v finančni uredbi (in posledično v sektorskih uredbah) zagotovi opredelitev finančnega vzvoda finančnih instrumentov, ki se bo uporabljala na vseh področjih proračuna EU ter bo jasno razlikovala med finančnim vzvodom zasebnih in nacionalnih javnih prispevkov v okviru OP in/ali dodatnih zasebnih ali javnih kapitalskih prispevkov ter upoštevala vrsto obravnavanega instrumenta. V tej opredelitvi naj bo jasno opisano, kako se določijo zneski, ki so bili aktivirani s prispevki EU in nacionalnimi javnimi prispevki, po možnosti v skladu s smernicami OECD na tem področju.“

147. Tako v finančni uredbi kot v sektorskih uredbah je predlagana vrsta ukrepov, katerih cilj je večja osredotočenost na rezultate in učinke. Ugotovitve nedavnih revizij ⁽¹⁾ Sodišča pa kažejo, da obstajajo pri tem, kako se ti pojmi uporabljajo na različnih področjih dejavnosti Komisije, velike razlike.

Zaključek

148. Sodišče priporoča, naj se:

- opredelitve, navedene v predlogu finančne uredbe, uskladijo z obstoječo najboljšo prakso,
- v finančno uredbo vključita opredelitvi pojmov „učinek“ in „rezultat“. Te opredelitve bi se morale upoštevati tudi v sektorskih uredbah.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourgju na zasedanju 26. januarja 2017.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

⁽¹⁾ Odstavki 3.54 do 3.59 letnega poročila za leto 2015, odstavka 3.52 in 3.92 letnega poročila za leto 2014.

PRILOGA I

SPREMENJENO BESEDILO KOMISIJE IN PRIPOROČILA SODIŠČA

Besedilo predloga	Priporočilo Sodišča
<i>Člen 69 Organi, ustanovljeni na podlagi PDEU in Pogodbe Euratom</i> 6. Neodvisni zunanji revizor preveri, da zaključni računi posameznih organov iz odstavka 1 tega člena ustrezno prikazujejo njegove prihodke, odhodke in finančni položaj zadevnega organa pred konsolidacijo v končnem zaključnem računu Komisije. Če ni v temeljnem aktu iz odstavka 1 tega člena določeno drugače, Računsko sodišče pripravi posebno letno poročilo za vsak organ v skladu z zahtevami iz člena 287(1) PDEU. Pri pripravi tega poročila Računsko sodišče upošteva revizijsko delo, ki ga je opravil neodvisni zunanji revizor, ter ukrepe, sprejete na podlagi ugotovitev revizorja.	<i>Člen 69 Organi, ustanovljeni na podlagi PDEU in Pogodbe Euratom</i> 6. Neodvisni zunanji revizor preveri, da zaključni računi posameznih organov iz odstavka 1 tega člena ustrezno prikazujejo njegove prihodke, odhodke in finančni položaj zadevnega organa pred konsolidacijo v končnem zaključnem računu Komisije. <u>Neodvisni zunanji revizor preveri tudi zakonitost in pravilnost vseh prihodkov in odhodkov.</u> Če ni v temeljnem aktu iz odstavka 1 tega člena določeno drugače, Računsko sodišče <u>letno poroča o rezultatih revizije</u> pripravi posebno letno poročilo za vsak organ <u>organov iz tega člena</u> v skladu z zahtevami iz člena 287(1) PDEU. Pri pripravi <u>tega poročanja</u> Računsko sodišče upošteva revizijsko delo, ki ga je opravil neodvisni zunanji revizor, ter ukrepe, sprejete na podlagi ugotovitev revizorja.
<i>Člen 70 Subjekti javno-zasebnega partnerstva</i> Subjekti, ki so pravne osebe, ustanovljene s temeljnim aktom in pooblašene za izvajanje javno-zasebnega partnerstva, sprejmejo svoja finančna pravila. Ta pravila zajemajo sklop načel, ki so potrebna za zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 261, da se finančna uredba dopolni z vzorčno finančno uredbo, v kateri se določijo načela, potrebna za zagotovitev dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije, in sicer na podlagi člena 149. Finančna pravila teh subjektov ne odstopajo od vzorčne finančne uredbe, razen če tako ne zahtevajo posebni razlogi in s predhodnim soglasjem Komisije. Za subjekte javno-zasebnega partnerstva se uporabljajo odstavki 2, 3 in 4 člena 69.	<i>Člen 70 Subjekti javno-zasebnega partnerstva</i> Subjekti, ki so pravne osebe, ustanovljene s temeljnim aktom in pooblašene za izvajanje javno-zasebnega partnerstva, sprejmejo svoja finančna pravila. Ta pravila zajemajo sklop načel, ki so potrebna za zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 261, da se finančna uredba dopolni z vzorčno finančno uredbo, v kateri se določijo načela, potrebna za zagotovitev dobrega finančnega poslovanja sredstev Unije, in sicer na podlagi člena 149. Finančna pravila teh subjektov ne odstopajo od vzorčne finančne uredbe, razen če tako ne zahtevajo posebni razlogi in s predhodnim soglasjem Komisije. Za subjekte javno-zasebnega partnerstva se uporabljajo odstavki 2, 3 in 4 <u>do 6</u> člena 69.
<i>Člen 123 Navzkrižno opiranje na revizije</i> Če revizijo, temelječo na mednarodno sprejetih standardih, ki zagotavljajo razumno zagotovilo, v zvezi z računovodskimi izkazi in poročili, v katerih je opredeljena uporaba prispevka Unije, izvede neodvisen revizor, je ta revizija osnova za splošno zagotovilo, ki je po potrebi podrobneje določeno v pravilih za posamezni sektor.	<i>Člen 123 Navzkrižno opiranje na revizije</i> Če revizijo, temelječo na mednarodno sprejetih standardih, ki zagotavljajo razumno zagotovilo, v zvezi z računovodskimi izkazi in poročili, v katerih je opredeljena uporaba prispevka Unije, izvede neodvisen revizor, <u>se lahko ta revizija upošteva pri reviziji odhodkov Unije</u> je ta revizija osnova za splošno zagotovilo, ki je po potrebi podrobneje določena v pravilih za posamezni sektor. <u>Zato se Komisiji in Računskemu sodišču na njuno zahtevo da na voljo poročilo neodvisnega revizorja in z njim povezana revizijska dokumentacija.</u>

Besedilo predloga	Priporočilo Sodišča
Člen 126 Okvirna finančna partnerstva 3. Da se optimizirajo stroški in koristi revizij ter omogočijo usklajevanje, revizije in preverjanje, se lahko sporazumi sklenejo z osebami in subjekti, ki izvršujejo sredstva Unije v skladu s točko (c) člena 61(1), ali upravičenci do nepovratnih sredstev. V primeru Evropske investicijske banke se uporablja tristranski sporazum, sklenjen s Komisijo in Evropskim računskim sodiščem.	Člen 126 Okvirna finančna partnerstva 3. Da se optimizirajo stroški in koristi revizij ter omogočijo usklajevanje, revizije in preverjanje, se lahko sporazumi sklenejo z osebami in subjekti, ki izvršujejo sredstva Unije v skladu s točko (c) člena 61(1), ali upravičenci do nepovratnih sredstev. V primeru Evropske investicijske banke se uporablja tristranski sporazum, sklenjen s Komisijo in Evropskim računskim sodiščem. <u>Ti sporazumi ne smejo omejevati dostopa Računskega sodišča do informacij, potrebnih za revizijo sredstev Unije.</u>
Člen 211 Pravila za proračunska jamstva 2. Prispevki držav članic k proračunskemu jamstvu v skladu s členom 201(2) se lahko zagotovijo v obliki jamstev ali denarja. Znesek, ki presega znesek, naveden v točki (a) odstavka 1, se odobri v imenu Unije. Plačila za unovčena jamstva po potrebi izvršijo prispevajoče države članice ali tretje osebe, in sicer po načelu enakovrednosti terjatev (<i>pari passu</i>). Komisija s prispevajočimi subjekti podpiše sporazum, ki vsebuje zlasti določbe o plačilnih pogojih.	Člen 211 Pravila za proračunska jamstva 2. Prispevki držav članic k proračunskemu jamstvu v skladu s členom 201(2) se lahko zagotovijo v obliki jamstev ali denarja. Znesek, ki presega znesek, naveden v točki (a) odstavka 1, se odobri v imenu Unije. Plačila za unovčena jamstva po potrebi načeloma izvršijo prispevajoče države članice ali tretje osebe, in sicer po načelu enakovrednosti terjatev (<i>pari passu</i>). Komisija s prispevajočimi subjekti podpiše sporazum, ki vsebuje zlasti določbe o plačilnih pogojih.
Člen 247 Revizijska pravila in postopek 1. Računsko sodišče pri pregledovanju, ali so bili vsi prihodki prejeti in ali so vsi odhodki nastali na zakonit in pravilen način, upošteva Pogodbi, proračun, to uredbo, delegirane akte, sprejete na podlagi te uredbe, in vse druge akte, sprejete na podlagi Pogodb. Ta pregled upošteva večletno naravo programov ter povezane nadzorne in kontrolne sisteme.	Člen 247 Revizijska pravila in postopek 1. Računsko sodišče pri pregledovanju, ali so bili vsi prihodki prejeti in ali so vsi odhodki nastali na zakonit in pravilen način, upošteva Pogodbi, proračun, to uredbo, delegirane akte, sprejete na podlagi te uredbe, in vse druge akte, sprejete na podlagi Pogodb. Ta pregled upošteva večletno naravo programov ter povezane nadzorne in kontrolne sisteme.
Člen 249 Pravica Računskega sodišča do dostopa 1. Komisija, druge institucije, organi, ki vodijo prihodke ali odhodke v imenu Unije, in prejemniki dajo Računskemu sodišču na razpolago vsa sredstva in vse informacije, za katere Računsko sodišče meni, da so potrebni za izvajanje njegove naloge. Računskemu sodišču dajo na razpolago dokumentacijo v zvezi z oddajo in izvajanjem naročil, ki se financirajo iz proračuna, in vse poslovne knjige denarja ali materiala, vse računovodske evidence ali dokazila in tudi upravne dokumente v zvezi z njimi, vse dokumente v zvezi s prihodki in odhodki, vse evidence premoženja, vse organigrame služb, za katere Računsko sodišče meni, da so potrebni za revidiranje izkaza realizacije proračuna in izkaza finančnega izida na podlagi evidenc ali revidiranja na kraju samem, ter za enak namen tudi vse dokumente in podatke, pripravljene ali arhivirane elektronsko.	Člen 249 Pravica Računskega sodišča do dostopa 1. Komisija, druge institucije, organi, ki vodijo prihodke ali odhodke v imenu Unije, in prejemniki dajo Računskemu sodišču na razpolago vsa sredstva in vse informacije, za katere Računsko sodišče meni, da so potrebni za izvajanje njegove naloge. Računskemu sodišču <u>na njegovo zahtevo</u> dajo na razpolago dokumentacijo v zvezi z oddajo in izvajanjem naročil, ki se financirajo iz proračuna, in vse poslovne knjige denarja ali materiala, vse računovodske evidence ali dokazila in tudi upravne dokumente v zvezi z njimi, vse dokumente v zvezi s prihodki in odhodki, vse evidence premoženja, vse organigrame služb, za katere Računsko sodišče meni, da so potrebni za revidiranje izkaza realizacije proračuna in izkaza finančnega izida na podlagi evidenc ali revidiranja na kraju samem, ter za enak namen tudi vse dokumente in podatke, pripravljene ali arhivirane elektronsko. <u>Pravica Sodišča do dostopa zajema dostop do sistemov IT, ki se uporabljajo za upravljanje prihodkov ali odhodkov, ki jih Sodišče revidira.</u>

Besedilo predloga	Priporočilo Sodišča
Notranji revizijski organi in druge službe zadevnih nacionalnih uprav dajo Računskemu sodišču na voljo vsa sredstva, za katera slednje meni, da so potrebna za izvajanje njegove naloge. 2. Uradniki, katerih delo preverja Računsko sodišče: (a) dajo na vpogled svoje evidence gotovine v blagajni, drugega denarja, vrednostnih papirjev in materiala vseh vrst, pa tudi dokazila v zvezi z upravljanjem sredstev, ki so jim poverjena, in tudi vse knjige, evidence in druge dokumente v zvezi s tem; (b) predložijo korespondenco in vse druge dokumente, ki so potrebni za celovito izvedbo revizije iz člena 247. Informacije iz točke (b) prvega pododstavka lahko zahteva samo Računsko sodišče. 3. Računsko sodišče ima pooblastilo za revidiranje dokumentacije v zvezi s prihodki in odhodki Unije, ki jo hranijo službe institucij in zlasti službe, odgovorne za odločanje v zvezi s takimi prihodki in odhodki, organi, ki vodijo prihodke in odhodke v imenu Unije, ter fizične ali pravne osebe, ki prejemajo plačila iz proračuna. 4. Pri nalogi ugotavljanja, ali so bili prihodki prejeti in ali so odhodki nastali na zakonit in pravilen način ter ali je bilo finančno poslovanje dobro, se ugotavlja tudi, kako organi zunaj institucij uporabljajo sredstva Unije, ki jih prejmejo v obliki prispevkov. 5. Za financiranje Unije, ki se plača prejemnikom zunaj institucij, ti prejemniki pisno izrazijo strinjanje, da Računsko sodišče revidira uporabo odobrenega financiranja, če tega ne storijo, pa tako strinjanje izrazijo izvajalci ali podizvajalci. 6. Komisija da Računskemu sodišču na njegovo zahtevo vse informacije o najemanju in dajanju posojil. 7. Uporaba integriranih računalniških sistemov ne bo poslabšala možnosti dostopa Računskega sodišča do dokazil.	Notranji revizijski organi in druge službe zadevnih nacionalnih uprav dajo Računskemu sodišču na voljo vsa sredstva, za katera slednje meni, da so potrebna za izvajanje njegove naloge. 2. Uradniki, katerih delo preverja Računsko sodišče: (a) dajo na vpogled svoje evidence gotovine v blagajni, drugega denarja, vrednostnih papirjev in materiala vseh vrst, pa tudi dokazila v zvezi z upravljanjem sredstev, ki so jim poverjena, in tudi vse knjige, evidence in druge dokumente v zvezi s tem; (b) predložijo korespondenco in vse druge dokumente, ki so potrebni za celovito izvedbo revizije iz člena 247. Informacije iz točke (b) prvega pododstavka lahko zahteva samo Računsko sodišče. 3. Računsko sodišče ima pooblastilo za revidiranje dokumentacije v zvezi s prihodki in odhodki Unije, ki jo hranijo službe institucij in zlasti službe, odgovorne za odločanje v zvezi s takimi prihodki in odhodki, organi, ki vodijo prihodke in odhodke v imenu Unije, ter fizične ali pravne osebe, ki prejemajo plačila iz proračuna. 4. Pri nalogi ugotavljanja, ali so bili prihodki prejeti in ali so odhodki nastali na zakonit in pravilen način ter ali je bilo finančno poslovanje dobro, se ugotavlja tudi, kako organi zunaj institucij uporabljajo sredstva Unije, ki jih prejmejo v obliki prispevkov. 5. Za financiranje Unije, ki se plača prejemnikom zunaj institucij, ti prejemniki pisno izrazijo strinjanje, da Računsko sodišče revidira uporabo odobrenega financiranja, če tega ne storijo, pa tako strinjanje izrazijo izvajalci ali podizvajalci. 6. Komisija da Računskemu sodišču na njegovo zahtevo vse informacije o najemanju in dajanju posojil. 7. Uporaba integriranih računalniških sistemov ne bo poslabšala možnosti dostopa Računskega sodišča do dokazil. <u>Kadar je to tehnično mogoče, se Računskemu sodišču omogoči elektronski dostop do podatkov in dokumentov, potrebnih za revizijo, v njegovih prostorih.</u>
Člen 250 Letno poročilo Računskega sodišča 1. Računsko sodišče pošlje Komisiji in zadevnim institucijam do 15. junija vsa opažanja, ki bi morala biti po njegovem mnenju vključena v letno poročilo. Ta opažanja ostanejo zaupna in se obravnavajo v kontradiktornem postopku. Vsaka institucija pošlje svoj odgovor Računskemu sodišču do 15. oktobra. Odgovori drugih institucij so istočasno poslani tudi Komisiji.	Člen 250 Letno poročilo Računskega sodišča 1. Računsko sodišče pošlje Komisiji in zadevnim institucijam do 1530. junija vsa opažanja, ki bi morala biti po njegovem mnenju vključena v letno poročilo, <u>da se zadevni instituciji omogoči, da poda svoje pripombe.</u> Ta opažanja ostanejo zaupna in se obravnavajo v kontradiktornem postopku. Vsaka institucija pošlje svoj odgovor Računskemu sodišču do 15. oktobrajulija. Odgovori drugih institucij so istočasno poslani tudi Komisiji.

Besedilo predloga	Priporočilo Sodišča
2. Letno poročilo vsebuje oceno urejenosti finančnega poslovanja. 3. Letno poročilo vsebuje poseben oddelek za vsako institucijo. Računsko sodišče lahko po lastni presoji doda povzetek poročila ali splošna opažanja. Računsko sodišče stori vse potrebno, da se odgovori vsake institucije na njegova opažanja objavijo poleg vsakega opažanja, na katero se nanašajo, ali pod njim. 4. Računsko sodišče do 15. novembra organu, odgovornemu za razrešnico, in drugim institucijam pošlje svoje letno poročilo, ki mu priloži odgovore institucij, ter poskrbi za njihovo objavo v Uradnem listu Evropske unije.	2. Letno poročilo vsebuje oceno urejenosti finančnega poslovanja. 3. Letno poročilo vsebuje poseben oddelek za vsako institucijo. Računsko sodišče lahko po lastni presoji doda povzetek poročila ali splošna opažanja. Računsko sodišče stori vse potrebno, da se odgovori vsake institucije na njegova opažanja objavijo skupaj z letnim poročilom po- leg vsakega opažanja, na katero se nanašajo, ali pod njim. 4. Računsko sodišče do 15. novembra organu, odgovornemu za razrešnico, in drugim institucijam pošlje svoje letno poročilo, ki mu priloži odgovore institucij, ter poskrbi za njihovo objavo v Uradnem listu Evropske unije.
Člen 251 Posebna poročila Računskega sodišča 1. Računsko sodišče pošlje zadevni instituciji ali organu vsa opažanja, ki bi morala biti po njegovem mnenju vključena v posebno poročilo. Ta opažanja ostanejo zaupna in se obravnavajo v kontradiktornem postopku. Zadevna institucija ali organ praviloma v šestih tednih po posredovanju teh opažanj sporoči Računskemu sodišču morebitne odgovore, ki jih želi dati na ta opažanja. To obdobje se lahko v ustrezno utemeljenih primerih začasno prekine, zlasti kadar mora zadevna institucija ali organ v kontradiktornem postopku pridobiti povratne informacije od držav članic, da bi dokončno oblikovala svoj odgovor. Odgovori zadevne institucije ali organa se neposredno in izključno nanašajo na opažanja Računskega sodišča. Računsko sodišče zagotovi, da se posebna poročila pripravijo in sprejmejo v ustreznem obdobju, ki praviloma ni daljše od 13 mesecev. Posebna poročila se skupaj z odgovori zadevnih institucij ali organov nemudoma pošljejo Evropskemu parlamentu in Svetu, od katerih vsak odloči, kadar je ustrezno skupaj s Komisijo, kakšne ukrepe je treba sprejeti v odziv na ta poročila. Računsko sodišče stori vse potrebno, da se odgovori vsake zadevne institucije ali organa na njegova opažanja objavijo poleg vsakega opažanja, na katero se nanašajo, ali pod njim, ter objavi časovni razpored za pripravo posebnega poročila.	Člen 251 Posebna poročila Računskega sodišča 1. Računsko sodišče pošlje zadevni instituciji ali organu vsa opažanja, ki bi morala biti po njegovem mnenju vključena v posebno poročilo, da se zadevni instituciji omogoči, da poda svoje pri-pombe. Ta opažanja ostanejo zaupna in se obravnavajo v kontra-diktornem postopku. Zadevna institucija ali organ praviloma v šestih tednih po posredovanju teh opažanj sporoči Računskemu sodišču morebitne odgovore, ki jih želi dati na ta opažanja. To obdobje se lahko v us-trezno utemeljenih primerih začasno prekine, zlasti kadar mora zadevna institucija ali organ v kontradiktornem postopku pridobi-ti povratne informacije od držav članic, da bi dokončno obliko-vala svoj odgovor. Odgovori zadevne institucije ali organa se neposredno in izključno nanašajo na opažanja Računskega sodišča. Računsko sodišče zagotovi, da se posebna poročila pripravijo in sprejmejo v ustreznem obdobju, ki praviloma ni daljše od 13 mesecev. Posebna poročila se skupaj z odgovori zadevnih institucij ali organov nemudoma pošljejo Evropskemu parlamentu in Svetu, od katerih vsak odloči, kadar je ustrezno skupaj s Komisijo, kakšne ukrepe je treba sprejeti v odziv na ta poročila. Računsko sodišče stori vse potrebno, da se odgovori vsake za-devne institucije ali organa na njegova opažanja objavijo poleg vsakega opažanja, na katero se nanašajo, ali pod njim, ter objavi časovni razpored za pripravo posebnega poročilaskupaj s posebnim poročilom.

PRILOGA II

POROČANJE

	Redna poročila Komisije (v skladu s trenutno finančno uredbo)		Predlagano redno poročanje Komisije (predlog finančne uredbe)		Spremembe, ki jih predlaga Sodišče	
	Datum	Poročilo	Datum	Poročilo	Datum predložitve v revizijo	Poročilo
1	1. marec $n+1$	začasni zaključni računi drugih institucij in organov za leto n	1. marec $n+1$	začasni zaključni računi drugih institucij in organov za leto n	1. marec $n+1$	začasni zaključni računi vseh institucij in organov za leto n
2	31. marec $n+1$	začasni zaključni račun Komisije in konsolidirani zaključni račun Unije za leto n	31. marec $n+1$	začasni zaključni račun Komisije in konsolidirani zaključni račun Unije za leto n	31. marec $n+1$	začasni konsolidirani zaključni račun Unije za leto n
3	31. marec $n+1$	poročilo o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za leto n (člen 142 trenutne finančne uredbe)	31. marec $n+1$	poročilo o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za leto n (člen 241 predloga finančne uredbe)	1. marec $n+1$	poročilo o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za leto n (člen 241 predloga finančne uredbe)
4	15. junij $n+1$	povzetek letnih poročil o dejavnostih (člen 66(9) trenutne finančne uredbe)	31. julij $n+1$	Vključi se v letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 239 predloga finančne uredbe).	31. marec $n+1$	enotno poročilo o odgovornosti
5		ocena financ Unije glede na dosežene rezultate (člen 318 PDEU)	31. julij $n+1$	Vključi se v letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 239 predloga finančne uredbe).	1. maj $n+1$	ločeno poročilo s pojasnilom o obsegu in ugotovitvah ocenjevanja v zvezi s celotno porabo EU in drugimi politikami
6	1. julij $n+1$	letna poročila o dejavnostih za leto n	31. julij $n+1$	Vključi se v letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 239 predloga finančne uredbe). O informacijah o smotrnosti poslovanja bi se poročalo v poročilih o programih, priloženih predlogu proračuna.		Notranji dokumenti Komisije. Ni potrebe, da bi se obravnavali v finančni uredbi. Ključne informacije o smotrnosti poslovanja bi lahko bile vključene v poročilo o oceni financ Unije.
7	1. julij $n+1$	končni zaključni računi drugih institucij in organov za leto n (člen 148 trenutne finančne uredbe)	1. julij $n+1$	končni zaključni računi drugih institucij in organov za leto n (člen 238 predloga finančne uredbe)	15. junij $n+1$	končni zaključni računi vseh institucij in organov za leto n

	Redna poročila Komisije (v skladu s trenutno finančno uredbo)		Predlagano redno poročanje Komisije (predlog finančne uredbe)		Spremembe, ki jih predlaga Sodišče	
	Datum	Poročilo	Datum	Poročilo	Datum predložitve v revizijo	Poročilo
8	31. julij $n+1$	končni konsolidirani zaključni računi in zaključni račun Komisije za leto n (člen 148 trenutne finančne uredbe)	31. julij $n+1$	konsolidirani zaključni račun (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člena 238(5) in 239 predloga finančne uredbe)	30. junij $n+1$	konsolidirani zaključni račun
9	31. julij $n+1$	sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu računskemu sodišču o zaščiti proračuna EU do konca leta n	31. julij $n+1$	poročilo o preventivnih in popravniških ukrepih za proračun EU (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 239 predloga finančne uredbe)	31. marec $n+1$	poročilo o preventivnih in popravniških ukrepih za proračun EU (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 239 predloga finančne uredbe)
10		poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije (boj proti goljufijam) (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 325 PDEU)	31. julij $n+1$	poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije (boj proti goljufijam) (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 325 PDEU)	31. marec $n+1$	poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije (boj proti goljufijam) (kot del celovitega svežnja finančnih poročil) (člen 325 PDEU)
11		poročilo o notranjih revizijah (člen 99(5) trenutne finančne uredbe)	31. julij $n+1$	poročilo o notranjih revizijah (člen 116(8) predloga finančne uredbe)	31. marec $n+1$	Vključi se v enotno poročilo o odgovornosti.
12		poročilo o nadaljnjih ukrepih v zvezi z razrešnico (člen 165(3) trenutne finančne uredbe)	31. julij $n+2$	poročilo o nadaljnjih ukrepih v zvezi z razrešnico (člen 253(3) predloga finančne uredbe)		
13	15. junij $n+1$	poročilo o skrbniških skladih		poročilo o skrbniških skladih (člen 244 predloga finančne uredbe)	30. junij $n+1$	Kot konsolidirani izkaz se vključi v konsolidirani zaključni račun.
14	1. september $n+1$	predlog proračuna za leto $n+2$	1. september $n+1$	predlog proračuna — Zajema tudi informacije o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih in finančni pomoči. — poročila o programih		

	Redna poročila Komisije (v skladu s trenutno finančno uredbo)		Predlagano redno poročanje Komisije (predlog finančne uredbe)		Spremembe, ki jih predlaga Sodišče	
	Datum	Poročilo	Datum	Poročilo	Datum predložitve v revizijo	Poročilo
15	15. september	poročilo o ugotovljenih trenutnih tveganjih, prepoznanih splošnih trendih, novih računovodskih vprašanjih ter informacijah o izterjavah (člen 150(4) trenutne finančne uredbe)	15. september	poročilo o ugotovljenih trenutnih tveganjih, prepoznanih splošnih trendih, novih računovodskih vprašanjih ter informacijah o izterjavah (člen 243 predloga finančne uredbe)	1. september	poročilo o ugotovljenih trenutnih tveganjih, prepoznanih splošnih trendih, novih računovodskih vprašanjih ter informacijah o izterjavah (člen 243 predloga finančne uredbe)
16		poročilo o proračunskih jamstvih in tveganjih (člen 149)		Združi se s poročilom o finančnih instrumentih, ki se priloži predlogu proračuna.		
17	oktober/november $n+1$	poročilo Komisije Evropskemu Parlamentu in Svetu o finančnih instrumentih, ki jih podpira splošni proračun (člen 140(8) trenutne finančne uredbe)	1. september $n+1$	poročilo o finančnih instrumentih, proračunskih jamstvih, finančni pomoči, pogojnih obveznostih in skupnem skladu za rezervacije (člen 39(4) in (5), 50(1)(d), 242 predloga finančne uredbe) Predloži se skupaj s predlogom proračuna za leto $n+2$.		

