



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Črpanje evropskih sredstev za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Črpanje evropskih sredstev za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast

Številka: 320-8/2017/29

Ljubljana, 18. junija 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo *revizijo učinkovitosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* (v nadaljevanju: ministrstvo) pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast v programskem obdobju 2014–2020 v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Tretja prednostna os Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast (v nadaljevanju: tretja prednostna os) je ena od štirinajstih prednostnih osi Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: operativni program), na podlagi katerega je Republiki Sloveniji na voljo 3,07 milijarde evrov pravic porabe iz proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU). K temu znesku mora Republika Slovenija dodati še 750 milijonov evrov iz javnih in zasebnih virov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je veljalo, da znesek razpoložljivih sredstev za tretjo prednostno os znaša 717 milijonov evrov, od česar so pravice porabe iz proračuna EU znašale 526 milijonov evrov in sredstva nacionalne udeležbe 191 milijonov evrov. S spremembo operativnega programa v decembru 2017 se je znesek razpoložljivih sredstev znižal na 609 milijonov evrov, saj je bil del sredstev prenesen na druge prednostne osi. Pravice porabe iz proračuna EU znašajo 445 milijonov evrov.

Tretja prednostna os je bila sprva po znesku pravic porabe iz proračuna EU najpomembnejša prednostna os v okviru operativnega programa, po spremembi operativnega programa konec leta 2017 pa je zdrsnila na drugo mesto. Kljub njeni finančni pomembnosti je izvajanje tretje prednostne osi potekalo relativno počasi v primerjavi z drugimi prednostnimi osmi operativnega programa. Z 9,2 odstotka dodeljenih in pogodbeno vezanih pravic porabe iz proračuna EU je bila namreč ta prednostna os na predzadnjem mestu, izplačila upravičencem pa so znašala le 1 odstotek pravic porabe iz proračuna EU. Za nastale izdatke v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bilo zahtevanih povračil od Evropske komisije.

Zaradi vzpostavitve potrebnih podlag za pričetek črpanja sredstev operativnega programa in za izvajanje ukrepov tretje prednostne osi ter tudi zaradi izvajanja aktivnosti, povezanih s črpanjem sredstev iz prejšnjega programskega obdobja 2007–2013, pri katerih je sodelovalo oziroma jih je izvajalo tudi ministrstvo, črpanje sredstev na tretji prednostni osi ni bilo mogoče takoj, ko so bila sredstva na voljo. Izvajanje tretje prednostne osi je potekalo z zamudo glede na načrte ministrstva. Zamude so nastajale tako v fazi priprave kot tudi v fazi izvedbe javnih razpisov. Javni razpisi so bili objavljeni kasneje, kot je ministrstvo predvidevalo, pa tudi postopek izbora operacij je pri polovici javnih razpisov trajal dlje, kot je bilo predvideno v objavljenih besedilih javnih razpisov. Prvi javni razpis je bil objavljen 27. 5. 2016. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, so ministrstvo in njegovi izvajalski organi v okviru tretje prednostne osi objavili 18 javnih razpisov v skupni vrednosti 44,5 milijona evrov, od katerih kar

petina sredstev ni bila dodeljena. Ministrstvo je na zahtevo računskega sodišča po obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo analizo vzrokov za tako velik razkorak med razpisanimi in dodeljenimi sredstvi.

Zamiki pri izvajanju javnih razpisov se odražajo tudi v zamikanju načrtovane porabe na kasnejša leta obdobja upravičenosti izdatkov, ki traja do konca leta 2023. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je načrtovana poraba evropskih sredstev na tretji prednostni osi za zadnja štiri leta tega obdobja povečala s prvotnega 24,1 odstotka na kar 56,9 odstotka. Prestavljanje izvedbe na kasnejša leta povečuje tveganje, da v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev za financiranje drugih projektov. Računsko sodišče zato opozarja na obstoj tveganj za izgubo sredstev, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna EU.

Na podlagi pregleda vsebine objavljenih javnih razpisov je računsko sodišče ugotovilo, da so javni razpisi sicer povezani s cilji operativnega programa, vendar imajo nekatere pomanjkljivosti, ki vplivajo na prispevek javnih razpisov k doseganju ciljev, zastavljenih v operativnem programu. Pri merilih za ocenjevanje in izbor operacij je računsko sodišče v nekaterih primerih ugotovilo pomembne pomanjkljivosti, kot so odsotnost merila o kakovosti operacije, pomanjkljiva povezava med merili za ocenjevanje in cilji javnega razpisa ter možnost za subjektivno presojo posameznega merila. Iz naziva tretje prednostne osi sicer izhaja, da naj bi ministrstvo spodbude na tej prednostni osi namenilo dinamičnemu in konkurenčnemu gospodarstvu za zeleno gospodarsko rast. Kljub temu je bil vpliv operacije na okolje vključen med merila za ocenjevanje pri manj kot polovici javnih razpisov, vendar pa ni bil odločilnega pomena za pridobitev sofinanciranja.

Nekatere pomanjkljivosti je računsko sodišče ugotovilo tudi na področju kazalnikov, ki jih ministrstvo želi doseči z izvedbo javnih razpisov. Ministrstvo je pri javnih razpisih načrtovalo in spremljalo kazalnike, ki so določeni v operativnem programu. Za vsak posamezni javni razpis ministrstvo lahko ugotovi njegov prispevek k načrtovanim kazalnikom učinka, medtem ko s podatki o tem, koliko bo izvedba posameznega javnega razpisa pripomogla k doseganju pričakovanih rezultatov, ne razpolaga. Poleg tega je računsko sodišče za javne razpise, ki jih je izvedlo ministrstvo, ugotovilo, da v nekaterih primerih povezava med kazalniki v različnih podlagah ni bila jasno razvidna, da ministrstvo ni določilo takšnih kazalnikov, ki bi zagotavljali izvedbo tistih aktivnosti, zaradi katerih bi se kazalniki pričakovanih rezultatov dejansko zvišali, in da je ministrstvo v pogodbah o sofinanciranju določilo tudi kazalnike, ki so bili doseženi že s tem, ko je upravičenec prejel subvencijo.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da je bilo poslovanje ministrstva pri črpanju sredstev tretje prednostne osi v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkovito*.

Računsko sodišče je med revizijskim postopkom ministrstvo seznanilo s predvidenimi popravljivimi ukrepi. Ker je ministrstvo pred zaključkom revizijskega postopka izvedlo aktivnosti, s katerimi je sprejelo ustrezne popravljalne ukrepe, računsko sodišče v izdanem revizijskem poročilu od ministrstva ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, je pa ministrstvu podalo več *priporočil* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PODROČJE REVIZIJE	8
1.2.1 Odobrene pravice za prevzem obveznosti	9
1.2.2 Področja podpore	10
1.2.3 Postopki črpanja sredstev tretje prednostne osi	13
1.3 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA GOSPODARSKI RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO	17
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP IN OMEJITVE REVIZIJE.....	18
2. ČRPLANJE SREDSTEV TRETJE PREDNOSTNE OSI	19
2.1 ČASOVNI POTEK IZVAJANJA TRETJE PREDNOSTNE OSI	19
2.1.1 Zagotovitev podlag za pričetek črpanja sredstev.....	21
2.1.2 Načrtovanje izvajanja javnih razpisov	25
2.1.3 Potek izvajanja javnih razpisov.....	29
2.1.4 Potek izplačil iz državnega proračuna in povračil iz proračuna EU v državni proračun.....	35
2.1.5 Povzetek ugotovitev	38
2.2 ZAGOTAVLJANJE DOSEGANJA ZASTAVLJENIH CILJEV	39
2.2.1 Opredelitev postopkov na ministrstvu pri izvajanju javnih razpisov	40
2.2.2 Usmerjenost javnih razpisov k ciljem tretje prednostne osi	42
2.2.3 Spremljanje doseganja zastavljenih ciljev	49
2.2.4 Druge ugotovitve pri izvajanju javnih razpisov	56
2.2.5 Povzetek ugotovitev	57
3. MNENJE	59
4. PRIPOROČILA	61

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti črpanja sredstev evropske kohezijske politike za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast v programskem obdobju 2014–2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ je bilo za revidiranca določeno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Sredstva evropske kohezijske politike za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast v programskem obdobju 2014–2020 so določena z operativnim programom⁵, in sicer v okviru tretje prednostne osi. Predmet revizije so aktivnosti in ukrepi ministrstva pri črpanju sredstev tretje prednostne osi.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri črpanju sredstev tretje prednostne osi v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017. V ta namen smo preverili, ali ministrstvo zagotavlja:

- časovno nadzorovano izvajanje tretje prednostne osi ter
- izvajanje tretje prednostne osi tako, da bodo doseženi zastavljeni cilji in kazalniki.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-8/2017/5 z dne 23. 6. 2017.

⁵ [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>], april 2018.

1.2 Področje revizije

Evropska kohezijska politika se izvaja prek treh glavnih skladov: Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada (ESS) in Kohezijskega sklada (KS). Za programsko obdobje 2014–2020 je Evropska komisija sprejela skupne določbe⁶ za sklade kohezijske politike, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR). Vseh pet skladov skupaj je poimenovala *evropski strukturni in investicijski skladi* (v nadaljevanju: skladi ESI). Evropska komisija je z Uredbo 1303/2013 določila 11 tematskih ciljev, v katere mora biti usmerjena pomoč skladov ESI. Tretja prednostna os pokriva tretji tematski cilj iz te uredbe, to je *Povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij* (v nadaljevanju: *MSP*), *kmetijskega sektorja (za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja)* ter *sektorja ribištva in akvakulture (za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo)*. V tabeli 1 prikazujemo, kateri sklad ESI podpira posamezni tematski cilj v Republiki Sloveniji.

Tabela 1: Podpora skladov ESI posameznim tematskim ciljem v Republiki Sloveniji

TEMATSKI CILJI	ESRR	ESS	KS	EKSRP	ESPR
1 Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij	✓			✓	
2 Povečanje dostopnosti do informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti	✓			✓	
3 Povečanje konkurenčnosti MSP, kmetijskega sektorja (za EKSRP) ter sektorja ribištva in akvakulture (za ESPR)	✓			✓	✓
4 Podpora prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika v vseh sektorjih	✓		✓		
5 Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj	✓		✓	✓	
6 Ohranjanje in varstvo okolja in spodbujanje učinkovite rabe virov	✓		✓	✓	✓
7 Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah	✓		✓		
8 Spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja in mobilnosti delovne sile		✓		✓	✓
9 Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršni koli diskriminaciji	✓	✓		✓	
10 Vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje za spretnosti ter vseživljenjsko učenje	✓	✓		✓	
11 Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in zainteresiranih strani ter prispevanje k učinkoviti javni upravi		✓			

Vir: Partnerski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020 [<http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>], maj 2018.

⁶ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (v nadaljevanju: Uredba 1303/2013; UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013 s spremembami).

1.2.1 Odobrene pravice za prevzem obveznosti

V obdobju, na katero se nanaša revizija je veljalo, da je na podlagi operativnega programa Republiki Sloveniji na voljo 3.011.899.768 evrov odobrenih pravic za prevzem obveznosti iz proračuna EU⁷ (v nadaljevanju: pravice porabe). K temu znesku mora Republika Slovenija dodati še 744.336.893 evrov nacionalnih sredstev, ki vključujejo tako javna sredstva kot sredstva zasebnih virov. Skupaj so sredstva kohezijske politike na podlagi operativnega programa, veljavnega v obdobju, na katero se nanaša revizija, za Republiko Slovenijo znašala 3.756.236.661 evrov.

Obseg razpoložljivih sredstev je bil spremenjen z drugo spremembo operativnega programa, ki jo je Evropska komisija potrdila decembra 2017, kar je po obdobju, na katero se nanaša revizija. Razpoložljiva sredstva za tretjo prednostno os in za operativni program, kot so bila veljavna v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter sredstva na podlagi druge spremembe operativnega programa prikazujemo v tabeli 2.

Tabela 2: Razpoložljiva sredstva tretje prednostne osi in operativnega programa

	v evrih				
	Evropska sredstva (ESRR)	Nacionalni javni viri	Nacionalni zasebni viri	Skupaj nacionalni viri	Skupaj
<i>Veljavni operativni program v obdobju, na katero se nanaša revizija</i>					
Vzhodna kohezijska regija	361.921.310	48.256.174	72.384.261	120.640.435	482.561.745
Zahodna kohezijska regija	164.157.114	28.141.219	42.211.829	70.353.048	234.510.162
Skupaj tretja prednostna os	526.078.424	76.397.393	114.596.090	190.993.483	717.071.907
Skupaj operativni program	3.011.899.768	524.344.423	219.992.470	744.336.893	3.756.236.661
Delež sredstev tretje prednostne osi, v odstotkih	17,5			25,7	19,1
<i>Druga sprememba operativnega programa (december 2017)</i>					
Skupaj tretja prednostna os	445.088.474	65.598.733	98.398.100	163.996.833	609.085.307
Skupaj operativni program	3.067.924.925	545.975.387	204.218.358	750.193.745	3.818.118.670
Delež sredstev tretje prednostne osi, v odstotkih	14,5			21,9	16,0

Vir: operativni program, prva in druga sprememba operativnega programa.

Iz tabele 2 je razvidno, da je bilo za tretjo prednostno os v obdobju, na katero se nanaša revizija, predvideno 17,5 odstotka pravic porabe⁸, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna EU za izvedbo

⁷ Pravice porabe za izvajanje operativnega programa so zagotovljene iz KS, ESRR, ESS in iz Pobude za zaposlovanje mladih.

⁸ Zaradi zaokroževanja računskega sodišča lahko pri izračunanih vrednostih v posameznih primerih pride do razlik.

operativnega programa. Skupaj z nacionalnimi javnimi in načrtovanimi zasebnimi viri je bilo za izvedbo tretje prednostne osi predvideno 717.071.907 evrov. S spremembo operativnega programa v decembru 2017 se je obseg razpoložljivih sredstev na tretji prednostni osi zmanjšal, in sicer pravice porabe iz proračuna EU znašajo 445.088.474 evrov oziroma 14,5 odstotka vseh pravic porabe na podlagi operativnega programa. Skupaj z nacionalnimi sredstvi je za izvedbo tretje prednostne osi po zadnjem veljavnem operativnem programu na voljo 609.085.307 evrov.

V skladu z evropskimi pravili se pri izvajanju operativnega programa razpoložljive pravice porabe lahko koristijo v letu, na katerega se nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Poraba sredstev operativnega programa se tako načrtuje za celotno obdobje upravičenosti izdatkov, ki traja do 31. 12. 2023.

Sredstva na tretji prednostni osi so prejemnikom na voljo v obliki nepovratne in povratne pomoči. Za finančne instrumente na tretji prednostni osi⁹, ki predstavljajo povratne oblike pomoči, je bilo sprva, na voljo 255.047.411 evrov oziroma 48,5 odstotka pravic porabe na tretji prednostni osi. V okviru druge spremembe operativnega programa so se ta sredstva znižala na 135.000.000 evrov oziroma 30,3 odstotka pravic porabe tretje prednostne osi. Preostala sredstva tretje prednostne osi so na voljo v obliki nepovratne pomoči.

Stopnja sofinanciranja z evropskimi sredstvi na tretji prednostni osi znaša za vzhodno kohezijsko regijo 75 odstotkov, za zahodno kohezijsko regijo pa 70 odstotkov¹⁰.

Za programsko obdobje 2014–2020 evropska pravila določajo tudi tako imenovano rezervo za uspešnost¹¹. Rezerva za uspešnost znaša od 5 do 7 odstotkov dodeljenih sredstev za vsako prednostno osi¹², pri čemer skupni znesek rezerve za uspešnost, dodeljene na sklad ESI in kategorijo regij, znaša 6 odstotkov. Znesek rezerve za uspešnost na tretji prednostni osi po zadnjem veljavnem operativnem programu znaša 37.674.099 evrov, od tega znaša evropski del 27.552.044 evrov in slovenski del 10.122.055 evrov.

1.2.2 Področja podpore

V operativnem programu so navedeni naslednji problemi, ki negativno vplivajo na razvoj in konkurenčnost MSP v Republiki Sloveniji:

- omejen dostop MSP do finančnih virov in nizka stopnja podjetniške aktivnosti;
- prezadolženost MSP ter slabšanje njihovih poslovnih sredstev;
- relativno nizka stopnja internacionalizacije podjetij; večino prihodkov na tujih trgih ustvarijo velika podjetja, medtem ko MSP, ki številčno predstavljajo več kot 90 odstotkov slovenskih podjetij, na tujih trgih ustvarijo le okrog 10 odstotkov prihodkov;

⁹ Finančni instrumenti za MSP na tretji prednostni osi vključujejo: portfeljske garancije finančnim posrednikom za financiranje MSP, mikrogarancije MSP, mikrokredite mikro in malim podjetjem in samostojnim podjetnikom, lastniško in/ali kvazi lastniško financiranje MSP.

¹⁰ Prva sprememba operativnega programa, [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/kljucni-dokumenti>], april 2018.

¹¹ Rezerva za uspešnost so sredstva, ki jih Evropska komisija dokončno dodeli po opravljenem pregledu uspešnosti izvajanja operativnega programa (več v točki 2.2.3.3 tega poročila).

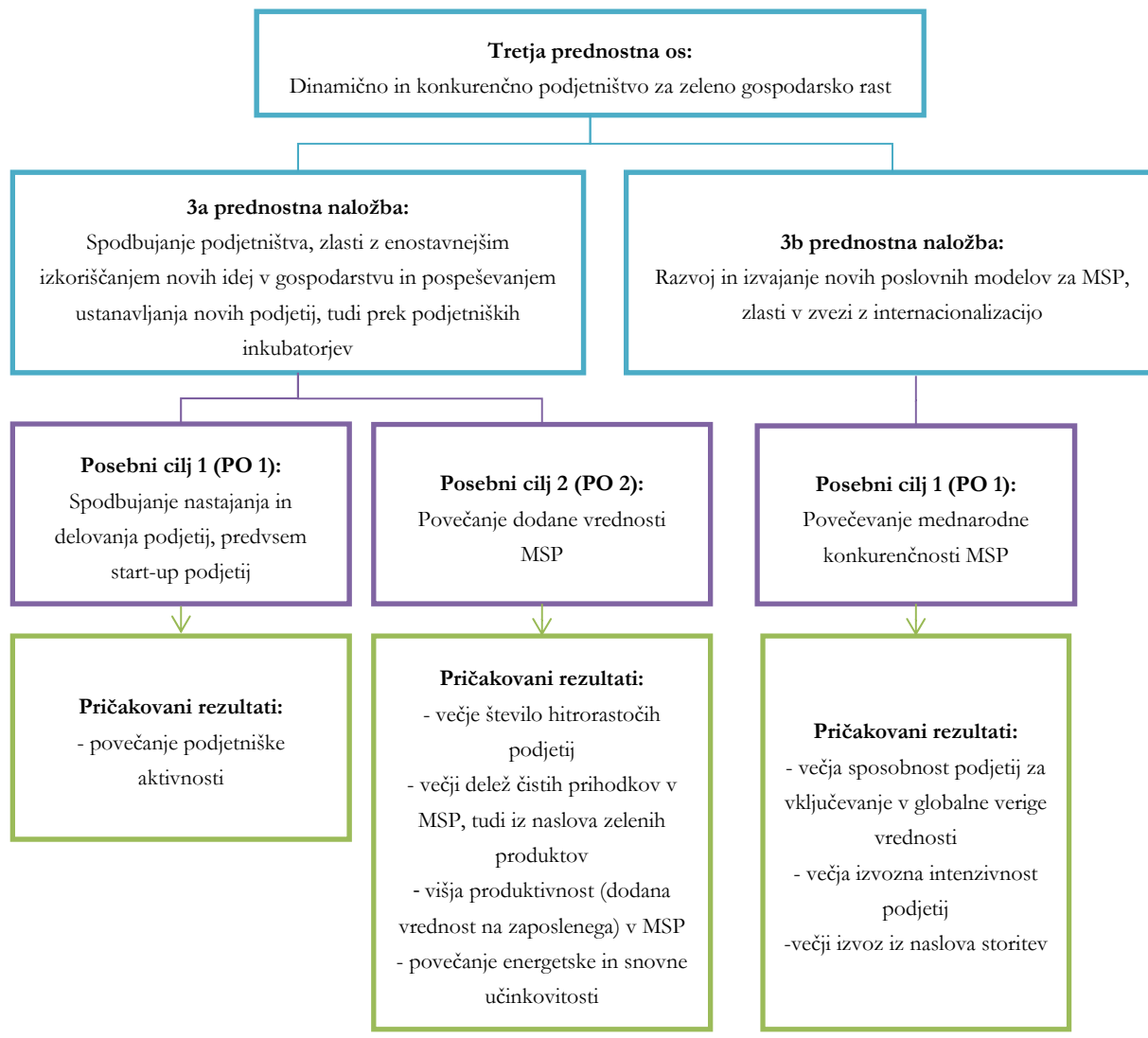
¹² Z izjemo prednostnih osi, namenjenih tehnični podpori, in programov, namenjenih finančnim instrumentom.

- MSP nimajo dovolj kompetenc in virov, da bi lahko vstopila med svetovno konkurenco in v svetovne verige vrednosti, ter
- podjetja v zahodni kohezijski regiji ustvarijo višjo dodano vrednost kot podjetja v vzhodni.

Splošni cilj tretje prednostne osi, zapisan v operativnem programu, je pospešiti rast in razvoj ter izboljšati mednarodno konkurenčnost podjetij, posebej MSP. Posebni cilji so določeni pri posameznih prednostnih naložbah. Republika Slovenija je v operativni program vključila dve od štirih prednostnih naložb, ki jih vnaprej določajo evropska pravila¹³. Za vsak posebni cilj je opredelila pričakovane rezultate. Strukturo tretje prednostne osi prikazujemo na sliki 1.

¹³ Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja naložbe za rast in delovna mesta ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013) določa, da so prednostne naložbe, ki podpirajo izboljšanje konkurenčnosti MSP: spodbujanje podjetništva, zlasti z omogočanjem lažje gospodarske izrabe novih idej in spodbujanjem ustanavljanja novih podjetij, vključno s podjetniškimi inkubatorji; razvijanje in izvajanje novih poslovnih modelov za MSP, zlasti v zvezi z internacionalizacijo; podpiranje vzpostavljanja in širjenja naprednih zmogljivosti za razvoj izdelkov in storitev; iv) podpiranje zmogljivosti MSP za rast na regionalnih, nacionalnih in mednarodnih trgih ter za vključitev pri inovacijskih procesih.

Slika 1: Struktura tretje prednostne osi v operativnem programu



Vir: operativni program, prva sprememba.

Spodbude znotraj posebnega cilja *Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij* so namenjene mladim podjetjem ter novim podjetniškim podjetjem in nadgradnji obstoječega podpornega okolja.

Spodbude znotraj posebnega cilja *Povečanje dodane vrednosti MSP* so namenjene rasti in razvoju MSP, nadgradnji obstoječega podpornega okolja, vzpostavitvi enotne poslovne točke (nadgradnja Enotne kontaktne točke) in izboljšanju energetske in snovne učinkovitosti podjetij.

Spodbude znotraj posebnega cilja *Povečevanje mednarodne konkurenčnosti MSP* so namenjene za:

- razvoj, izvajanje in prenovno poslovnih modelov,
- podporo poslovnim in razvojnim partnerstvom za krepitev sodelovanja v globalnih verigah vrednosti,
- vzpostavitev in delovanje sistema "vse na enem mestu" (angl. *one-stop-shop*) za domače izvoznike in tuje investitorje,

- pripravo študij izvedljivosti, tržnih raziskav in izvoznih načrtov,
- podporo iskanju novih mednarodnih tržnih priložnosti,
- razvoj novih in inovativnih turističnih produktov in storitev.

1.2.3 Postopki črpanja sredstev tretje prednostne osi

1.2.3.1 Organi, vključeni v izvajanje tretje prednostne osi

V izvajanje operativnega programa so na podlagi Uredbe 1303/2013 in Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta¹⁴ (v nadaljevanju: uredba o porabi) vključeni:

1. organ upravljanja,
2. organ za potrjevanje,
3. revizijski organ,
4. posredniški organi,
5. izvajalski organi in
6. upravičenci.

Organ upravljanja je zadolžen za učinkovito in pravilno upravljanje izvajanja operativnega programa ter za sistem izvajanja evropske kohezijske politike. V izvajalskem smislu je ključna naloga organa upravljanja odločanje o podpori posameznim načinom izbora operacij, ki jih pripravijo posredniški organi, ter izvajanje preverjanja koriščenja sredstev po izdaji odločitev o podpori.

Ključna naloga *organa za potrjevanje* je potrjevanje (certifikacija), da so izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike.

Ključna naloga *revizijskega organa* je vzorčno naknadno preverjanje (revizija), da so bili izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike.

Vlogo *posredniških organov* opravljajo ministrstva¹⁵. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge organa upravljanja. Ključna naloga posredniških organov je priprava in izvajanje načinov izbora operacije (javni razpis ali poziv oziroma projekt ali program, ki je neposredno potrjen), vključno s skrbništvom in preverjanjem pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev.

Vlogo *izvajalskih organov* opravljajo javni skladi, javni zavodi in javne agencije, ki izvajajo politiko ministrstev oziroma za njih izvajajo večje število ukrepov, programov, načinov izbora operacij. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge posredniškega organa, zaradi česar se izvajalski organi štejejo za izvedene posredniške organe.

¹⁴ Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16 (69/16-popr.), 15/17.

¹⁵ Ministrstva v vlogi posredniških organov so določena z uredbo o porabi. To so ministrstva, pristojna za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gospodarski razvoj in tehnologijo, kulturo, javno upravo, pravosodje, infrastrukturo, okolje in prostor, izobraževanje, znanost in šport ter zdravje. Pri izvajanju celostnih teritorialnih naložb naloge posredniškega organa opravlja tudi Združenje mestnih občin Slovenije.

Ključna naloga izvajalskih organov je izvajanje načinov izbora operacij, vključno s skrbništvom, pri čemer preverjanje pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev lahko opravljajo izvajalski organi ali posredniški organi.

Vlogo *upravičencev* opravljajo različne pravno-formalne oblike (na primer podjetja, društva, javni organi, občine) ki so odgovorni za pravilno in učinkovito koriščenje evropskih kohezijskih sredstev. Upravičenci niso del sistema evropske kohezijske politike v ožjem smislu.

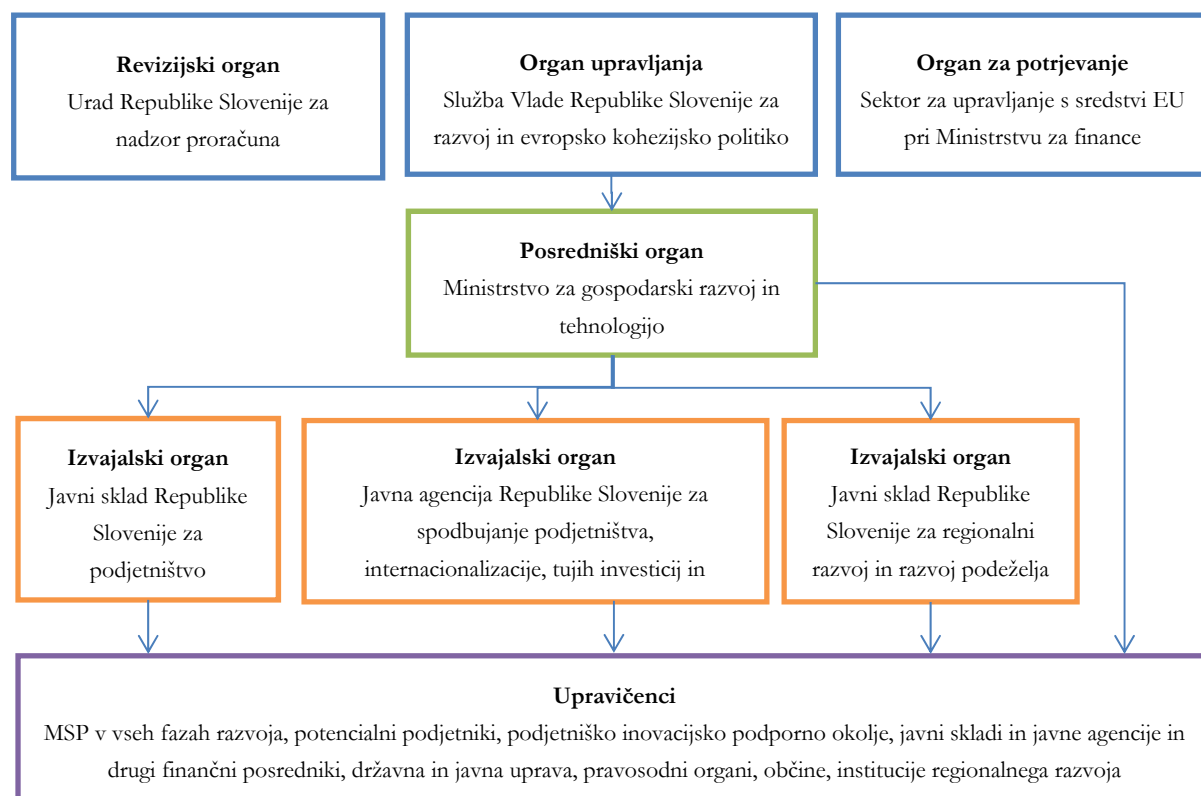
Ministrstvo je pri izvajanju tretje prednostne osi v vlogi posredniškega organa¹⁶. Organ upravljanja, to je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, in ministrstvo sta za izvajanje tretje prednostne osi sklenila sporazum o načinu izvajanja nalog. Ministrstvo je na podlagi soglasja organa upravljanja v izvajanje tretje prednostne osi vključilo tri izvajalske organe ki izvajajo vsebine, ki so na posredniškem organu v pristojnosti različnih direktorátov:

- Javno agencijo Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (v nadaljevanju: SPIRIT),
- Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: SPS) in
- Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (v nadaljevanju: SRRS).

Strukturo izvajanja tretje prednostne osi prikazujemo na sliki 2.

¹⁶ Ministrstvo je pri izvajanju operativnega programa v vlogi posredniškega organa tudi pri izvajanju prve in devete prednostne osi ter skupaj s sodelujočima ministrstvoma (ministrstvo, pristojno za okolje in prostor, ter ministrstvo, pristojno za infrastrukturo) pri izvajanju četrte in šeste prednostne osi. Ministrstvo je tudi upravičenec pri izvajanju trinajste prednostne osi, kjer prejme sredstva iz naslova tehnične pomoči.

Slika 2: Organi, vključeni v izvajanje tretje prednostne osi



Vir: Opis sistema upravljanja in nadzora za izvajanje Operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, verzija 1.0, oktober 2016 (v nadaljevanju: opis sistema upravljanja in nadzora), operativni program, prva sprememba.

V izvajanje tretje prednostne osi sta vključena tudi Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za kulturo, ki imata na voljo manjši obseg sredstev¹⁷.

1.2.3.2 Načini izbora operacij in njihovo potrjevanje

Uredba o porabi določa tri načine, po katerih se lahko izberejo operacije, ki bodo sofinancirane na podlagi operativnega programa:

- javni razpis,
- javni poziv in
- neposredna potrditev operacije, ki pomeni neposredno potrditev projekta, skupine projektov, velikega projekta, kot ga določa Uredba 1303/2013, in programa, ki ga izvaja upravičenec, pod pogoji iz 25. člena uredbe o porabi (na primer če ima operacija neposredno podlago v zakonu ali strategiji na nacionalni ravni ali v operativnem programu na nacionalni ravni, dogovoru za razvoj regije ali trajnostni urbani strategiji, če za posamezno operacijo tako izhaja iz operativnega programa in podobno).

¹⁷ Za projekte obeh ministrstev je bilo do novembra 2017 predvideno 26,8 milijona evrov.

Postopek priprave in izvedbe načina izbora operacij je podrobneje določen z uredbo o porabi in Navodili organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020¹⁸ (v nadaljevanju: navodila za načrtovanje, spremljanje in poročanje).

Na tretji prednostni osi sta se v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot načina izbora operacij izvajala javni razpis, ki so ga izvajali ministrstvo ali izvajalski organi, in neposredna potrditev operacije.

Postopek izbora operacij pri javnem razpisu poteka tako, da ministrstvo pripravi vlogo za odločitev o podpori, ki vsebuje osnutek besedila javnega razpisa in pripadajočo dokumentacijo, ter jo posreduje organu upravljanja v pregled in potrditev. V primeru neposredne potrditve operacije ministrstvo pripravi vlogo za neposredno potrditev operacije. Kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, vlogo za odločitev o podpori pripravi izvajalski organ, ministrstvo dokumentacijo pregleda, poda soglasje in jo posreduje v potrditev organu upravljanja. Ministrstvo in izvajalski organ za vsak posamezen javni razpis skleneta pogodbo, s katero se dogovorita o vsebini, odgovornosti in obveznosti ter načinu izvajanja posameznih načinov operacij. Na podlagi odločitve o podpori, ki jo izda organ upravljanja, ministrstvo ali izvajalski organ izvede javni razpis in z izbranimi upravičenci sklene pogodbe o sofinanciranju. V primeru neposredne potrditve operacije ministrstvo na podlagi izdane odločitve o podpori začne z izvajanjem operacije.

Po sklenitvi pogodbe o sofinanciranju upravičenec izvaja operacijo. Povračilo nastalih upravičenih izdatkov uveljavlja z zahtevkom za izplačilo, ki ga hkrati z vsemi obveznimi prilogami posreduje ministrstvu ali izvajalskemu organu.

Kadar javni razpis izvaja ministrstvo in v primeru neposredne potrditve operacije, skrbnik pogodbe pri ministrstvu opravi administrativno preverjanje zahtevka za izplačilo ter preverjen in pravilen zahtevek za izplačilo posreduje finančni službi ministrstva. Ta pripravi odredbo za izplačilo, na podlagi katere Ministrstvo za finance izvrši izplačilo upravičencu. Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna posredniški organ vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka evropskih sredstev po posamezni operaciji. Zahtevek za izplačilo predstavlja podlago za povračilo evropskih sredstev v državnem proračunu.

Kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, skrbnik pogodbe pri izvajalskem organu opravi administrativno preverjanje zahtevka za izplačilo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je veljala ureditev, da skrbnik pogodbe pri izvajalskem organu pripravi zbirni zahtevek za izplačilo in ga posreduje v vzorčno administrativno preverjanje skrbniku pogodbe na ministrstvu. Pravilen in popoln zbirni zahtevek za izplačilo skrbnik pogodbe potrdi in ga posreduje finančni službi ministrstva. Ta pripravi odredbo za izplačilo, na podlagi katere Ministrstvo za finance izvrši plačilo izvajalskemu organu, ta pa naprej upravičencem. Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna posredniški organ vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka evropskih sredstev po posamezni operaciji.

¹⁸ Verzija 1.00 z dne 17. 7. 2015, verzija 1.01 oktober 2015, verzija 1.02 z dne 28. 4. 2016, verzija 1.03 maj 2016, verzija 1.04 junij 2016, verzija 1.05 z dne 16. 5. 2017.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ta ureditev spremenila. Iz spremembe opisa sistema upravljanja in nadzora¹⁹ izhaja, da po izvedenih administrativnih kontrolah zahtevka za izplačilo finančna služba izvajalskega organa pripravi odredbo za izplačilo upravičencu. Skrbnik pogodbe pri izvajalskem organu preveri pravilnost odredbe za izplačilo, skrbnik proračunske postavke na ministrstvu pa potrdi odredbo za izplačilo pred potrditvijo odredbodajalca. Na podlagi potrjene odredbe Ministrstvo za finance izvrši plačilo upravičencu, hkrati pa ministrstvo vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka evropskih sredstev po posamezni operaciji.

1.3 Predstavitev Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

V skladu z Zakonom o državni upravi²⁰ ministrstvo opravlja naloge na področju ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, socialnega podjetništva, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, pokopališke in pogrebne dejavnosti, naloge na področju regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte.

V skladu z uredbo o porabi ministrstvo kot posredniški organ med drugim opravlja naslednje naloge, ki so pomembne za področje revizije:

- v okviru *načrtovanja* evropske kohezijske politike:
 - zbira in oblikuje predloge za pripravo izvedbenega načrta operativnega programa ter pri tem sodeluje z organom upravljanja in po potrebi z drugimi posredniškimi organi pa tudi z izvajalskimi organi in drugimi subjekti;
- v okviru *načina izbora operacij in izvajanja operacij*:
 - predhodno preverja administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustreznost vloge za neposredno potrditev operacije;
 - organu upravljanja pošlje vlogo za potrditev ustreznosti načina izbora operacije;
 - izvede javni razpis ali javni poziv;
 - izvaja administrativna preverjanja, preverjanja na kraju samem ter preverjanja opravljanja nalog izvajalskih organov;
 - spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča organu upravljanja;
 - skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje, nadziranje in vrednotenje;
 - daje navodila izvajalskemu organu, po potrebi pregleduje njegovo dokumentacijo in poročila ter opravlja naloge posredovanja med izvajalskim organom in organom upravljanja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba ministrstva Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014, ki od 20. 3. 2018 opravlja tekoče posle²¹.

¹⁹ Verzija 1.2, oktober 2017.

²⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

²¹ Uradni list RS, št. 18/18.

1.4 Revizijski pristop in omejitve revizije

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje o učinkovitosti ministrstva pri črpanju sredstev tretje prednostne osi smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije ministrstva;
- z intervjuji pri revidirancu in pisnimi vprašanji;
- s pregledom objav javnih razpisov in z njimi povezane dokumentacije v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter
- s pregledom dokumentacije za vzorec potrjenih operacij iz javnih razpisov, ki jih je izvedlo ministrstvo.

Odločili smo se, da bomo poslovanje ministrstva ocenili kot učinkovito, če ministrstvo zagotavlja časovno nadzorovano izvajanje tretje prednostne osi in izvajanje tretje prednostne osi tako, da bodo doseženi zastavljeni cilji in kazalniki.

V reviziji smo se omejili na javne razpise, ki so jih ministrstvo in izvajalski organi objavili do 30. 6. 2017. Postopkov v primeru neposredne potrditve operacije nismo preverjali, saj je bila do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, izdana le ena odločba za neposredno potrditev operacije v znesku 500.000 evrov, kar po znesku predstavlja 1,1 odstotka potrjenih načinov izbora operacij.

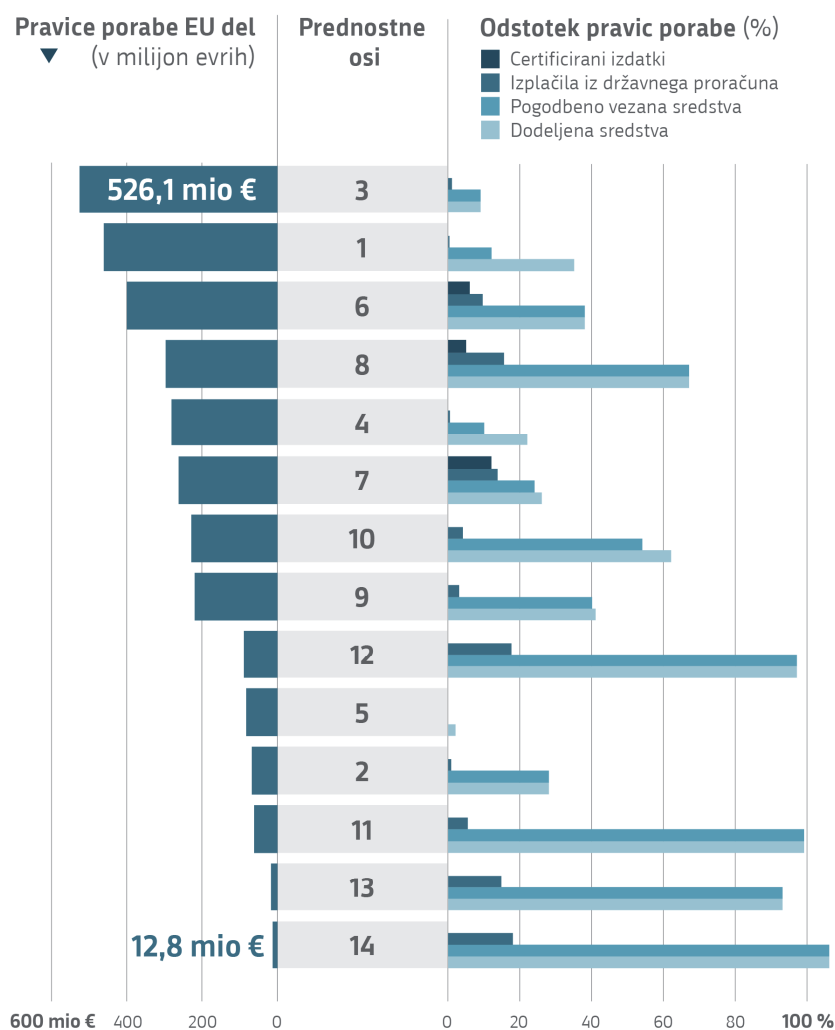
2. ČRPAJNE SREDSTEV TRETJE PREDNOSTNE OSI

2.1 Časovni potek izvajanja tretje prednostne osi

V reviziji smo preverili, ali ministrstvo zagotavlja časovno nadzorovano izvajanje tretje prednostne osi in na ta način obvladuje tveganje morebitne izgube sredstev, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna EU. Pri tem nas je zanimalo, ali ministrstvo načrtuje potek izvajanja tretje prednostne osi, ali izvaja aktivnosti v skladu s terminskim načrtom oziroma v primeru zamud sprejema ustrezne ukrepe in ali zagotavlja, da tudi izvajalski organi izvajajo aktivnosti v skladu s terminskim načrtom, kar so bila tudi naša sodila za ugotavljanje časovno nadzorovanega izvajanja.

Učinkovito izvajanje aktivnosti na tretji prednostni osi pomembno vpliva na uspešnost črpanja evropskih sredstev iz operativnega programa. Na podlagi operativnega programa, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil največji delež pravic porabe iz proračuna EU med vsemi prednostnimi osmi namenjen prav tretji prednostni osi, in sicer 17,5 odstotka. Na podlagi v decembru 2017 spremenjenega operativnega programa je za tretjo prednostno os namenjeno 14,5 odstotka vseh pravic porabe iz proračuna EU, kar pa je še vedno drugi največji delež sredstev med vsemi prednostnimi osmi. Stanje pri izvajanju tretje prednostne osi v primerjavi z drugimi prednostmi osmi na polovici leta 2017, glede na pravice porabe iz proračuna EU takrat veljavnega operativnega programa, prikazujemo na sliki 3.

Slika 3: Stanje izvajanja posameznih prednostnih osi operativnega programa na dan 30. 6. 2017



Nazivi prednostnih osi

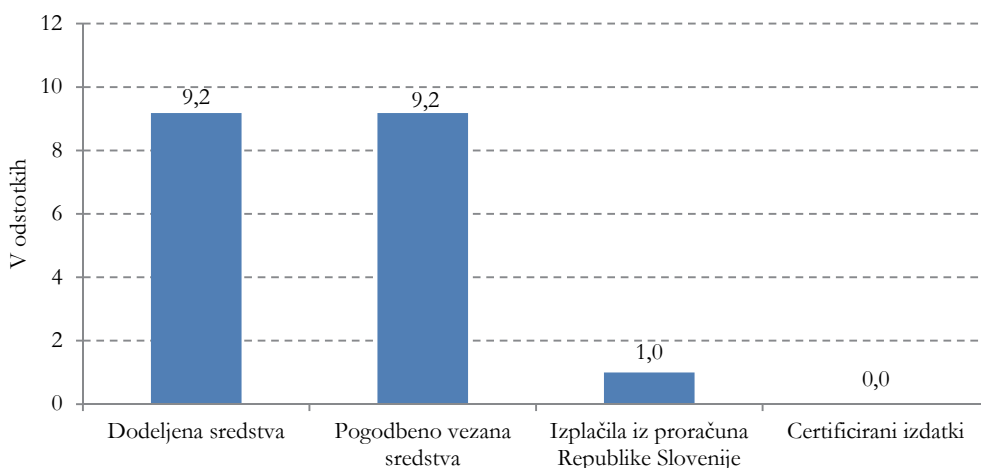
- 1 Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnosti in ozelenitev gospodarstva
- 2 Povečanje dostopnosti do informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti
- 3 Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast
- 4 Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja
- 5 Prilagajanje na podnebne spremembe
- 6 Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti
- 7 Izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti
- 8 Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile
- 9 Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine
- 10 Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost
- 11 Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju nevladnih organizacij ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev
- 12 Tehnična pomoč - KS
- 13 Tehnična pomoč - ESRR
- 14 Tehnična pomoč - ESS

Vir: Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje januar 2014–junij 2017, cilj Naložbe za rast in delovna mesta, julij 2017 (v nadaljevanju: Poročilo o izvajanju za obdobje januar 2014–junij 2017), [URL: <http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>], april 2018.

S slike 3 je razvidno, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajanje tretje prednostne osi potekalo relativno počasi v primerjavi z izvajanjem drugih prednostnih osi. Delež dodeljenih sredstev, ki se nanašajo na izdane odločitve o podpori, je bil ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, drugi najnižji med prednostnimi osmi. Po podatkih, navedenih v Poročilu o izvajanju za obdobje januar 2014–junij 2017, je bilo na tretji prednostni osi do 30. 6. 2017 pogodbeno vezanih 65.853.575 evrov, od katerih evropski del znaša 48.292.637 evrov. Iz državnega proračuna je bilo izplačano 6.560.239 evrov, od katerih evropski del znaša 5.323.006 evrov.

Stanje črpanja glede na pravice porabe na tretji prednostni osi do 30. 6. 2017 prikazujemo na sliki 4, in sicer glede na pravice porabe, določene z operativnim programom, ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Slika 4: Črpanje sredstev tretje prednostne osi do 30. 6. 2017 glede na pravice porabe na tretji prednostni osi (evropska sredstva)



Vir: Poročilo o izvajanju za obdobje januar 2014–junij 2017.

S slike 4 je razvidno, da je bilo na tretji prednostni osi do 30. 6. 2017 dodeljeno in pogodbeno vezano 9,2 odstotka pravic porabe iz proračuna EU, določenih s takrat veljavnim operativnim programom. Izplačila evropskega dela so znašala 1 odstotek pravic porabe.

V nadaljevanju predstavljamo potek izvajanja tretje prednostne osi in navajamo razloge za nizko stopnjo črpanja.

2.1.1 Zagotovitev podlag za pričetek črpanja sredstev

Evropska komisija je oktobra 2014 potrdila Partnerski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020²² in nato decembra 2014 še operativni program. Oba dokumenta predstavljata ključno vsebinsko podlago v Republiki Sloveniji za črpanje sredstev kohezijske politike.

²² [URL: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/PS_koncna_potrjena_141028.pdf], april 2018.

Za pričetek črpanja sredstev operativnega programa je treba vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora. Vlada, ministrstva in služba vlade, ki opravlja naloge organa upravljanja, so morali v ta namen sprejeti podlage, s katerimi so opredelili in določili sistem upravljanja in nadzora operativnega programa. Osnovno podlago, ki določa sistem porabe sredstev operativnega programa, predstavlja uredba o porabi, ki je pričela veljati 29. 4. 2015, poleg nje pa tudi Zakon o javnih financah²³, vsakokrat veljavni zakoni o izvrševanju proračunov Republike Slovenije in vrsta navodil organa upravljanja in organa za potrjevanje.

V letih 2015 in 2016 so institucije, vključene v izvajanje operativnega programa, pripravljale opis sistema upravljanja in nadzora²⁴, ki ga zahtevajo evropska pravila. Poročilo in ustrezno mnenje revizijskega organa o vzpostavljenem sistemu upravljanja in nadzora sta potrebna, da lahko država članica Evropski komisiji predloži v plačilo prvi vmesni zahtevek za plačilo. Vlada se je s poročilom in mnenjem revizijskega organa seznanila 9. 12. 2016.

Na podlagi uredbe o porabi je bilo treba sprejeti tudi izvedbeni načrt operativnega programa (v nadaljevanju: izvedbeni načrt). Izvedbeni načrt predstavlja vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa, določa način doseganja posebnih ciljev operativnega programa in je podlaga za pripravo državnega proračuna. V skladu z navodili za načrtovanje, spremljanje in poročanje je sprejem izvedbenega načrta pogoj za pričetek izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020. Vlada je prvi izvedbeni načrt sprejela 9. 7. 2015²⁵. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil izvedbeni načrt šestkrat spremenjen²⁶. Do 31. 3. 2017 je veljalo, da izvedbeni načrt sprejme vlada z odlokom. Po uveljavitvi spremembe uredbe o porabi²⁷ pa izvedbeni načrt sprejme organ upravljanja in ga objavi na spletni strani skladov Evropske unije.

V treh mesecih po sprejetju operativnega programa je moral biti v skladu z evropskimi pravili ustanovljen odbor za spremljanje operativnega programa (v nadaljevanju: odbor za spremljanje). Vlada je člane odbora za spremljanje imenovala 2. 3. 2015. Odbor za spremljanje najmanj enkrat letno pregleda izvajanje

²³ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

²⁴ V tem dokumentu mora država opredeliti naloge posameznih institucij, vključenih v upravljanje in nadzor; opredeliti porazdelitev funkcij znotraj posamezne institucije; opredeliti delitev nalog med in znotraj posameznih institucij; skleniti ustrezne sporazume; opredeliti postopke za zagotavljanje pravilnosti izdatkov na ravni operativnega programa; opredeliti sistem spremljanja in finančnega poročanja; opredeliti postopke nadzora nad delovanjem sistema ter postopke za zagotavljanje ustrezne revizijske sledi; opredeliti in zagotoviti delovanje sistema poročanja o nepravilnostih; vzpostaviti informacijski sistem in drugo, [URL: http://www.vlada.si/delo_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/vlada_akreditirala_sistem_izvajanja_evropske_kohezijske_politike_20142020_59065/], april 2018.

²⁵ Odlok o izvedbenem načrtu Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 50/15).

²⁶ Spremembe Odloka o izvedbenem načrtu Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 objavljene v Uradnih listih RS, št. 58/15, 76/15, 1/16, 35/16 in 55/16.), Izvedbeni načrt Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 6.0 z dne 5. 5. 2017, Izvedbeni načrt Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 7.0 z dne 14. 6. 2017.

²⁷ Uredba o spremembah Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, Uradni list RS, št. 15/17, ki je začela veljati 1. 4. 2017.

operativnega programa in napredek pri doseganju njegovih ciljev ter lahko predloži pripombe organu upravljanja v zvezi z izvajanjem in vrednotenjem operativnega programa. Njegova naloga je med drugim tudi, da preveri in odobri merila za izbor operacij, ki jih morajo upoštevati posredniški in izvajalski organi pri izvedbi javnih razpisov. Merila za izvajanje operacij so bila sprejeta 30. 4. 2015.

Republika Slovenija je morala sprejeti tudi ustrezne podlage za pričetek izvajanja finančnih instrumentov, ki so predvideni z operativnim programom. V decembru 2015 je bila za izvajanje finančnih instrumentov v obdobju 2014–2020 pripravljena Predhodna ocena za izvajanje finančnih instrumentov v Sloveniji. Maja in septembra 2016 je vlada sprejela spremembi uredbe o porabi²⁸, na podlagi katerih so bile v uredbo dodane določbe, povezane z izvajanjem finančnih instrumentov, prav tako je bilo ministrstvo določeno za posredniški organ za finančne instrumente. Vlada je 28. 7. 2016 imenovala tudi usmerjevalni odbor²⁹, s katerim se mora posredniški organ posvetovati pri načrtovanju in izvajanju finančnih instrumentov. Ministrstvo je v sodelovanju s sodelujočima ministrstvoma³⁰ pripravilo dokument Ključni elementi finančnih instrumentov 2014–2020³¹ (v nadaljevanju: ključni elementi finančnih instrumentov), h kateremu je vlada 15. 6. 2017 podala soglasje. V skladu z uredbo o porabi ministrstvo v sodelovanju s sodelujočima ministrstvoma opravi postopek izbire sklada skladov³² in organu upravljanja pošlje vlogo za odločitev o podpori, na podlagi katere z upravičencem³³ sklene sporazum o financiranju. Te postopke je ministrstvo izvedlo po obdobju, na katero se nanaša revizija, in sicer je sporazum o financiranju z upravičencem sklenilo 24. 11. 2017.

Države članice so morale v skladu z evropskimi pravili najpozneje do 31. 12. 2016 izpolniti predhodne pogojenosti³⁴. Če te predhodne pogojenosti na ravni prednostne osi ne bi bile pravočasno in v celoti izpolnjene, bi lahko Evropska komisija začasno ustavila vsa vmesna plačila ali del vmesnih plačil na ravni posamezne prednostne osi. Kot izhaja iz letnega poročila o izvajanju operativnega programa za leto 2016³⁵, je Republika Slovenija do predvidenega roka izpolnila vse splošne in tematske predhodne pogojenosti.

²⁸ Objavljeni v Uradnem listu RS, št. 36/16, 58/16 (69/16-popr.).

²⁹ Usmerjevalni odbor za izvajanje finančnih instrumentov v programskem obdobju 2014–2020 deluje kot posvetovalni organ glede: priprave ključnih elementov finančnih instrumentov v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance, priprave investicijske strategije, priprave predloga izvedbenega načrta, izbire izvajalca sklada skladov in spremljanja izvajanja finančnih instrumentov ob pripravi polletnega in letnega poročila o napredku izvajanja.

³⁰ Ministrstvo, pristojno za okolje, in ministrstvo, pristojno za infrastrukturo.

³¹ Ključni elementi finančnih instrumentov v programskem obdobju 2014–2020 predstavljajo: izhodišče za izbor upravljalca sklada skladov v Republiki Sloveniji za programsko obdobje 2014–2020; izhodišče za pripravo sporazuma o financiranju med ministrstvom kot posredniškim organom in upravljavcem sklada skladov; podlago za potrditev operacije s strani organa upravljanja; usmeritve za določitev finančnih produktov.

³² V skladu z Uredbo 1303/2013 sklad skladov pomeni sklad, ustanovljen s ciljem, da prispeva podporo programa ali več programov za več finančnih instrumentov.

³³ Uredba 1303/2013 določa, kadar se finančni instrumenti izvajajo prek sklada skladov, se šteje, da je organ, ki izvaja sklad skladov, edini upravičenec.

³⁴ V skladu z Uredbo 1303/2013 veljavna predhodna pogojenost pomeni konkreten in natančno vnaprej opredeljen ključni dejavnik, ki je pogoj za uspešno in učinkovito doseganje posebnega cilja naložbene prednostne naloge Evropske unije in je neposredno in resnično povezan z doseganjem tega cilja ter nanj neposredno vpliva.

³⁵ [URL: <http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>], april 2018.

Predhodna pogojenost na tretji prednostni osi je bila izpolnjena 23. 9. 2016³⁶. Ministrstvo je pri izpolnjevanju predhodne pogojenosti na tretji prednostni osi sodelovalo z Ministrstvom za javno upravo. Vključeno je bilo tudi v pripravo strategije pametne specializacije³⁷, ki je sicer predhodna pogojenost pri prvi prednostni osi operativnega programa, vendar je v operativnem programu predvideno, da se bo upoštevala tudi pri izvajanju tretje prednostne osi.

V nadaljevanju navajamo še podlage, ki jih je moralo oziroma jih je pripravilo ministrstvo za pričetek črpanja sredstev tretje prednostne osi.

Aprila 2015 je ministrstvo sprejelo Program izvajanja finančnih spodbud Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo 2015–2020 (v nadaljevanju: program finančnih spodbud) kot izvedbeni dokument ukrepov, ki so navedeni v več strateških podlagah³⁸, tudi tistih v operativnem programu. Ministrstvo je pojasnilo, da je program finančnih spodbud tudi izhodišče za pripravo letnih programov dela izvajalskih organov.

Pred izvajanjem ukrepov, vključenih v program finančnih spodbud, je moralo ministrstvo poskrbeti za pripravo ustreznih shem državnih pomoči. Eno od treh shem državnih pomoči, na katerih so temeljili objavljeni javni razpisi na tretji prednostni osi v obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pripravilo v letu 2014, dve pa v prvi polovici leta 2015. V letih 2016 in 2017 je ministrstvo pripravilo tudi dopolnitve teh shem.

V prvi polovici leta 2015 je ministrstvo v okviru načrtovanja izvedbenega načrta pripravilo prve predloge načinov izbora operacij.

Ministrstvo in organ upravljanja sta v letu 2016 za izvajanje tretje prednostne osi sklenila sporazum o načinu izvajanja nalog. V sporazumu je določeno, da se prenos nalog z organa upravljanja na ministrstvo izvrši z začetkom veljave uredbe o porabi, to je 29. 4. 2015. Ministrstvo je na podlagi predhodnega soglasja organa upravljanja (z dne 6. 5. 2016) pred podpisom sporazuma z organom upravljanja že sklenilo sporazume o načinu izvajanja nalog s tremi izvajalskimi organi.

Ministrstvo je pojasnilo, da je pri pripravi sporazumov potekalo usklajevanje med organom upravljanja in ministrstvom. Usklajevanje se je začelo istočasno, vendar sta ministrstvo in organ upravljanja najprej

³⁶ Uredba 1303/2013 za tretji tematski cilj določa predhodno pogojenost – *uvedeni so posebni ukrepi kot podlaga za spodbujanje podjetništva ob upoštevanju Akta za mala podjetja*, in tri merila za njeno izpolnitev. Ob potrditvi operativnega programa je Republika Slovenija že izpolnjevala dve merili, tretje merilo *mehanizem za spremljanje izvajanja ukrepov, ki so bili izvedeni v skladu z Aktom za mala podjetja in za ocenjevanje vpliva na MSP*, pa je bilo izpolnjeno s pripravo elektronskega modula za izvajanje MSP testa in izvedbo usposabljanj za njegovo uporabo. MSP test predstavlja oceno vplivov predpisov na gospodarstvo. Pripravljajo ga pripravljavci predpisov pri oblikovanju predlogov zakonov. Ministrstvo pregleduje MSP teste in jih potrdi v času medresorske obravnave predpisov.

³⁷ Slovenska strategija pametne specializacije, september 2015, [URL: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/S4_dokument_september2015.pdf], april 2018.

³⁸ Slovenska industrijska politika, Strategija razvoja turizma, Program internacionalizacije 2015–2020, programi regionalnega razvoja 2014–2020, Nacionalni reformni program 2014–2015, Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020, operativni program, Strategija pametne specializacije, čezmejni operativni programi Slovenija–Avstrija, Slovenija–Madžarska, Slovenija–Italija in Slovenija–Hrvaška.

uskladila sporazume z izvajalskimi organi. Po prejetju soglasja organa upravljanja je ministrstvo pristopilo k sklenitvi sporazumov z izvajalskimi organi.

Za izvedbo posameznega javnega razpisa je ministrstvo z vsakim izvajalskim organom sklenilo še ločeno pogodbo, v kateri so bile določene medsebojne pravice in obveznosti v zvezi z izvedbo in financiranjem javnega razpisa.

Ministrstvo je v letu 2015 in še v letu 2016 izvajalo tudi naloge, povezane z zaključevanjem programskega obdobja 2007–2013, saj je do konca leta 2015 še trajalo obdobje upravičenosti izdatkov na podlagi operativnih programov za črpanje sredstev kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

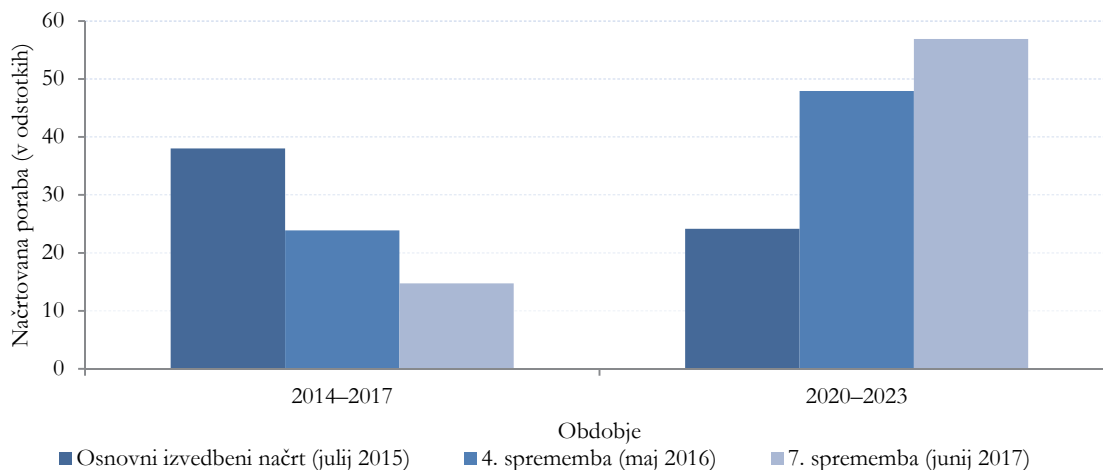
Ugotovili smo, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sodelovalo pri pripravi potrebnih sistemskih podlag za pričetek izvajanja operativnega programa in obenem pripravljalo podlage za izvajanje ukrepov na tretji prednostni osi. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, vse potrebne podlage za izvajanje finančnih instrumentov še niso bile zagotovljene. Ministrstvo je bilo septembra 2016 določeno za posredniški organ za izvajanje finančnih instrumentov in s tem odgovorno za izvedbo nalog. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo pripravilo ključne elemente finančnih instrumentov, h katerim je vlada dala soglasje in so podlaga za nadaljnje aktivnosti v zvezi z izvajanjem finančnih instrumentov. Ministrstvo je v letih 2015 in 2016 izvajalo tudi naloge, povezane z zaključevanjem programskega obdobja 2007–2013.

2.1.2 Načrtovanje izvajanja javnih razpisov

Vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa predstavlja izvedbeni načrt. Izvedbeni načrt vsebuje podatke o predvideni porabi sredstev, to je izplačilih iz proračuna po prednostnih oseh, skladih in kohezijskih regijah, in sicer po posameznih letih od leta 2015 do leta 2023. Za tri oziroma pet let pa so prikazani podatki o predvideni porabi po neposrednih proračunskih uporabnikih in po posameznih načinih izbora operacij, ki so vključeni v izvedbeni načrt.

Načrtovana poraba sredstev na tretji prednostni osi za osnovni izvedbeni načrt, za tretjo spremembo in zadnjo spremembo v obdobju, na katero se nanaša revizija, je prikazana na sliki 5.

Slika 5: Gibanje načrtovane porabe sredstev tretje prednostne osi v odstotkih pravic porabe iz proračuna EU za prva štiri in zadnja štiri leta obdobja upravičenosti izdatkov glede na spremembe izvedbenega načrta



Vir: Osnovni izvedbeni načrt, tretja in sedma sprememba izvedbenega načrta.

S slike 5 je razvidno, da se je načrtovana dinamika porabe sredstev na tretji prednostni osi skozi čas spreminjala tako, da se je vse večji delež predvidene porabe evropskih sredstev premikal na kasnejša leta programskega obdobja. V zadnji, sedmi spremembi iz junija 2017 je predvideno, da se bo kar 56,9 odstotka celotne porabe evropskih sredstev na tretji prednostni osi izvedlo v zadnjih štirih letih obdobja upravičenosti izdatkov, medtem ko naj bi glede na prvi sprejeti izvedbeni načrt ta obseg znašal le 24,1 odstotka. V prvih štirih letih programskega obdobja se je s spremembami načrtovana poraba zmanjšala s predvidenih 38 odstotkov na 14,7 odstotka razpoložljivih evropskih sredstev. Povečevanje načrtovane porabe v kasnejših letih je tudi posledica usklajevanja izvedbenega načrta z dejansko realizacijo, ki je do 30. 6. 2017 znašala 1 odstotek pravic porabe in je bila tako v prvih letih manjša od načrtovane.

Opozarjamo, da zamikanje načrtovane porabe v kasnejša leta obdobja upravičenosti izdatkov pomeni, da bo v krajšem času treba izvesti in financirati več operacij, saj je obdobje upravičenosti izdatkov omejeno³⁹. Odlašanje z izvedbo na kasnejša leta predstavlja tudi tveganje, da v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev iz proračuna EU za financiranje drugih projektov.

Ministrstvo je v letu 2015 pripravilo časovnico priprave javnih razpisov v obliki tabele, v katero naj bi vnašalo predvidene datume za več aktivnosti v zvezi z izvedbo posameznega javnega razpisa, na primer datum priprave javnega razpisa in razpisne dokumentacije, datum predložitve v odločitev o podpori organu upravljanja. Te časovnice ministrstvo v praksi ni uporabljalo.

³⁹ Izdatki so upravičeni do prispevka iz skladov ESI, če so nastali upravičencu in so plačani med datumom predložitve programa Evropski komisiji ali med 1. 1. 2014, kar nastopi prej, in 31. 12. 2023.

Od leta 2016 je ministrstvo pripravljalo vsakoletni načrt objave javnih razpisov. V njem so prikazani javni razpisi, ki jih bo ministrstvo izvedlo in financiralo iz sredstev proračuna EU, in tisti, ki bodo financirani samo iz sredstev državnega proračuna. Načrta za leti 2016 in 2017 med drugim vsebujeta tudi podatek o predvidenem terminu objave posameznega javnega razpisa. V načrt za leto 2016 je ministrstvo naknadno vneslo še podatek o dejanskem datumu objave. V letna načrta objave javnih razpisov so za posamezni javni razpis vključeni tudi podatki o znesku razpisanih sredstev in načrtovanih izplačilih v posameznem letu. Cilji in kazalniki, ki jih je ministrstvo želelo s posameznim javnim razpisom doseči, v letni načrt objave javnih razpisov niso bili vključeni.

Ugotovili smo, da načrta objave javnih razpisov za leti 2016 in 2017 nista pripravljena tako, da bi iz njiju lahko enostavno razbrali, v okviru katere prednostne osi ministrstvo načrtuje izvesti posamezne javne razpise, in da ne vsebujeta podatkov, ki bi določili natančnejšo časovnico izvajanja posameznega javnega razpisa (na primer datum začetka priprave javnega razpisa, datum posredovanja javnega razpisa v soglasje ministrstvu, če javni razpis izvaja izvajalski organ, datum posredovanja javnega razpisa organu upravljanja, datum izdaje sklepov o odobritvi). Tovrstne podatke ministrstvo vodi in spremlja ločeno po posameznih javnih razpisih.

Ministrstvo je konec maja in v začetku junija 2017 pripravilo akcijske načrte za izvedbo posameznih javnih razpisov. V te načrte so vključeni tudi nekateri podrobnejši roki za posamezne faze tekom javnega razpisa, na primer roki za pripravo vloge za odločitev o podpori, posredovanje vloge organu upravljanja, izvedbo postopkov javnega razpisa, pripravo sklepov in pogodb o sofinanciranju.

Poleg predstavljenih načrtov ministrstvo za posamezno prednostno os načrtuje javne razpise in neposredne potrditve operacije (v nadaljevanju: način izbora operacij) tudi v enotni in vnaprej pripravljeni preglednici organa upravljanja (excelova preglednica), ki jo izpolni za vključitev javnih razpisov in neposrednih potrditev operacij v izvedbeni načrt (v nadaljevanju: preglednica za pripravo izvedbenega načrta). Nabor načinov izbora operacij ministrstvo določi za vsak poseben cilj posebej. Pri tem mora za vsak način izbora operacij med drugim navesti finančni načrt po letih, stopnjo pripravljenosti za izvedbo in določiti kazalnike iz nabora kazalnikov, ki so na prednostni osi določeni v operativnem programu. Te kazalnike ministrstvo vodi tudi v posebni preglednici. V preglednico za pripravo izvedbenega načrta je treba vnesti tudi predviden datum posredovanja javnega razpisa na organ upravljanja, predviden datum objave in zaključka, vključno z načrtovanim datumom začetka operacij, vendar teh podatkov ministrstvo ni dosledno določilo vsakič, kadar je podajalo predloge za spremembo izvedbenega načrta.

Ugotovili smo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni imelo na enem mestu zbranih podatkov, ki določajo časovni potek izvajanja javnih razpisov, načrt financiranja po letih in podatkov o načrtovanih kazalnikih. Ministrstvo je te podatke zbiralo v različnih preglednicah, ki jih je vodilo za različne namene.

Ministrstvo je za vsak javni razpis ločeno vodilo podatke o časovnici izvajanja. Nekateri podatki o načrtovanem časovnem izvajanju javnih razpisov so bili navedeni tudi v preglednici za pripravo izvedbenega načrta, v letnih načrtih za leti 2016 in 2017 in v akcijskih načrtih.

Celotni finančni načrt po letih je bil za posamezni javni razpis razviden iz preglednice za pripravo izvedbenega načrta, letni načrti so vsebovali zgolj podatek o skupnem znesku razpisanih sredstev in znesku načrtovanih izplačil v tem letu.

Kazalniki, ki so navedeni v operativnem programu, so bili po posameznih javnih razpisih načrtovani v preglednicah za izvedbeni načrt, ministrstvo pa je podatke o teh kazalnikih vodilo tudi v posebni preglednici.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v letu 2018 pričelo uporabljati novo aplikacijo EVI, ki naj bi mu omogočila načrtovanje javnih razpisov in spremljanje njihove realizacije, medtem ko načrtovane kazalnike ministrstvo še vedno spremlja ročno, v excelovi preglednici.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj za potrebe načrtovanja in spremljanja izvajanja javnih razpisov in neposrednih potrditev operacij prouči in določi podatke, ki jih potrebuje oziroma mora o njih poročati v drugih izvedbenih dokumentih operativnega programa. Te podatke naj ministrstvo nato ažurno vodi na tak način in v takšni obliki, da bo lahko na njihovi podlagi pridobilo vse zadostne in potrebne informacije, ki jih potrebuje za učinkovito upravljanje izvajanja tretje prednostne osi.

V predlogu za prvi izvedbeni načrt, ki je bil potrjen julija 2015, je ministrstvo na tretji prednostni osi predlagalo 26 načinov izbora operacij, pri čemer je za vse navedlo, da so le delno ali pa še niso pripravljene za izvedbo. Kot razloge za delno pripravljenost oziroma nepripravljenost je bilo pri posameznih javnih razpisih navedeno, da manjkajo še določene podlage za dodelitev sredstev (na primer podrobna razčlenitev pogojev in meril, predhodna analiza vrzeli financiranja za finančne instrumente). V prvi izvedbeni načrt je bilo dejansko uvrščenih šest predlaganih načinov izbora operacij.

Javni razpisi, ki jih je predlagalo ministrstvo za uvrstitev v izvedbeni načrt, so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjali. Spremenili so se lahko obstoječi predlogi javnih razpisov (na primer načrtovan javni razpis je bil razdeljen na več javnih razpisov, spremenila se je dinamika porabe sredstev pri javnem razpisu, načrtovana vrednost javnega razpisa se je uskladila z zneskom dejansko dodeljenih sredstev) ali pa je ministrstvo pripravilo nove predloge javnih razpisov. V nadaljevanju je prikazan primer načrtovanja ministrstva pri enem izmed javnih razpisov.

Ministrstvo je načrtovalo, da bo decembra 2015 objavilo javni razpis *Socialna podjetja (nepovratni del) – spodbude za nastajanje podjetij in krepitev njihovega podpornega okolja*. Predvidena višina sredstev (evropski del) je bila 3.999.999 evrov za obdobje 2016–2022. Ministrstvo je kasneje ta javni razpis razdelilo na dva javna razpisa⁴⁰. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo en javni razpis *Socialna podjetja (nepovratni del) – spodbude za nastajanje podjetij in mladinskih zadrug 2016–2018* v znesku 1.907.825, pri čemer je znesek evropskih sredstev znašal 1.400.005 evrov. Po izvedbi javnega razpisa je ministrstvo v izvedbenem načrtu popravilo načrtovan znesek in ga uskladilo z dejansko vrednostjo, za preostala sredstva pa je v izvedbeni načrt uvrstilo nov javni razpis *Socialna podjetja (nepovratni del) – spodbude za nastajanje podjetij in mladinskih zadrug 2019–2022*. Tako so od sprva načrtovanega enega javnega razpisa na koncu nastali trije.

Ministrstvo je navedlo, da načine izbora operacij praviloma pripravljajo direktorati na ministrstvu in jih predhodno uskladijo z izvajalskimi organi. V tabeli 3 za tri izvedbene načrte iz obdobja, na katero se

⁴⁰ V predlogu izvedbenega načrta z dne 1. 2. 2016 je ministrstvo predvidelo izvedbo javnega razpisa spodbude za nastajanje podjetij in mladinskih zadrug v znesku 3.000.009 evrov (evropski del) in javnega razpisa za socialna podjetja v znesku 1.000.000 evrov (evropski del).

nanaša revizija, prikazujemo, koliko predlogov načinov izbora operacij ter v kakšnem znesku je pripravilo ministrstvo.

Tabela 3: Znesek, delež in število javnih razpisov ter neposrednih potrditev operacij, ki jih je pripravilo ministrstvo na tretji prednostni osi

	Predlog za prvi izvedbeni načrt julij 2015	Predlog za četrto spremembo izvedbenega načrta maj 2016	Predlog za sedmo spremembo izvedbenega načrta junij 2017
Vrednost predlaganih načinov izbora operacij – evropski del, v evrih	518.847.318	502.797.519	412.688.818
Vrednost evropskega dela predlaganih načinov izbora operacij glede na vrednost prednostne naložbe, v odstotkih	98,6	95,6	78,5 ¹⁾
Število predlogov	26	39	56
Število potrjenih predlogov	6	24	36

Opomba: ¹⁾ Ob upoštevanju zmanjšanja pravic porabe na tretji prednostni osi na podlagi drugih sprememb operativnega programa, ki so bile potrjene po obdobju, na katero se nanaša revizija, vrednost predlaganih javnih razpisov in neposrednih potrditev znaša 92,7 odstotka odobrenih pravic iz proračuna EU.

Vir: podatki ministrstva.

Ugotovili smo, da je ministrstvo predloge načinov izbora operacij pripravilo tako, da je upoštevalo celotna razpoložljiva sredstva, ki so na voljo po posameznih posebnih ciljeh, in ta sredstva razdelilo med posamezne načine izbora operacij, ki jih je ministrstvo načrtovalo v tistem trenutku. Vsebina načinov izbora operacij sprva še ni bila konkretno opredeljena, zato so bili tudi predlogi načinov izbora operacij, ki so bili predlagani za izvedbeni načrt, bolj splošno opredeljeni. Med obdobjem, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo vedno bolj jasno določalo ukrepe, ki jih bo sofinanciralo, zato je število predlaganih načinov izbora operacij naraščalo, kar je razvidno tudi v tabeli 3.

2.1.3 Potek izvajanja javnih razpisov

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo na tretji prednostni osi v okviru ministrstva objavljenih 18 javnih razpisov⁴¹ v skupni vrednosti 44.529.169 evrov oziroma 7,4 odstotka od 602.475.817 evrov razpoložljivih javnih sredstev na tretji prednostni osi⁴² (evropski del in nacionalni javni viri) in izdana odločba za eno neposredno potrditev operacije skupni vrednosti 500.000 evrov. Ministrstvo in izvajalski organi so na podlagi javnih razpisov odobrili 34.971.361 evrov 752 prejemnikom⁴³. Podatke za navedenih 18 javnih razpisov po posebnih ciljeh prikazujemo v tabeli 4.

⁴¹ To so hkrati tudi vsi javni razpisi v okviru ministrstva, ki so bili do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, objavljeni na tretji prednostni osi.

⁴² Pri razpoložljivih sredstvih niso upoštevani nacionalni zasebni viri v znesku 114.596.090 evrov.

⁴³ Podatek se nanaša na odobrene operacije, dejansko število prejemnikov je manjše, ker nekateri prejemniki niso pristopili k sklenitvi pogodbe o sofinanciranju.

Tabela 4: Podatki o številu javnih razpisov ter razpisanih in odobrenih sredstvih za objavljene javne razpise

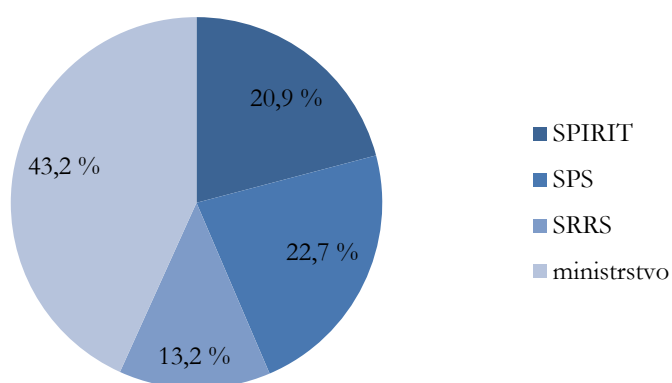
Prednostna naložba/ posebni cilj	Število javnih razpisov	Razpisana sredstva v evrih	Odobrena sredstva ¹⁾ v evrih	Odstotek odobrenih sredstev
3a. Spodbujanje podjetništva, zlasti z enostavnejšim izkoriščanjem novih idej v gospodarstvu in pospeševanjem ustanavljanja novih podjetij, tudi prek podjetniških inkubatorjev				
Posebni cilj 1: Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij	7	15.107.825	13.516.618	89,5
Posebni cilj 2: Povečanje dodane vrednosti MSP	6	22.922.202	16.764.268	73,1
3b. Razvoj in izvajanje novih poslovnih modelov za MSP, zlasti v zvezi z internacionalizacijo				
Posebni cilj 1: Povečevanje mednarodne konkurenčnosti MSP	5	6.499.142	4.690.475	72,2
Skupaj	18	44.529.169	34.971.361	78,5

Opomba: ¹⁾ Podatki se nanašajo na zneske iz seznamov odobrenih vlog.

Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo je izvedlo štiri javne razpise, ki so po vrednosti obsegali 43,2 odstotka razpisanih sredstev. Deleži sredstev, ki so jih razpisali ministrstvo in izvajalski organi, so prikazani na sliki 6.

Slika 6: Delež razpisanih sredstev po izvajalcih javnih razpisov



Vir: podatki ministrstva.

Na podlagi štirih javnih razpisov, ki jih je izvedlo ministrstvo⁴⁴, je bilo odobrenih za 3.607.893 evrov oziroma skoraj petino sredstev manj, kot je bilo razpisanih⁴⁵. Razlogi za ta razkorak so bili pri razpisih ministrstva različni in so se po navedbah strokovnih komisij za izvedbo javnih razpisov večinoma nanašali na neizpolnjevanje razpisnih pogojev. Te razloge prikazujemo v nadaljevanju na primeru dveh javnih razpisov.

Pri javnem razpisu za turistično gospodarstvo je moralo ministrstvo zaradi neizpolnjevanja razpisnih pogojev zavrniti 35 od 65 prispelih vlog, od preostalih 30 vlog, ki so bile v postopku ocenjevanja, pa jih 6 ni doseglo mejnega praga potrebnih točk za pridobitev sofinanciranja. Glavni razlogi za neizpolnjevanje razpisnih pogojev so se nanašali na dolgoročno plačilno nesposobnost upravičencev, na neporavnane obveznosti do države in na neskladnost vlog z javnim razpisom. Nerazporejenih je ostalo 735.279 evrov oziroma 17,5 odstotka razpisanih sredstev.

Ministrstvo je pri izvajanju javnega razpisa za ekonomsko-poslovno infrastrukturo ugotovilo, da na javni razpis ni prispelo dovolj vlog iz zahodne kohezijske regije, da bi v celoti razdelilo razpisana sredstva, medtem ko je za vzhodno kohezijsko regijo prispelo več vlog, kot je bilo na voljo razpoložljivih sredstev. Zato je predlagalo spremembo javnega razpisa, da bi s povečanjem vrednosti sredstev na vzhodni kohezijski regiji lahko sofinanciralo še dodatni dve operaciji na račun prenesenih sredstev iz zahodne kohezijske regije. Javni razpis je bil spremenjen, vendar pa vsi prijavitelji niso predložili gradbenega dovoljenja do datuma, ki je bil določen v javnem razpisu, in tako niso izpolnili vseh pogojev, zahtevanih z javnim razpisom, zaradi česar ministrstvo operacij ni moglo potrditi. Nerazporejenih je ostalo 2.660.450 evrov oziroma 23,6 odstotka razpisanih sredstev.

Pri 14 javnih razpisih, ki so jih izvedli izvajalski organi, je bilo dodeljenih 5.949.914 evrov oziroma skoraj četrtino sredstev manj, kot je bilo razpisanih. Pri tem je bilo pri petih javnih razpisih dodeljenih manj kot tri četrtine razpisanih sredstev, pri enem izmed njih je bila dodeljena manj kot petina razpisanih sredstev⁴⁶.

⁴⁴ Javni razpis za sofinanciranje razvoja novih in inovativnih produktov ter storitev turističnega gospodarstva (2016–2018) (v nadaljevanju: javni razpis za turistično gospodarstvo), Uradni list RS, št. 41/16. Javni razpis za sofinanciranje vlaganj v ekonomsko-poslovno infrastrukturo za obdobje 2016–2017 (v nadaljevanju: javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo), Uradni list RS, št. 44/16. Javni razpis za izbor operacij za zagon socialnih podjetij in mladinskih zadrug v letih 2016–2018, (v nadaljevanju: javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadruge), Uradni list RS, št. 39/16. Javni razpis za izbor operacij za učne izdelovalne laboratorije – demonstracijski projekti (v nadaljevanju: javni razpis za laboratorije), Uradni list RS, št. 50/16.

⁴⁵ Na vzhodni kohezijski regiji je nerazdeljenih ostalo 19,5 odstotka razpisanih sredstev, na zahodni kohezijski regiji pa 15,6 odstotka.

⁴⁶ Javni razpis za sofinanciranje aktivne udeležbe podjetij na mednarodnih poslovnih dogodkih v tujini v letu 2017, Uradni list RS, št. 10/17 (17,5 odstotka dodeljenih sredstev), Spodbude za MSP v lesarstvu, Uradni list RS, št. 52/16 (52 odstotkov dodeljenih sredstev), Javni razpis Sofinanciranje individualnih nastopov podjetij na mednarodnih sejmih v tujini v obdobju med 1. 1. 2017 in 31. 5. 2017, Uradni list RS, št. 23/17 (57 odstotkov dodeljenih sredstev), Javni razpis za izvedbo podpornih storitev subjektov inovativnega okolja v Republiki Sloveniji v letih 2016 in 2017 "SIO 2016-2017", Uradni list RS, št. 67/16 (84/16-popr.) (58,5 odstotka dodeljenih sredstev), Javni razpis za sofinanciranje stroškov pridobitve certifikatov po mednarodnih standardih v letu 2017, Uradni list RS, št. 12/17 (60,2 odstotka dodeljenih sredstev). Več odpiranj je bilo predvideno samo pri enem od navedenih javnih razpisov, vendar je tudi ta javni razpis že zaključen.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni posebej analiziralo vzrokov za razkorak med razpisanimi in s sklepi o izboru odobrenimi sredstvi.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pri javnih razpisih, ki so jih ministrstvo in izvajalski organi objavili v obdobju, na katero se nanaša revizija, analiziralo vzroke za razkorak med razpisanimi in s sklepi o izboru odobrenimi sredstvi. Najpogostejši razlogi za razkorak so bili neizpolnjevanje pogojev za dodelitev sredstev (na primer vloge niso izpolnile pogoja minimalnega števila točk, neustrezna finančna konstrukcija operacij, prijavitelji so imeli neporavnane obveznosti do državnih organov, vloge niso bile pravočasno dopolnjene, neustrezna velikost podjetja, ki se je prijavilo na javni razpis, neskladnost operacij s cilji in namenom javnega razpisa), več vlog, prejetih od enega prijavitelja, premalo razpisanih sredstev za zahodno kobezijsko regijo in preveč za vzhodno kobezijsko regijo glede na izražen interes podjetij, v posameznih primerih pa tudi premalo zanimanja podjetij za prijavo na javni razpis. Pri nekaterih javnih razpisih so ostala nerazporejena tudi sredstva, ki niso zadoščala za pokrivanje celotnega načrtovanega subvencioniranja naslednje vloge, upravičene do sofinanciranja glede na število doseženih točk.

Pričakujemo, da bo ministrstvo rezultate analize vzrokov upoštevalo pri pripravi prihodnjih javnih razpisov.

V letu 2016 je bilo objavljenih 13 javnih razpisov in izvedena neposredna potrditev operacije, v letu 2017 pa je bilo do 30. 6. 2017 na tretji prednostni osi objavljenih še pet javnih razpisov. Največ (10) javnih razpisov je bilo objavljenih junija in julija 2016.

Ministrstvo je ob sprejetju prvega izvedbenega načrta za šest načinov izbora operacij, ki so bili uvrščeni v izvedbeni načrt, predvidevalo, da bo vloge za odločitev o podpori poslalo v potrditev na organ upravljanja v letu 2015. Za leto 2015 je načrtovalo pričetek izvajanja ene neposredne potrditve operacije in v decembru tudi objavo prvega javnega razpisa. Za ostale štiri javne razpise je ministrstvo predvidelo objavo v januarju 2016. Prvi javni razpis na tretji prednostni osi je bil objavljen 27. 5. 2016⁴⁷. V tabeli 5 za pet javnih razpisov iz prvega sprejetega izvedbenega načrta prikazujemo razkorak med načrtovano in dejansko objavo javnih razpisov.

⁴⁷ Spodbude za zagon inovativnih podjetij v letu 2016 (P2 2016), Uradni list RS, št. 38/16.

Tabela 5: Razkorak med načrtovano in dejansko objavo javnih razpisov, uvrščenih v prvi sprejeti izvedbeni načrt

Javni razpisi, uvrščeni v prvi izvedbeni načrt	Prvi načrt ¹⁾	Popravljen načrt ²⁾	Dejanska objava	Zamuda glede na prvi načrt v mesecih
Spodbude za zagon inovativnih podjetij v letu 2016 (P2 2016)	december 2015	marec 2016	maj 2016	5
Javni razpis sofinanciranje individualnih nastopov podjetij na mednarodnih sejmih v tujini v obdobju med 1. 1. 2017 in 31. 5. 2017	januar 2016	avgust / november 2016	maj 2017	16
Sofinanciranje tržnih raziskav na tujih trgih v letih 2016 in 2017	januar 2016	marec 2016	julij 2016	6
Javni razpis za sofinanciranje aktivne udeležbe podjetij na mednarodnih poslovnih dogodkih v tujini v letu 2017	januar 2016	september 2016	februar 2017	13
Javni razpis za sofinanciranje stroškov pridobitve certifikatov po mednarodnih standardih v letu 2017	januar 2016	september 2016	marec 2017	14

Opombi: ¹⁾ Načrtovana objava s predlogom za prvi izvedbeni načrt (julij 2015).

²⁾ Načrtovana objava v letnem načrtu ministrstva za leto 2016.

Vir: podatki ministrstva.

Iz tabele 5 je razvidno, da je ministrstvo popravilo načrtovane roke objave javnih razpisov in da je kljub popravku prišlo do zamud, ki so bile pri teh javnih razpisih praviloma daljše od enega leta glede na prvotni načrt ministrstva. Ministrstvo in izvajalski organi so sicer v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali tudi druge javne razpise. Za javne razpise, ki so bili vključeni v letni načrt za leto 2016, je ministrstvo ugotovilo odstopanja dejanske objave od načrtovane v letnem načrtu, in sicer je bila povprečna zamuda med posameznimi direktorati različna, znašala pa je od 35 do 113 dni⁴⁸. Pri pregledu javnih razpisov, ki jih je objavilo ministrstvo v okviru tretje prednostne osi, smo še ugotovili, da je ministrstvo pri dveh javnih razpisih organu upravljanja posredovalo vlogo za odločitev za podporo šest mesecev kasneje, kot je predvidelo ob uvrstitvi javnih razpisov v izvedbeni načrt⁴⁹, pri enem štiri mesece kasneje⁵⁰, pri enem pa ni bilo zamude⁵¹.

Poleg razlogov, ki so navedeni v točki 2.1.1 tega poročila, je ministrstvo kot dodatne razloge za objavo prvega javnega razpisa šele maja 2016 navedlo dolgotrajne notranje postopke in pomanjkanje izkušenj pri izvajanju operativnega programa v novem programskem obdobju. Navedlo je tudi, da javne razpise

⁴⁸ Podatek se nanaša na vse javne razpise ministrstva in ne samo na razpise v okviru tretje prednostne osi.

⁴⁹ Javni razpis za turistično gospodarstvo, javni razpis ekonomsko-poslovna infrastruktura.

⁵⁰ Javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadrage.

⁵¹ Javni razpis za laboratorije.

izvajajo izvajalski organi, kar postopek še podaljša. Kot ukrep za pospešitev postopkov je ministrstvo izpostavilo novo organizacijo dela v začetku leta 2017, ki vključuje tudi redne tedenske sestanke z izvajalskimi organi, na katerih ministrstvo opozarja tudi na dogovorjene roke. S tem naj bi po mnenju ministrstva pripomogli k boljšemu izvajanju javnih razpisov.

Za javne razpise, ki jih je izvedlo ministrstvo, smo preverili, koliko časa so trajale posamezne faze izvedbe javnega razpisa od takrat, ko je bil javni razpis uvrščen v izvedbeni načrt, do izdaje sklepov o odobritvi operacij, kar prikazujemo v tabeli 6.

Tabela 6: Čas trajanja posamezne faze pri izvedbi javnega razpisa ministrstva v dnevih oziroma mesecih

Naziv razpisa	Čas od potrditve INOP ¹⁾ do posredovanja vloge na OU ²⁾	Usklajevanje z OU	Čas za predložitev vlog	Čas od predložitve vlog do izdaje sklepov o odobritvi	Čas od izdanih sklepov o odobritvi do sklenitve pogodbe	Čas od objave javnega razpisa do izdaje sklepov o odobritvi	Število prejetih vlog
Javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadruga	256	47	42	136	4 mesece	178	144
Javni razpis za turistično gospodarstvo	311	24	61	154	3 mesece	215	65
Javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo	288	36	45	93	slaba 2 meseca	138	31
Javni razpis za laboratorije	29	33	31	24	dobre 3 mesece	55	6
<i>Povprečno število dni</i>	<i>221</i>	<i>35</i>	<i>45</i>	<i>102</i>		<i>147</i>	

Opombi: ¹⁾ INOP – izvedbeni načrt

²⁾ OU – organ upravljanja.

Viri: izvedbeni načrti, javni razpisi, zapisniki o ocenjevanju, sklepi o odobritvi, pogodbe o sofinanciranju.

Ministrstvo mora javni razpis in razpisno dokumentacijo posredovati v pregled organu upravljanja, preden javni razpis lahko objavi. Postopek usklajevanja javnih razpisov ministrstva z organom upravljanja je pri javnih razpisih, ki jih je pripravilo ministrstvo, trajal povprečno več kot mesec dni.

Ministrstvo je določilo rok za predložitev vlog od enega do dveh mesecev. Pri tem smo ugotovili, da je ministrstvo vse štiri javne razpise objavilo v poletnih mesecih, pri čemer so se tudi roki za predložitev vlog iztekli v poletnih mesecih. V obdobju od junija do konca julija je bila objavljena večina javnih razpisov iz leta 2016, roki za predložitev vlog pa so se prav tako iztekli v poletnih mesecih. Javni razpisi iz leta 2017 so bili enakomerneje razporejeni med letom.

Postopek izbora operacij je pri polovici vseh izvedenih javnih razpisov trajal dlje, kot je bilo načrtovano v objavi javnega razpisa. Pri javnih razpisih ministrstva je v treh primerih⁵² trajal več kot tri mesece, najdlje pa pet mesecev. Ministrstvo je upravičencem izdalo sklepe o odobritvi en mesec do dva meseca in pol kasneje, kot je predvidelo v objavi javnega razpisa. Razlogi za dolgotrajnejši postopek izbora operacij od predvidenega, ki jih je navedlo ministrstvo, so bili pri javnih razpisih ministrstva različni, na primer:

- pomanjkljivosti javnega razpisa (na primer javni razpis zahteva določene pogoje, ki jih priložena izjava, ki jo je moral prijavitelj izpolniti, ne vključuje, zato je bilo treba prijavitelje pozvati k dopolnitvam, namen in predmet javnega razpisa sta bila zasnovana zelo široko, kar je oteževalo ocenjevanje vlog),
- na javni razpis je prispelo več vlog, kot je ministrstvo pričakovalo,
- vsebina in obličnost sklepov o odobritvi, zavrnitvi in zavrženju še nista bili določeni, prav tako je potekalo usklajevanje določenih postopkov in dokumentov (poenotenje),
- ministrstvo je spreminjalo besedilo javnega razpisa.

Pogodbe med ministrstvom in upravičenci so bile sklenjene v povprečju tri mesece po izdaji sklepov o odobritvi. Ministrstvo je moralo z upravičenci preveriti tudi relevantnost podatkov iz vloge, povezanih z dinamiko izvajanja aktivnosti in črpanja sredstev.

Glede časovnega vidika izvajanja javnih razpisov smo ugotovili, da so zamude nastajale tako v fazi priprave javnega razpisa, kar se kaže v kasnejšem posredovanju vloge za odločitev o podpori organu upravljanja in zamudi glede na načrtovan termin objave javnega razpisa, kot tudi v fazi postopka izbora operacij, ki je pri javnih razpisih ministrstva trajal dlje, kot je ministrstvo predvidevalo, za kar je bilo pri teh javnih razpisih večinoma odgovorno ministrstvo. Ministrstvo z javnimi razpisi tudi ni dodelilo vseh razpisanih sredstev, pri čemer iz dokumentacije o izvedbi javnih razpisov izhaja, da so med razlogi za to predvsem neizpolnjevanje razpisnih pogojev ter tudi kakovost vlog, ker niso presegle praga točk.

2.1.4 Potek izplačil iz državnega proračuna in povračil iz proračuna EU v državni proračun

Upravičenec uveljavlja povračilo upravičenih izdatkov z zahtevkom za izplačilo, ki ga skupaj z obveznimi prilogami posreduje ministrstvu oziroma izvajalskemu organu. Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje evropske kohezijske politike cilja Naložbe za rast in delovna mesta v programskem obdobju 2014-2020⁵³ določajo, da se zahtevek za izplačilo kreira v informacijskem sistemu organa upravljanja in je podlaga za pripravo podatkov za odredbe za izplačilo iz državnega proračuna v sistemu MFERAC⁵⁴. Po izplačilu iz državnega proračuna posredniški organ v sistemu MFERAC za znesek evropske udeležbe vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje na Ministrstvu za finance. Organ za potrjevanje po izvedenih kontrolah povrne znesek evropske udeležbe v državni proračun in zahteva povračilo od Evropske komisije.

Skupna izplačila na tretji prednostni osi so do 30. 6. 2017 znašala 6.560.239 evrov. Samo ministrstvo je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, na tretji prednostni osi realiziralo plačila v znesku 5.601.630 evrov. V tabeli 7 prikazujemo obseg izplačil na tretji prednostni osi do 30. 6. 2017.

⁵² Javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadrage, javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo, javni razpis za turistično gospodarstvo.

⁵³ [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>], maj 2018.

⁵⁴ Ministrstvo za finance – enotni računovodski sistem.

Tabela 7: Obseg izplačil na tretji prednostni osi

	v evrih		
	Od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015	Od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2016	Od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2017
Izvedena izplačila na tretji prednostni osi ¹⁾	0	3.494.070	6.560.239
Izvedena izplačila ministrstva na tretji prednostni osi	0	3.360.193	5.601.630
Delež izplačil ministrstva (v odstotkih)	0	96,2	85,4

Opomba: ¹⁾Poleg ministrstva sta v izvajanje tretje prednostne osi vključena tudi Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za javno upravo.

Viri: poročila o izvajanju kohezijske politike za obdobja januar 2014–marec 2016, januar 2014–december 2016, januar 2014–junij 2017 in za obdobje januar 2014–september 2017, [URL: <http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>], april 2018, podatki ministrstva.

Ministrstvo je za celo leto 2017 na tretji prednostni osi načrtovalo izplačila v znesku 58.166.414 evrov in izvedlo izplačila v znesku 51.347.888 evrov, od tega 2.241.436 evrov do 30. 6. 2017. Izplačila v znesku 49.106.447 evrov, kar predstavlja večino načrtovanih izplačil za leto 2017, je ministrstvo izvedlo v drugi polovici leta 2017, kar je po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Do sredine maja 2017 se je pri izvajanju izplačil uporabljal informacijski sistem organa upravljanja ISARR2, nato pa se je začela migracija podatkov v nov informacijski sistem e-MA. Za prenos podatkov o izplačilih, ki so bila izvedena iz ISARR2 v informacijski sistem e-MA, je odgovoren organ upravljanja. Konec junija 2017 je bilo v sistemu e-MA na ravni celotnega operativnega programa zabeleženih 156 zahtevkov za izplačilo, treba pa bi bilo izvesti še migracije 3.900 realiziranih zahtevkov za izplačilo⁵⁵. Ministrstvo je pri tem navedlo, da mora ročno vnesti določene podatke o posameznih operacijah oziroma zahtevkih za izplačilo v informacijski sistem e-MA, saj jih ISARR2 ni podpiral.

Zahtevke za izplačilo ima v informacijskem sistemu e-MA različne statuse, odvisno od faze, v kateri se nahaja. V nadaljevanju pojasnjujemo ključne statuse zahtevkov za izplačilo⁵⁶. Ob plačilu upravičencu zahtevke za izplačilo pridobi status "plačan". Ko je v statusu "plačan", se vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje. Zahtevke za izplačilo se po izvršenem izplačilu iz državnega proračuna skupaj s pripravljeno terjatvijo do organa za potrjevanje prenese v informacijski sistem organa za potrjevanje in pridobi status "ZzI predan na CA⁵⁷". Pri zahtevkih za izplačilo, ki so bili kreirani v ISARR2 in preneseni v e-MA, morajo posredniški organi še urediti nekatere podatke, preden so zahtevki oddani v informacijski sistem organa za potrjevanje. Če je zahtevke za izplačilo kreiran v informacijskem sistemu e-MA, naj bi bil prenos v informacijski sistem organa za potrjevanje samodejen. Ko zahtevke za izplačilo izpolni pogoje za izvedbo povračila prispevka iz proračuna EU v državni proračun, preide v status "CA avtorizacija". Ko organ za potrjevanje zaključi postopek preverjanja in zagotovi povračilo prispevka iz proračuna EU v državni

⁵⁵ Podatki izhajajo iz Poročila o izvajanju evropske kohezijske politike za obdobje januar 2014–junij 2017, [URL: <http://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>], april 2018.

⁵⁶ Razlaga pomena statusov je povzeta po Smernicah organa za potrjevanje za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, junij 2017.

⁵⁷ ZzI – zahtevke za izplačilo, CA – organ za potrjevanje (angl.: *Certifying Authority*).

proračun, zahtevek za izplačilo preide v status "CA Povrnitev v DP⁵⁸", terjatev do organa za potrjevanje pa se avtomatično zapre. Ko organ za potrjevanje zahtevkov za izplačilo vključi v zahtevek za izplačilo Evropski komisiji, se status zahtevka za izplačilo spremeni v status "CA certifikacija".

Od ministrstva smo pridobili podatke o statusih zahtevkov za izplačilo v informacijskem sistemu e-MA, ki jih za dva statusa predstavljamo v tabeli 8.

Tabela 8: Število in vrednost zahtevkov za izplačilo ministrstva na tretji prednostni osi v informacijskem sistemu e-MA v dveh statusih na dan 27. 11. 2017

Status	Število zahtevkov za izplačilo	Vrednost zahtevkov za izplačilo v evrih
Plačan	54	2.369.108
ZzI predan na CA ¹⁾	6	1.181.937

Opomba: ¹⁾ V izpisu iz informacijskega sistema e-MA je status poimenovan kot "Oddan na CA".

Vir: podatki ministrstva.

Iz tabele 8 je razvidno, da je imelo ministrstvo na tretji prednostni osi konec novembra 2017, kar je sicer po obdobju, na katero se nanaša revizija, v statusu "plačan" za 2.369.108 evrov zahtevkov za izplačilo, ki še niso bili posredovani v informacijski sistem organa za potrjevanje. V informacijski sistem organa za potrjevanje je bilo do tedaj poslanih šest zahtevkov za izplačilo v skupni vrednosti 1.181.936 evrov. Zahtevkov za izplačilo, ki bi bili avtorizirani, povrnjeni v proračun in certificirani, še ni bilo. Ministrstvo je kot razlog, da 30. 6. 2017 na tretji prednostni osi še ni bilo certificiranih izdatkov, navedlo predvsem zamik vzpostavitve osrednjega informacijskega sistema e-MA. Organ za potrjevanje namreč lahko certificira v svojem informacijskem sistemu le izdatke na podlagi zahtevkov za plačilo, ki so vneseni v informacijski sistem e-MA.

Težave, povezane z izplačevanjem in postopkom certifikacije, izhajajo tudi iz Poročila o izvajanju kohezijske politike za obdobja januar 2014–september 2017. V poročilu je med drugim navedeno, da določene funkcionalnosti informacijskega sistema e-MA še niso v celoti razvite, med njimi izvajanje operacij izvajalskih organov ministrstva in izvajanje finančnih instrumentov. Navedeno je še, da se težave pojavljajo pri oddaji in izplačilih zahtevkov za izplačilo in tudi pri prenosih zahtevkov za izplačilo v informacijski sistem organa za potrjevanje, kjer se Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Ministrstvo za finance sproti usklajujeta.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je računskemu sodišču za 54 zahtevkov za izplačilo, ki so bili na dan 27. 11. 2017 v statusu "plačan", poročalo o stanju na dan 6. 4. 2018. Na ta dan je bilo 14 zahtevkov za izplačilo že posredovanih na organ za potrjevanje, od katerih so bila pri sedmih izvedena povračila v državni proračun. Za en zahtevek za izplačilo je ministrstvo poročalo, da zaradi odstopa od pogodbe o sofinanciranju ne bo posredovan na organ za potrjevanje. Da bodo na organ za potrjevanje predani še preostali zahtevki za izplačilo, pa je ministrstvo navedlo, da je potrebno tudi sodelovanje drugih organov.

⁵⁸ DP – državni proračun.

Evropska komisija lahko razveljavi pravice porabe iz operativnega programa v skladu s tako imenovanim pravilom n+3⁵⁹, ki se prvič v tem programskem obdobju preverja za leto 2017. Sredstva, ki so zagotovljena v okviru pravic porabe, država članica namreč lahko porablja v letu, na katero se pravice porabe nanašajo, neporabljeni del pa lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Po tem obdobju neizkoriščenega dela pravic porabe za posamezno leto ni mogoče več koristiti.

Finančno izvajanje tretje prednostne osi ima pomemben vpliv na izpolnjevanje pravila n+3, saj je bilo za izvedbo te prednostne osi sprva namenjeno 17,5 odstotka evropskih sredstev, ki so na voljo na podlagi operativnega programa, od potrditve spremembe operativnega programa decembra 2017 pa 14,5 odstotka.

Republika Slovenija je morala do konca leta 2017 na ravni operativnega programa na Evropsko komisijo certificirati zahteve za plačilo v znesku vsaj 165.672.589 evrov, da bi zadostila zahtevam pravila n+3⁶⁰. Glede na delež pravic porabe za tretjo prednostno os po spremembi operativnega programa v decembru 2017 bi moral znesek certificiranih izdatkov na tej prednostni osi do konca leta 2017 znašati 24.035.451 evrov.

Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo na ravni celotnega operativnega programa certificiranih za 68.948.916 evrov izdatkov⁶¹. Ministrstvo je na tretji prednostni osi izvedlo 5.601.630 evrov izplačil, kar je predstavljalo 23,3 odstotka izdatkov, ki bi morali biti certificirani na tretji prednostni osi glede na obseg pravic porabe za to prednostno os. Na tretji prednostni osi še ni bilo certificiranih izdatkov. Zato ocenjujemo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajanje tretje prednostne osi ni doprineslo k doseganju pravila n+3 v sorazmernem obsegu glede na pravice porabe.

V drugi polovici leta 2017, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo realiziralo izplačila v večjem obsegu, kot bi bil znesek potrebnih certificiranih izdatkov na tej prednostni osi. Skupni znesek certificiranih izdatkov na tretji prednostni osi je znašal 33.859.910 evrov. Izvajanje tretje prednostne osi je tako zaradi večje realizacije v drugi polovici leta 2017 prispevalo k izpolnjevanju pravila n+3 v sorazmernem obsegu glede na pravice porabe na tej prednostni osi.

2.1.5 Povzetek ugotovitev

Ministrstvo je v letih 2015 in tudi 2016 sodelovalo pri pripravi različnih podlag, ki so potrebne za črpanje sredstev operativnega programa kot celote, pripravljalo podlage za črpanje sredstev tretje prednostne osi in izvajalo aktivnosti za črpanje sredstev iz prejšnjega programskega obdobja (za obdobje 2007–2013). Prvi javni razpis na tretji prednostni osi je bil objavljen konec maja 2016, kar je šele sredi tretjega leta

⁵⁹ Na podlagi 136. člena Uredbe 1303/2013 Evropska komisija za operativni program razveljavi odobritev katerega koli dela zneska, ki ni bil uporabljen za izvedbo začetnih in letnih predplačil in vmesnih plačil do 31. 12. tretjega obračunskega leta po letu proračunske obveznosti v okviru operativnega programa ali za katerega zahtevke za izplačilo ni bil predložen v skladu z roki, določenimi v 135. členu te uredbe. Evropska komisija za izvajanje operativnega programa izplača začetna in letna predplačila, ki se pri ugotavljanju izpolnjevanja zahtev n+3 upoštevajo kot porabljena sredstva.

⁶⁰ Potreben znesek certificiranih izdatkov za leto 2017 se izračuna tako, da se glavna dodelitev za leto 2014 zmanjša za vsa prejeta predplačila. Glavna dodelitev za leto 2014 znaša 384.306.134 evrov. Prejeta predplačila za izvajanje operativnega programa so do konca leta 2017 znašala 218.633.545 evrov.

⁶¹ Poročilo o izvajanju za obdobje januar 2014–junij 2017.

programskega obdobja 2014–2020. Po maju 2016 so ministrstvo in izvajalski organi objavljali več javnih razpisov, vendar je bilo na tretji prednostni osi kljub temu do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, dodeljenih šele 9,2 odstotka pravic porabe, kar tretjo prednostno os uvršča na predzadnje mesto v primerjavi z drugimi prednostnimi osmi.

Ministrstvo je izvajanje tretje prednostne osi načrtovalo v več različnih dokumentih, ki jih je pripravljalo za različne potrebe, in ni imelo na enem mestu zbranih podatkov, ki bi določali časovni potek izvajanja javnih razpisov, načrt financiranja po letih, vključno s kazalniki, ki jih želi doseči.

Pri izvajanju javnih razpisov je nastajala zamuda. V fazi priprave javnih razpisov je po podatkih ministrstva povprečna zamuda na javni razpis v letu 2016 znašala od 35 do 113 dni. Tudi faza izvedbe posameznih javnih razpisov in izbora operacije je trajala dlje, kot je ministrstvo sprva načrtovalo. Da bi pospešilo izvajanje, je ministrstvo v začetku leta 2017 spremenilo organizacijo dela.

Z javnimi razpisi je bilo odobrenih manj sredstev, kot jih je bilo na voljo po razpisih, pri čemer ministrstvo ni posebej ugotavljalo razlogov za odstopanja med zneskom odobrenih in zneskom razpisanih sredstev.

Kasnejši pričetek izvajanja javnih razpisov, kot je ministrstvo načrtovalo, se je odrazil tudi v zamiku izplačil upravičencem, ki so do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, znašala le 5.601.630 evrov, kar predstavlja 0,9 odstotka javnih sredstev tretje prednostne osi. Certificiranih izdatkov na tretji prednostni osi do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bilo. Zato ocenjujemo, da izvajanje prednostne osi v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni prispevalo k izpolnjevanju zahtev pravila n+3 v sorazmernem obsegu, glede na pravice porabe na tej prednostni osi.

Zaradi nižje realizacije od načrtovane v prvih letih programskega obdobja se v izvedbenih načrtih operativnega programa načrtuje vedno večja poraba v zadnjih letih obdobja upravičenosti izdatkov, in sicer naj bi bilo glede na zadnji sprejeti izvedbeni načrt v obdobju, na katero se nanaša revizija, v zadnjih štirih letih tega obdobja porabljeno 56,9 odstotka pravic porabe na tretji prednostni osi. Opozarjamo, da bo zaradi omejenega obdobja upravičenosti izdatkov v krajšem času treba izvesti in financirati več operacij, obenem pa v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev iz proračuna EU za financiranje drugih projektov.

2.2 Zagotavljanje doseganja zastavljenih ciljev

V reviziji smo preverili, ali ministrstvo zagotavlja izvajanje tretje prednostne osi na način, da bodo doseženi cilji in kazalniki prednostne osi, ki so opredeljeni v operativnem programu. Zanimalo nas je, ali ima ministrstvo opredeljene postopke za načrtovanje, izvajanje in nadziranje javnih razpisov, ali so javni razpisi taki, da vodijo k doseganju ciljev, in ali je ministrstvo zagotovilo spremljanje doseganja ciljev in kazalnikov, kar so bila tudi naša sodila za presojo usmerjenosti izvajanja k doseganju zastavljenih ciljev.

2.2.1 Opredelitev postopkov na ministrstvu pri izvajanju javnih razpisov

Postopki, po katerih je na ministrstvu v obdobju, na katero se nanaša revizija, potekalo načrtovanje, izvedba in nadzor nad izvajanjem javnih razpisov, so bili določeni:

- s predpisi, ki urejajo javne finance⁶²,
- z uredbo o porabi in različnimi navodili organa upravljanja,
- z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: akt o sistemizaciji delovnih mest) in Pravilnikom o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- s sporazumom o načinu izvajanja nalog, sklenjenim med ministrstvom in organom upravljanja,
- s sporazumi o načinu izvajanja nalog, sklenjenimi z izvajalskimi organi,
- s pogodbami med izvajalskim organom in ministrstvom za izvedbo posameznega javnega razpisa.

V skladu z navodili organa upravljanja⁶³ mora vsak posredniški organ pripraviti opis nalog in vzpostavljenih postopkov, v katerem določi naloge, odgovornosti in pristojnosti⁶⁴. Prav tako mora pripraviti priročnik, v katerem mora opredeliti ključne naloge in postopke pri posredniškem organu, ki izhajajo iz evropskih predpisov o izvajanju kohezijske politike, uredbe o porabi, različnih navodil organa upravljanja ter opisa nalog in vzpostavljenih postopkov.

Ministrstvo je v okviru priprave opisa sistema upravljanja in nadzora operativnega programa pripravilo opis nalog in postopkov, po katerih poteka izvajanje operativnega programa na ministrstvu kot posredniškem organu. V letu 2016 je ministrstvo sprejelo priročnik⁶⁵, v katerem so opredeljeni procesi in postopki na ministrstvu, ki izhajajo iz evropskih in slovenskih predpisov, različnih navodil organa upravljanja in opisa sistema upravljanja in nadzora. V začetku leta 2017 je ministrstvo začelo pripravljati tudi Postopkovnik za izvajanje postopkov evropske kohezijske politike na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki ga je sprejelo 27. 9. 2017, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija. Namen postopkovnika je razmejitev nalog izvajanja evropske kohezijske politike med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo pripravlja spremembo postopkovnika. Med drugim naj bi sprememba obsegala razveljavitev priročnika z obrazložitvijo, da postopkovnik po vsebini ustreza definiciji priročnika, ki ga mora skladno z navodili organa upravljanja sprejeti vsak posredniški organ. S tem naj bi imelo ministrstvo en interni predpis, v katerem naj bi bile opredeljene ključne naloge in postopki pri izvajanju operativnega programa na posredniškem organu.

⁶² Zakon o javnih financah, vsakokrat veljavni zakon o izvrševanju proračunov, Uredba o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog (Uradni list RS, št. 56/11), Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16).

⁶³ Navodila organa upravljanja o izpolnjevanju pogojev za opravljanje nalog posredniškega organa v programskem obdobju 2014–2020, julij 2015, [URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/navodila>], april 2018.

⁶⁴ Te informacije posredniški organ predloži na vnaprej pripravljene preglednici za pripravo opisa sistema upravljanja in nadzora.

⁶⁵ Priročnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo v vlogi posredniškega organa pri upravljanju s sredstvi evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020, avgust 2016.

Iz opisa sistema upravljanja in nadzora izhaja, da priprava besedila javnega razpisa in razpisne dokumentacije ter izvedba javnega razpisa, ki ga izvede ministrstvo, potekata tako, da vodja razpisa na ministrstvu pripravi predlog besedila javnega razpisa in razpisno dokumentacijo. Končno besedilo javnega razpisa pripravi strokovna komisija, ki nato tudi izvede javni razpis in pripravi predlog prejemnikov sredstev. Po navedbah ministrstva strokovna komisija določi cilje, pogoje in merila na način, da bodo kazalniki, ki so določeni v izvedbenem načrtu operativnega programa, doseženi.

V izvajanje postopkov porabe sredstev kohezijske politike so na ministrstvu vključeni direktorati, pravna služba, finančna služba in služba, ki opravlja naloge koordinacije na ministrstvu pri črpanju sredstev operativnega programa. To je bila do 1. 1. 2017 Služba za kohezijsko politiko, od takrat dalje pa Služba za razvojna sredstva. Oddelek za nepovratna sredstva, ki deluje v okviru te službe, svoje naloge opravlja na treh vsebinsko zaokroženih področjih, in sicer na področju koordinacije, finančnega nadzora in na področju kontrol. Med naloge tega oddelka sodijo med drugim: koordinacija aktivnosti priprave javnih razpisov za področje ministrstva, spremljanje realizacije objave javnih razpisov in porabe kohezijskih sredstev, priprava analize tveganja, načrtovanje in izvajanje kontrol, priprava enotnih obrazcev oziroma podlag za pripravo javnih razpisov, priprava enotnih navodil ter navodil za upravičence, koordinacija pri pripravi proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa ter usklajevanje finančnih podatkov v informacijskih sistemih za evropska kohezijska sredstva.

V priročniku in v aktu o sistemizaciji delovnih mest so za posamezne sektorje znotraj direktoratskih določene naloge in pristojnosti pri pripravi in izvedbi javnih razpisov. Pri tem pa smo ugotovili, da so te naloge različno opredeljene in različno podrobno določene⁶⁶.

Ministrstvo na več načinov in v več fazah izvaja postopke preverjanja skladnosti besedila javnega razpisa s cilji operativnega programa. Preverjanje skladnosti ciljev in kazalnikov za posamezni javni razpis ministrstvo izvaja:

- s postopkom potrjevanja vloge za odločitev o podpori za posamezen javni razpis, kjer sodelujejo notranje organizacijske enote ministrstva,
- s postopkom ocenjevanja posamezne vloge, kadar javni razpis izvaja ministrstvo, in
- z izvajanjem administrativnega preverjanja in preverjanja na kraju samem.

Kadar javni razpis izvajajo izvajalski organi, ministrstvo na podlagi pogodb o izvajanju in financiranju posameznih javnih razpisov, ki jih sklene z izvajalskimi organi, pred objavo javnega razpisa in po potrebi tudi kasneje le-tem poda usmeritve in navodila za doseg zastavljenih ciljev, izvajalski organi pa morajo vsebino javnih razpisov in razpisne dokumentacije uskladiti s pristojnim direktoratom na ministrstvu. Izvajalski organ mora pred objavo javnega razpisa pridobiti soglasje ministrstva. Ministrstvo mora k vlogi za odločitev o podpori, ki jo posreduje na organ upravljanja, priložiti izjavo, da se z vsebino javnega razpisa v celoti strinja in z njo soglaša.

⁶⁶ V primeru Sektorja za socialno podjetništvo, združništvo in ekonomsko demokracijo sta navedeni nalogi priprava, izvajanje in spremljanje izvajanja javnih razpisov in drugih javnih načinov izbora upravičencev ter operacij, upravičenih do sofinanciranja s področja socialnega podjetništva in združništva iz naslova Operativnega programa Evropske kohezijske politike 2014–2020, ter spremljanje doseganja ciljev na ravni operacij. Pri nekaterih sektorjih (Sektor za podjetništvo, Sektor za industrijo, spodbujanje inovativnosti in tehnologijo) je na primer navedena naloga operativno izvajanje ukrepov in instrumentov razvojne politike iz področja sektorja in priprava zakonov, programov in ukrepov s področja sektorja.

Iz opisa sistema upravljanja in nadzora in priročnika ministrstva izhaja, da pristojni direktorat na ministrstvu preveri skladnost javnega razpisa in razpisne dokumentacije z usmeritvami ministrstva, s pogodbo o prenosu nalog s posredniškega organa na izvajalski organ in skladnost s programom dela izvajalskega organa.

Za pravilno izvedbo javnega razpisa je odgovoren izvajalski organ, ministrstvo pa v pogodbe o izvajanju in financiranju posameznih javnih razpisov vključi določbo, da lahko kadarkoli preverja namensko porabo sredstev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj, kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, posebno pozornost nameni preveritvam ne samo skladnosti ciljev, kazalnikov in meril, določenih v javnem razpisu, s cilji operativnega programa, pač pa tudi doprinosu javnega razpisa k zastavljenim ciljem.

Ugotovili smo, da so bili postopki izvajanja javnih razpisov na ministrstvu v obdobju, na katero se nanaša revizija, opredeljeni v več dokumentih ministrstva in v drugih podlagah. Ministrstvo je v letu 2016 postopke in procese na ministrstvu opredelilo v posebnem priročniku. V letu 2017 je pripravljalo še postopkovnik za izvajanje evropske kohezijske politike, ki ga je sprejelo septembra 2017. Iz podlag izhaja, da priprava vsebine javnih razpisov in njihova izvedba potekata v direktoratih, ki so vsebinsko pristojni za področje javnega razpisa. Kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, pa pristojni direktorat preveri vsebino javnega razpisa in razpisne dokumentacije in poda soglasje. Pristojni direktorat izvajalskemu organu tudi posreduje usmeritve za pripravo vsebine javnega razpisa. Ministrstvo izvršuje nadzor nad delom izvajalskih organov v fazah priprave javnih razpisov in kadarkoli po izboru operacij.

2.2.2 Usmerjenost javnih razpisov k ciljem tretje prednostne osi

2.2.2.1 Cilji in nameni javnih razpisov

Vsebinska povezanost javnih razpisov s posebnimi cilji tretje prednostne osi bi se morala kazati v povezavi predmeta, namena in cilja javnih razpisov s cilji operativnega programa.

Na podlagi pregleda besedil objavljenih javnih razpisov smo ugotovili, da obstaja povezava med cilji, namenom oziroma predmetom javnih razpisov in pričakovanimi rezultati, določenimi v operativnem programu. Vendar pa ni nujno, da se bodo zaradi operacij, ki so bile sofinancirane na podlagi javnega razpisa, dejansko zvišale vrednosti kazalnikov rezultatov posebnega cilja, kar prikazujemo v nadaljevanju na primeru dveh posebnih ciljev.

Pri posebnem cilju *Povečanje dodane vrednosti MSP* so v operativnem programu navedeni naslednji pričakovani rezultati: večje število hitrorastočih podjetij, večji delež čistih prihodkov v MSP, tudi iz naslova zelenih produktov, višja produktivnost (dodana vrednost na zaposlenega) v MSP in povečanje energetske in snovne učinkovitosti. Uspešnost izvedenih ukrepov naj bi se odrazila v večjem številu hitrorastočih podjetij, večjem deležu čistih prihodkov v MSP v čistih prihodkih vseh podjetij, večji dodani vrednosti na zaposlenega v MSP in višji snovni produktivnosti.

Pri pregledu javnih razpisov, ki podpirajo posebni cilj *Povečanje dodane vrednosti MSP*, smo ugotovili, da je bila več kot polovica sredstev (61,6 odstotka odobrenih sredstev) razdeljena na podlagi dveh javnih razpisov⁶⁷ od skupno šestih javnih razpisov. Upravičenci pri obeh javnih razpisih, ki ju je izvedlo ministrstvo, niso bila MSP, ampak občine in javni zavodi, ustanovljeni kot šolski centri. Sredstva je v okviru teh dveh javnih razpisov pridobilo 17 upravičencev, večina sredstev pa je bila namenjena za sofinanciranje stroškov gradnje in nakupa opreme. Pri obeh javnih razpisih je bilo predvideno, da bodo imela MSP glavne koristi od izvedbe operacij, in sicer so morali prijavitelji v vlogah izkazati, da bo operacija pozitivno vplivala na povečanje dodane vrednosti MSP.

Po naši oceni bodo pri javnih razpisih, pri katerih gre za sofinanciranje aktivnosti za izboljšanje poslovnega okolja za podjetništvo, pričakovani rezultati posebnega cilja doseženi le, če se zagotovi, da imajo podjetja dejanske koristi od izvedbe operacij. Pri tem smo ugotovili, da je ministrstvo pri enem javnem razpisu za ekonomsko-poslovno infrastrukturo prenos učinkov izvedene operacije na gospodarstvo poskušalo zagotoviti tako, da je v javni razpis in v pogodbo o sofinanciranju vključilo kazalnike, ki jih upravičenec lahko doseže samo, če prenos učinkov izvedene operacije na gospodarstvo dejansko izvede (na primer upravičenec mora izkazati določeno stopnjo zasedenosti novoopremljenih uporabnih površin poslovne cone, število novoustvarjenih delovnih mest/povečanje zaposlenosti v podprtih podjetjih). Z (ne)doseganjem teh kazalnikov je ministrstvo pogojevalo tudi vračilo sorazmernega dela ali vseh prejetih sredstev.

Pri drugem javnem razpisu smo ugotovili, da ministrstvo ni oblikovalo določb, s katerimi bi zagotovilo, da bo prenos učinkov izvedene operacije na gospodarstvo tudi dejansko izveden, kar prikazujemo v nadaljevanju.

Predmet javnega razpisa za laboratorije je bilo sofinanciranje najmanj treh učnih izdelovalnih laboratorijev kot predstavitvenih projektov, ki bodo prispevali k energetsko učinkovitim rešitvam in rešitvam učinkovite rabe virov v MSP.

Ministrstvo in šolski center sta sklenila pogodbo o sofinanciranju operacije v znesku 681.557 evrov, od česar je bilo 96 odstotkov sredstev predvidenih za nakup opreme, ostalo pa za druge upravičene stroške. Ministrstvo je v pogodbo o sofinanciranju operacije vključilo kazalnika število podprtih podjetij podpornega okolja za MSP in število podjetij, vključenih v podjetniško skupnost, ki jo ustvarijo učni izdelovalni laboratoriji. V pogodbi je določeno tudi, da mora šolski center ministrstvu še pet let po zaključku operacije poročati o teh kazalnikih in da mora rezultate dokončane operacije uporabljati v skladu z namenom sofinanciranja (zgrajeni objekt ne bo prazen in podobno). V primeru nenamenske porabe mora upravičenec vrniti vsa prejeta sredstva skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

V vlogi je prijavitelj navedel, da bodo novo opremo uporabljali dijaki šolskega centra⁶⁸, kot tudi zainteresirana podjetja in širša skupnost. Prenos znanja in veščin o snovno in energetsko učinkovitejši izdelavi izdelkov na podjetja naj bi potekal prek nudenja podpore podjetjem in z izvajanjem usposabljanj,

⁶⁷ Javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo in javni razpis za laboratorije. Skupno število operacij v okviru tega posebnega cilja je bilo 206. Prejemniki pri tem posebnem cilju so bila MSP, ki se kot pravna ali fizična oseba ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo, in drugi prejemniki (na primer občine, javni zavodi, subjekti inovativnega okolja).

⁶⁸ V šolskem letu 2015/16 je bilo v strojne programe vpisanih 276 dijakov.

uvajanjem tehnoloških in digitalnih izboljšav s pomočjo sodobne opreme in z zagotavljanjem ustreznih kompetenc dijakom šolskega centra, ki naj bi ta znanja ob zaposlitvi prenesli v podjetja.

Ugotovili smo, da v vlogi ni bilo posebej izkazano, katera in koliko usposabljanj bo šolski center izvedel, kdaj jih bo izvedel in kateri ciljni skupini bodo namenjena. Prav tako v vlogi ni bil jasno izkazan interes podjetij po sodelovanju. Iz vloge je razvidno, da je 11 podjetij izrazilo podporo takemu projektu, vendar brez opredelitve, ali in kako naj bi ta podjetja sodelovala s šolskim centrom. Ministrstvo v javni razpis in pogodbo o sofinanciranju ni vključilo kazalnikov, ki bi bili povezani z aktivnostmi, s katerimi je upravičenec predvidel prenos znanja na podjetja (na primer kazalnikov, povezanih z izvedbo usposabljanj in izobraževanj za zaposlene v podjetjih). Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, šolski center še ni izvedel nobenega usposabljanja, uveljavljal je samo strošek nakupa opreme.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je aprila 2018 pozvalo upravičence, da poročajo o izkoriščenosti opreme in o tem, na kakšen način je operacija vplivala na sodelovanje s ciljnim skupinami.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v nov javni razpis za učne izdelovalne laboratorije⁶⁹ vključilo kazalnik število implementiranih rešitev v MSP, ki dajejo merljive rezultate. Med merljive rezultate so vključeni na primer dvig dodane vrednosti, povečanje energetske učinkovitosti, boljša izraba virov, zmanjšanje stroškov, rezultati z družbenim vplivom. Kazalnik bo ministrstvo spremljalo med izvajanjem operacij in še pet let po njihovem zaključku.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v prihodnje v javnih razpisih, ki so namenjeni podpornim storitvam za podjetja, in v pogodbah o sofinanciranju določi kazalnike, na podlagi katerih bo lahko ugotovilo, da so prijavitelji izvedli tiste aktivnosti, zaradi katerih bodo imela podjetja dejansko korist od izvedene operacije, in naj k temu usmeri tudi izvajalske organe.

V okviru posebnega cilja *Povečanje dodane vrednosti MSP* smo ugotovili tudi, da so bili izvedeni tudi trije javni razpisi s področja rabe lesa⁷⁰, pri katerih pa nismo v celoti ugotovili povezave med ciljem in predmetom javnega razpisa, kar je razvidno iz spodnjega primera.

Predmet javnih razpisov s področja rabe lesa je bilo sofinanciranje podjetij, ki so usmerjena k novim in izboljšanim poslovnim in proizvodnim procesom s ciljem zmanjšanja porabe virov (dva javna razpisa), oziroma sofinanciranje podjetij, ki so uvedla učinkovito ravnanje z viri in katerih rezultat mora biti nov ali izboljšan proizvod na področju predelave/obdelave lesa. Cilj javnih razpisov je bil poleg spodbujanja in rasti novih podjetij, ki so uvedla učinkovito ravnanje z viri na področju rabe lesa, med drugim ustvarjanje novih delovnih mest.

Predmet posameznega javnega razpisa je bil povezan s cilji, ki so navedeni v operativnem programu, saj gre za sofinanciranje razvoja novih ali izboljšanih izdelkov/storitev, kar naj bi se odrazilo v rasti podjetij,

⁶⁹ Javni razpis za izbor operacij za učne izdelovalne laboratorije 2017/2018 (Uradni list RS, št. 40/17).

⁷⁰ Spodbude za rast podjetij na področju rabe lesa, Uradni list RS, št. 50/16; Spodbude za MSP v lesarstvu ter Spodbude za rast podjetij na področju rabe lesa v letu 2017 (P2L 2017), Uradni list RS, št. 18/17.

ki so uvedla učinkovito ravnanje z viri. Kljub temu pa nismo v celoti ugotovili povezave med ciljem ustvarjanja novih delovnih mest in predmetom javnega razpisa, saj iz dokumentacije izhaja, da naj bi podjetja prejela sredstva za modernizacijo svojega poslovanja, nakup nove opreme in podobno. Vprašanje pa je, ali bo ob tem prišlo do ustvarjanja novih delovnih mest in koliko novih delovnih mest bo ustvarjenih, saj ni nujno, da bo modernizacija poslovanja zahtevala nova delovna mesta. Rezultat modernizacije je namreč lahko celo zmanjšanje potreb po človeških virih.

Pri posebnem cilju *Povečevanje mednarodne konkurenčnosti MSP* so v operativnem programu navedeni naslednji pričakovani rezultati: večja sposobnost za vključevanje podjetij v globalne verige vrednosti, večja izvozna intenzivnost podjetij in večji izvoz iz naslova storitev. Uspešnost izvedenih ukrepov pa naj bi se odrazila v višjih čistih prihodkih MSP od prodaje na tujem trgu.

Pri pregledu javnega razpisa za turistično gospodarstvo, ki ga je ministrstvo izvedlo v okviru tega posebnega cilja, smo ugotovili, da je javni razpis zasnovan tako, da bodo s podprtimi operacijami lahko doseženi pričakovani rezultati in kazalnik čisti prihodki MSP od prodaje na tujem trgu, vendar pa ministrstvo ni zagotovilo, da bi se to tudi uresničilo. V javnem razpisu je določeno, da bo moral upravičenec doseči kazalnike, navedene v vlogi. Pri pregledu posameznih vlog smo ugotovili, da je upravičenec samo v dveh od štirih primerov v vlogi določil kazalnik prihodki od prodaje na tujem trgu, v ostalih vlogah pa so opredeljeni kazalniki, ki so lahko doseženi s prodajo na domačem in/ali na tujem trgu (na primer kazalniki: število gostov, nočitev, prihodki od prodaje). Če bodo kazalniki iz vlog doseženi samo na podlagi domačih turistov, ocenjujemo, da javni razpis ne bo prispeval h kazalniku posebnega cilja, ki je naveden v operativnem programu – višji čisti prihodki MSP od prodaje na tujem trgu.

Pojasnilo ministrstva

Nekateri prijavitelji prihodkov, ki jih ustvarjajo s prodajo tujim turistom, niso posebej prikazovali, ker davčna zakonodaja opredeljuje, da se prihodki, ki se ustvarjajo na območju Republike Slovenije, evidentirajo kot prihodki na domačem trgu ne glede na to, kdo je koristnik teh storitev (v primeru turizma – ne glede na to, ali gre za domačega oziroma tujega turista). Kljub temu pa bo ministrstvo zaradi spremljanja tega kazalnika zahtevalo od upravičencev, da spremljajo posebej višino prihodkov, ki bo ustvarjena na podlagi storitev za tuje turiste.

2.2.2.2 Prispevek javnih razpisov k zeleni gospodarski rasti

Zelena rast pomeni spodbujanje gospodarske rasti in razvoja ter hkrati zagotavljanje ohranjanja naravnih bogastev. Zelena rast je del trajnostnega razvoja, a se primarno osredotoča predvsem na ekonomsko-okoljsko področje, manj pa upošteva socialni vidik. V tem se tudi razlikuje od trajnostnega razvoja, ki ob okoljskem in ekonomskem upošteva tudi socialni vidik⁷¹.

V Slovenski industrijski politiki⁷², ki jo je vlada sprejela v letu 2013, je zapisano, da je ključni vzvod za rast produktivnosti, zaposlenosti in gospodarstva krepitev podjetništva in inovacij, vendar je za rast in razvoj

⁷¹ Povzeto po publikaciji Statističnega urada Republike Slovenije: Kazalniki zelene rasti, Ljubljana, julij 2014.

⁷² [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/SIP/SIP_-_vladni_dokument.pdf], maj 2018

gospodarstva treba poiskati nove vire, ki jih predstavljajo predvsem odgovori na družbene izzive⁷³. Evropska unija je v Aktu za mala podjetja⁷⁴ poudarila, da bi morale Evropska unija in države članice omogočiti MSP, da spremenijo okoljske izzive v poslovne priložnosti. Države članice spodbujajo, da v praksi zagotovijo spodbude za ekološko učinkovita podjetja in izdelke (na primer sheme davčnih olajšav in dajanje prednosti subvencioniranju za financiranje trajnostnih podjetij). Tudi vlada je navedla⁷⁵, da je zeleno gospodarstvo dolgoročna strateška usmeritev Republike Slovenije ter priložnost za rast gospodarstva in za krepitev mednarodne konkurenčnosti ob hkratnem znižanju okoljskih tveganj, ki negativno vplivajo na kakovost življenja in blaginjo ljudi.

Glede na naziv tretje prednostne osi naj bi ministrstvo spodbude namenilo dinamičnemu in konkurenčnemu gospodarstvu za zeleno gospodarsko rast. Iz opisa tretje prednostne osi v operativnem programu pa izhaja, da so spodbude za zeleno gospodarsko rast predvidene le v okviru posebnega cilja *Povečanje dodane vrednosti MSP* pri prvi prednostni naložbi in ne znotraj cele tretje prednostne osi, kar bi sicer pričakovali glede na naziv te prednostne osi.

Pojasnilo ministrstva

Evropska unija se je zavezala, da bo 20 odstotkov celotnega proračuna porabljen za projekte in politike, povezane s podnebjem. To zavezo je upoštevala tudi Republika Slovenija in posredno ministrstvo pri pripravi operativnega programa. Za njeno izpolnitev so pri posebnem cilju Povečanje dodane vrednosti MSP predvideni naslednji ukrepi: spodbujanje podjetij za večjo rabo obnovljivih virov, izboljšanje snovne in energetske učinkovitosti ter razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev (razvoj zelenih izdelkov). Ministrstvo meni, da so v javne razpise vključena tudi merila, prek katerih se uresničujejo ukrepi oziroma spodbujajo zelena gospodarska rast. Z namenom spremljanja rezultatov teh ukrepov pa je v operativni program vključen tudi kazalnik višja snovna produktivnost.

Pri predstavitvi posebnega cilja *Povečanje dodane vrednosti MSP* je v operativnem programu navedeno, da bo boljša konkurenčnost gospodarstva dosežena tudi s spodbujanjem podjetij za večjo rabo obnovljivih virov, izboljšanje snovne in energetske učinkovitosti ter za razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev. Poleg tega tudi, da bo imelo izboljševanje energetske in snovne učinkovitosti ter razvoj zelenih produktov multiplikativne učinke na gospodarstvo, saj se bodo poleg prihrankov pri energiji in surovinah ter posledičnem zniževanju proizvodnih stroškov zmanjšale tudi potrebe po uvozu energije ter se bo povečala energetska neodvisnost. Med pričakovanimi rezultati pri tem cilju je večji delež čistih prihodkov v MSP, tudi iz naslova zelenih produktov.

Pri pregledu objav javnih razpisov v okviru tega posebnega cilja smo ugotovili, da je imelo pet javnih razpisov (od skupaj šestih) med merili vsaj delno vključeno tudi ocenjevanje pozitivnega vpliva na okolje.

⁷³ Družbeni izzivi, opredeljeni v Slovenski industrijski politiki, so: varovanje okolja v povezavi z omejenim dostopom do naravnih virov, celovitim vrednotenjem virov in ekosistemskih storitev ter ustreznim postavljanjem cen, upoštevanjem naravnih danosti oziroma omejitev naravnega kapitala, energetskimi vprašanji in prilagajanjem podnebnim spremembam; trajnostna mobilnost; staranje in zdravje prebivalstva, povezano z demografskimi spremembami in zagotavljanjem primerne ravni samooskrbe s hrano; pritiski konkurenčnih držav v povezavi z globalizacijo ter prestrukturiranje podjetij in panog.

⁷⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: "Najprej pomisli na male", "Akt za mala podjetja" za Evropo z dne 25. 6. 2008. [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/SBA_sl.pdf], maj 2018.

⁷⁵ [URL: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/prehod_v_zeleno_gospodarstvo/], april 2018.

Pri dveh javnih razpisih s področja rabe lesa so bila s pozitivnim vplivom na okolje povezana tri od desetih meril v skupni višini do 15 točk, kar je predstavljalo do 15 odstotkov vseh možnih točk. Prijavitelj je prejel točke, če je v prijavi izkazal, da predmet operacije zmanjšuje uporabo okolju nevarnih snovi ali izpustov nevarnih snovi v okolje, da predmet operacije omogoča reciklažo oziroma uporabo odpadnih surovin in da predmet operacije omogoča manjšo porabo surovin/materialov.

Pri enem javnem razpisu, prav tako s področja rabe lesa, je moral prijavitelj izkazati vpliv operacije na okolje, vključno z utemeljitvijo, za kar je pri ocenjevanju lahko prejel do 5 točk.

Besedilo vseh treh javnih razpisov s področja rabe lesa je med pogoji za kandidiranje zahtevalo tudi, da mora produkt projekta prispevati k izboljšanju snovne in energetske učinkovitosti, da projekt ne sme biti ekološko sporen, pri tem pa ni bilo navedeno, kako bo strokovna komisija presojala izpolnjevanje teh pogojev in kaj je merilo za to, ali je projekt ekološko sporen ali ne.

Pri javnem razpisu za spodbujanje procesnih izboljšav podjetij⁷⁶ se je ocenjeval neposreden vpliv uvedbe izboljšav poslovnih procesov na povečanje energetske učinkovitosti in/ali povečanje snovne učinkovitosti in/ali ostale družbene vplive. Prijavitelj je lahko pri tem merilu prejel 10 točk, kar je predstavljalo 10 odstotkov vseh možnih točk.

Javni razpis za laboratorije je bil namenjen razvoju učinkovitih rešitev na področju energetske učinkovitosti in učinkovite rabe virov. Prijavitelj je lahko prejel skupaj do 35 točk, če je v prijavi izkazal usmerjenost investiranja v doseganje energetske učinkovitosti in/ali učinkovite rabe virov v podjetjih, če je bilo iz prijave razvidno, da ima poslovni model sposobnost prenosa energetske učinkovitosti in rešitev učinkovite rabe virov na podjetja in da bo vzpostavljen okvir za zagotavljanje trajnostnih poslovnih rešitev v podjetjih, na katera se prenašajo znanje, izkušnje, inovacije ter inventivne rešitve iz učnega izdelovalnega laboratorija. V vlogi, ki smo jo pregledali v okviru tega javnega razpisa, je bilo pri analizi vplivov na okolje navedeno, da investicija ne bo dodatno onesnaževala okolja in da bo z novo tehnološko opremo, ki bo nadomestila zastarelo, delo dvakrat produktivnejše, izkoriščenost energije pa naj bi bila dvakrat boljša. Strokovna komisija je vlogo v delu, ki se nanaša na ocenjevanje okoljske komponente, ovrednotila z 28 točkami. Pri tej operaciji smo ugotovili tveganja, ki so povezana z zagotovitvijo, da bodo pričakovani rezultati operacije tudi doseženi, kar smo predstavili v točki 2.2.2.1 tega poročila.

Pri posebnih ciljih *Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij* in *Povečanje mednarodne konkurenčnosti MSP* je bil pozitiven vpliv na okolje pri ocenjevanju vlog vključen med merila pri dveh javnih razpisih (od skupaj 12), prijavitelji pa so lahko prejeli do največ 5 odstotkov točk.

Od skupaj 18 javnih razpisov jih je imelo tako manj kot polovica (natančneje sedem javnih razpisov, na podlagi katerih je bilo razpisanih 19.034.492 evrov oziroma 42,7 odstotka vseh razpisanih sredstev) med merili za ocenjevanje vključen vpliv operacije na okolje. Pri tem pa smo ugotovili, da število točk, ki jih je posamezni prijavitelj lahko prejel, če je izkazal pozitiven vpliv operacije na okolje, praviloma ni preseglo 15 točk, kar glede na skupno število točk predstavlja največ 15 odstotkov. Četudi prijavitelj v svoji vlogi ni izkazal pozitivnega vpliva na okolje, je še vedno lahko prejel subvencijo, saj te točke pri ocenjevanju niso bistveno vplivale na končno število točk.

⁷⁶ Javni razpis za spodbujanje procesnih izboljšav podjetij v letu 2016 in 2017 "Procesni vavčer 2016/2017" (PVAV 16/17), Uradni list RS, št. 63/16.

2.2.2.3 Merila za izbor operacij

V operativnem programu je navedeno, da se bodo pri izboru operacij upoštevala načela za izbor, ki jih je sprejel odbor za spremljanje, in da naj bi jih strokovna komisija delno ali v celoti vključila med merila javnega razpisa. Ugotovili smo, da so bila merila za ocenjevanje v javnih razpisih oblikovana tako, da so vključevala merila, ki jih je potrdil odbor za spremljanje. Ugotovili smo tudi, da so bila merila za ocenjevanje v javnih razpisih praviloma oblikovana na način, da naj bi operacije, ki so predmet sofinanciranja, prispevale k ciljem javnega razpisa. Kljub temu smo pri pregledu vsebine meril ugotovili kar nekaj pomembnih pomanjkljivosti, zaradi katerih ocenjujemo, da merila niso bila v celoti ustrezna, kar predstavljamo v nadaljevanju.

2.2.2.3.a Pomanjkljiva povezava med merili za ocenjevanje in cilji javnega razpisa

Ugotovili smo, da so bila pri dveh javnih razpisih⁷⁷ merila za ocenjevanje enaka, čeprav je bila vsebina javnih razpisov različna. V okviru enega javnega razpisa je izvajalski organ sofinanciral stroške pridobitve certifikatov po mednarodnih standardih, pri drugem javnem razpisu pa je sofinanciral aktivno udeležbo podjetij na mednarodnih poslovnih dogodkih v tujini. Pri prvem javnem razpisu eno od meril tržno-komunikacijska gradiva za tuje kupce, na podlagi katerega je prijavitelj lahko dobil 26 odstotkov točk, ni bilo povezano z namenom javnega razpisa, ki je bil sofinanciranje stroškov pridobivanja certifikatov za sisteme vodenja in skladnost proizvodov.

2.2.2.3.b Odsotnost merila o kakovosti operacije

Pri javnem razpisu za spodbujanje procesnih izboljšav podjetij⁷⁸ so bili predmet sofinanciranja stroški svetovalnih storitev, ki jih podjetjem zagotovijo zunanji svetovalci v zvezi z uvajanjem izboljšav poslovnih procesov v podjetjih. Prag za pridobitev sofinanciranja je bil 60 od 100 točk. Ugotovili smo, da je prijavitelj lahko prejel kar 40 točk za število zaposlenih, ki bodo sodelovali pri projektu, 20 točk pa za število svetovalnih srečanj, ki jih je prijavitelj navedel v vlogi. Tako je lahko prijavitelj prejel 60 točk in prejel subvencijo, ne da bi bili odobritev in višina subvencije odvisni od kakovosti operacije, s katero bi prijavitelj izkazal vrsto procesne izboljšave ali pa kako bo ta pripomogla k uspešnejšemu in/ali učinkovitejšemu poslovanju podjetja.

2.2.2.3.c Merilo o kakovosti operacije je omogočalo subjektivno presojo

Ugotovili smo, da je bilo vsaj v dveh primerih⁷⁹ merilo o kakovosti operacije vključeno med merila za ocenjevanje, vendar je po naši oceni omogočalo subjektivno presojo članov strokovne komisije. Člani strokovne komisije so kakovost operacije ocenili na podlagi presoje, kako dobro je izvedba operacije utemeljena. Prijavitelj je lahko pri enem javnem razpisu v okviru tega merila prejel do 10 odstotkov točk, pri drugem javnem razpisu pa do 23 odstotkov točk.

⁷⁷ Javni razpis za sofinanciranje stroškov pridobitve certifikatov po mednarodnih standardih v letu 2017 in Javni razpis za sofinanciranje aktivne udeležbe podjetij na mednarodnih poslovnih dogodkih v tujini v letu 2017.

⁷⁸ Javni razpis za spodbujanje procesnih izboljšav podjetij v letu 2016 in 2017 "Procesni vavčer 2016/2017" (PVAV 16/17).

⁷⁹ Javni razpis za sofinanciranje tržnih raziskav na tujih trgih v letih 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 50/16) in javni razpis za laboratorije.

Pojasnilo ministrstva

Sestava strokovnih komisij, ki ocenjujejo vloge pri javnih razpisih, je različna z vidika znanj in izkušenj, ki jih imajo ocenjevalci. Subjektivna nota pri ocenjevanju vloge se zmanjša tako, da vsako vlogo ocenita vsaj dva ocenjevalca in če pride do razlike med njima za več kot 10 točk, vlogo oceni še tretji ocenjevalec. Pri nekaterih javnih razpisih pa lahko razliko med dvema ocenama presoja širša komisija ali pa vsi člani komisije.

Menimo, da je pri izvajanju javnih razpisov pomembno, da so merila za ocenjevanje vlog natančna ter objektivno merljiva in da v čim večji meri zmanjšajo subjektivno presojo tako prijavitelja na javni razpis, kakor tudi posameznega člana strokovne komisije, ki ocenjuje prijavljene projekte.

2.2.2.3.d Med merili za ocenjevanje je manjkalo pomembno merilo

Ugotovili smo, da je v javnem razpisu za sofinanciranje aktivne udeležbe podjetij na mednarodnih poslovnih dogodkih v tujini v letu 2017 med merili za ocenjevanje manjkalo merilo, povezano z velikostjo oziroma pomembnostjo mednarodnega poslovnega dogodka, na katerem je želel prijavitelj aktivno sodelovati. Izbira mednarodnega poslovnega dogodka po naši oceni pomembno vpliva na doseganje učinka, ki ga želi podjetje doseči s takšno udeležbo.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je v besedilo javnega razpisa, ki ga je objavilo po obdobju, na katero se nanaša revizija, vključilo tudi merilo, s katerim bo strokovna komisija ocenila potencial dogodka, na katerem želi prijavitelj sodelovati.

2.2.2.3.e Določitev višine sofinanciranja

Ugotovili smo, da so javni razpisi praviloma določali najvišji znesek sofinanciranja, ki ga je prijavitelj lahko prejel⁸⁰, pri čemer v besedilu javnega razpisa ni bilo določeno, kdaj oziroma na kateri podlagi ministrstvo lahko znesek sofinanciranja zniža. Prijavitelji so prejeli maksimalen znesek sofinanciranja, ki ga je dopuščal javni razpis, pogoj je bil le, da so pri ocenjevanju dosegli minimalen prag števila točk za odobritev sofinanciranja⁸¹.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri izvajanju javnih razpisov v prihodnje določi pogoje in merila na način, da bodo omogočali izbor tistih operacij, ki bodo v največji meri pripomogle k doseganju ciljev javnega razpisa in tudi ciljev operativnega programa. Ob tem naj ministrstvo poskrbi, da bodo merila čim bolj objektivno merljiva in bodo zmanjšala možnost subjektivne presoje ocenjevalca.

2.2.3 Spremljanje doseganja zastavljenih ciljev

Uredba 1303/2013 določa, da se za oceno napredka pri doseganju ciljev med izvajanjem programa pri vsaki prednostni osi določijo kazalniki in ustrezne opisno ali številčno ovrednotene opredeljene ciljne vrednosti. Ti kazalniki vključujejo finančne kazalnike za dodeljene izdatke, kazalnike učinka za podprte operacije in kazalnike rezultatov, ki se nanašajo na posamezno prednostno os. Kazalniki učinka predstavljajo neposredno posledico ali direktni produkt izvajanja operacije in so neposredno povezani z aktivnostmi.

⁸⁰ Določena je bila lahko tudi najvišja maksimalna stopnja sofinanciranja upravičenih stroškov (na primer do 70 odstotkov upravičenih stroškov).

⁸¹ Prag, ki je bil določen za vsak javni razpis posebej, je bil 50 ali 60 točk od skupno 100 točk.

Kazalniki učinka omogočajo pridobiti informacije o tem, koliko podjetij, uporabnikov projektov je prejelo subvencijo/je bilo podprtih. Ali in kateri cilji so doseženi in v kakšni meri prikazujejo kazalniki rezultatov.

2.2.3.1 Podlage za spremljanje

Uredba o porabi določa, da posredniški oziroma izvajalski organ spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča organu upravljanja oziroma posredniškemu organu in da skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje, nadziranje in vrednotenje operacij.

V sporazumih, ki jih je ministrstvo sklenilo s posameznimi izvajalskimi organi, so določene aktivnosti glede spremljanja doseganja ciljev, in sicer je določeno, da bo izvajalski organ:

- spremljal izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poročal posredniškemu organu in
- skrbel za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje spremljanje, nadziranje in vrednotenje operacij.

Tudi v pogodbah, ki jih je ministrstvo sklenilo z izvajalskimi organi za izvedbo posameznega javnega razpisa, so vključena določila glede spremljanja in poročanja. Iz pogodb tako izhaja, da mora izvajalski organ:

- skrbeti za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje in nadziranje operacij,
- zagotavljati in pripravljati podatke, ki so potrebni za spremljanje in poročanje,
- spremljati izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poročati ministrstvu.

Pri tem smo ugotovili, da pogodbeno določila v pogodbah med ministrstvom in izvajalskimi organi niso enotna⁸², kljub temu pa so bile obveznosti izvajalskih organov na podlagi pogodb med drugim, da:

- izvedejo javni razpis pravilno, strokovno in kakovostno;
- spoštujejo načela smotrnosti porabe sredstev ter
- spremljajo izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poročajo ministrstvu.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj čim bolj poenoti določbe glede obveznosti in dolžnosti izvajalskih organov in ministrstva v pogodbah, ki jih sklene z izvajalskimi organi za izvedbo posameznih javnih razpisov.

Postopek spremljanja in poročanja je podrobneje določen z navodili za načrtovanje, spremljanje in poročanje, ki vsebujejo tudi vzorec pogodbe o sofinanciranju operacije. Ta med drugim vključuje določila o obveznosti upravičenca, da mora ministrstvu letno poročati o kazalnikih, ki so opredeljeni v pogodbi,

⁸² Do razlik na primer prihaja pri uporabi različnih terminov. Kot primer navajamo, da v nekaterih pogodbah piše, da mora izvajalski organ predmet pogodbe izvesti strokovno, vestno in kvalitetno. V drugih pogodbah pa, da mora izvajalski organ izvesti predmet pogodbe strokovno, vestno, transparentno in pravočasno. Posamezne pogodbe imajo podrobno našete obveznosti izvajalskega organa in ministrstva, v drugih pogodbah so te obveznosti opredeljene bolj splošno. Med drugim smo ugotovili tudi, da v vsaj eni pogodbi piše, da mora izvajalski organ zagotavljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov pri izvajanju operacij, v drugih pogodbah to določilo ni vključeno v pogodbo, vsaj ne na tako jasn način.

da mora v primeru sprememb, ki bi lahko vplivale na doseganje ciljev in kazalnikov, pisno obrazložiti in utemeljiti spremembe. V primeru bistvenih sprememb operacije pa lahko ministrstvo odstopi od pogodbe in zahteva vrnitev izplačanih sredstev skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Upravičenci morajo ministrstvu poročati toliko časa, kot traja operacija in še vsaj tri leta po njenem zaključku⁸³.

Iz pogodb o sofinanciranju operacij, ki jih je ministrstvo sklenilo z upravičenci, izhajajo, da mora upravičenec ministrstvu poročati o doseženih ciljih in kazalnikih, in sicer ob predložitvi vsakega zahtevka za izplačilo in v končnem poročilu. Ugotovili smo, da v enem primeru⁸⁴ obveznost poročanja o doseženih ciljih in kazalnikih ni bila določena za obdobje po zaključku operacije, kar ni v skladu z navodili za načrtovanje, spremljanje in poročanje.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je upravičence obvestilo o tem, da bo dodalo v pogodbo o sofinanciranju določila o spremljanju oziroma poročanju upravičenca glede doseganja pogodbenih kazalnikov še tri leta po zaključku projekta. Aneks k pogodbi o sofinanciranju je v pripravi.

Ugotovili smo tudi, da določila glede ravnanja ministrstva v primeru nedoseganja ciljev in kazalnikov v pogodbah o sofinanciranju operacij niso enotna. V nekaterih pogodbah je ministrstvo jasno navedlo, da bo v primeru nedoseganja kazalnikov odstopilo od pogodbe in od upravičenca zahtevalo vračilo vseh prejetih sredstev vključno z zakonskimi zamudnimi obrestmi⁸⁵. V drugih pogodbah pa je navedeno, da ministrstvo lahko zahteva vračilo sredstev, pri čemer smo ugotovili, da so pogodbeno določila o tem, kdaj pride do vračila sredstev, različna⁸⁶.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v pogodbah o sofinanciranju operacij, kadar je to mogoče, poenoti določbe glede spremljanja, poročanja in vračanja sredstev v primeru nedoseganja ciljev in kazalnikov operacije.

2.2.3.2 Določanje in spremljanje kazalnikov

Ugotovili smo, da je ministrstvo pri predlogih javnih razpisov za uvrstitev v izvedbeni načrt opredelilo različne kazalnike, vsi pa so bili iz nabora kazalnikov, določenih v operativnem programu. Ministrstvo je v javnih razpisih in pogodbah o sofinanciranju operacij opredelilo tudi dodatne kazalnike, s katerimi naj bi spremljalo doseganje ciljev v okviru posameznega javnega razpisa in na ravni operacije. Ministrstvo vodi ločeno preglednico načrtovanih kazalnikov, ki so določeni v operativnem programu, in v njej spremlja tudi realizacijo posameznih kazalnikov. Spremljanje dodatnih kazalnikov pa po navedbah ministrstva poteka v okviru direktorátov.

⁸³ Če je upravičenec MSP, je rok za poročanje tri leta po zaključku operacije, za druge upravičence je rok za poročanje pet let.

⁸⁴ Javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadrúge.

⁸⁵ Javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo.

⁸⁶ Pri enem javnem razpisu (javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadrúge) je v pogodbi zapisano, če upravičenec ob zaključku operacije ne bo dokazal uresničitve načrtovanih ciljev v celoti, lahko ministrstvo odstopi od pogodbe in zahteva vračilo že izplačanih sredstev. Pri drugem javnem razpisu (javni razpis za turistično gospodarstvo) je v pogodbah o sofinanciranju določeno, da upravičenec dokazuje upravičenost stroškov z dokazili o izvedenih aktivnostih in doseženih kazalnikih, ministrstvo pa lahko preneha izplačevati sredstva oziroma zahteva vračilo že prejetih sredstev, če upravičenec ne predloži dokazil o upravičenosti stroškov.

Pri pregledu javnih razpisov ministrstva smo ugotovili tudi, da povezava med kazalniki, ki so navedeni v različnih podlagah, ni vedno jasno razvidna, kar na primeru enega javnega razpisa prikazujemo v tabeli 9.

Tabela 9: Primer navedb kazalnikov v različnih podlagah pri javnem razpisu za laboratorije

Kazalniki v operativnem programu	Kazalniki v izvedbenem načrtu operativnega programa	Kazalniki v odločitvi organa upravljanja o podpori	Kazalniki v javnem razpisu	Kazalniki v pogodbi o sofinanciranju operacije
Število podprtih investicijskih projektov za fizično/poslovno infrastrukturo	Število podprtih investicijskih projektov za fizično/poslovno infrastrukturo	Število podprtih investicijskih projektov za fizično/poslovno infrastrukturo		
Vložena sredstva	Vložena sredstva			
Višja snovna produktivnost	Višja snovna produktivnost			
			Število podprtih subjektov podpornega okolja za MSP	Število podprtih subjektov podpornega okolja za MSP
			Število podjetij, vključenih v podjetniško skupnost, ki jo ustvarijo učni izdelovalni laboratoriji	Število podjetij, vključenih v podjetniško skupnost, ki jo ustvarijo učni izdelovalni laboratoriji

Vir: podatki ministrstva.

Kadar povezava med posameznimi kazalniki ni v celoti jasna, se postavi vprašanje, kako bo ministrstvo na podlagi kazalnikov, ki so navedeni v javnem razpisu in v pogodbah o sofinanciranju operacij, ugotovilo, ali in v kakšni meri bodo doseženi kazalniki, ki so navedeni v operativnem programu.

Pri pregledu javnih razpisov, ki jih je izvedlo ministrstvo, in posameznih operacij na podlagi teh javnih razpisov smo ugotovili tudi nekatere dodatne pomanjkljivosti, povezane s postavljenimi kazalniki:

- pri nekaterih javnih razpisih je ministrstvo vnaprej določilo kazalnike, ki jih bodo morali doseči upravičenci in o njih poročati, pri nekaterih javnih razpisih pa so upravičenci sami določili kazalnike v vlogi, ti kazalniki pa so bili nato vključeni v pogodbo o sofinanciranju⁸⁷;
- pri enem javnem razpisu je bil kazalnik v vzorcu pogodbe o sofinanciranju drugačen kot kazalnik v sklenjenih pogodbah o sofinanciranju⁸⁸, ministrstvo pa je po izdanem sklepu o odobritvi sofinanciranja z upravičenci usklajevalo vrednosti kazalnikov v pogodbah o sofinanciranju;

⁸⁷ Javni razpis za turistično gospodarstvo.

⁸⁸ V vzorcu pogodbe iz razpisne dokumentacije je naveden kazalnik število inovativnih poslovnih modelov, v sklenjeni pogodbi o sofinanciranju pa kazalnik število novih zaposlitev (javni razpis za socialna podjetja in mladinske zadruge).

- pri dveh javnih razpisih je ministrstvo na ravni izbrane operacije določilo kazalnik, ki je bil dosežen že s tem, da je ministrstvo prijavitelju odobrilo sredstva za sofinanciranje⁸⁹ (primer: število podprtih subjektov podpornega okolja za MSP, število podprtih investicijskih projektov za poslovno infrastrukturo).

V tabeli 10 prikazujemo podatke o kazalnikih rezultatov, ki so predvideni v operativnem programu na tretji prednostni osi. V tabelo so vključeni tudi podatki o doseženi vrednosti kazalnikov do konca leta 2016.

Tabela 10: Kazalniki rezultatov po posebnih ciljeh

Posebni cilj	Kazalnik	Merska enota	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost za leto 2023	Dosežena vrednost v letih 2015, 2016 ¹⁾
Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetij, predvsem start-up podjetij	Povečanje indeksa podjetniške aktivnosti (TEA indeks)	indeks	6,45 (leto 2013)	7,00	8,02
Povečanje dodane vrednosti MSP	Število hitrorastočih podjetij	število	3.725 (leto 2012)	5.000	5.405 ¹⁾
	Delež čistih prihodkov MSP v čistih prihodkih vseh podjetij	delež	47,38 (leto 2012)	49,50	49,66 ¹⁾
	Dodana vrednost na zaposlenega v MSP	evri	31.175,00 (leto 2012)	38.000,00	34.018,00 ¹⁾
	Višja snovna produktivnost	DMC ⁹⁰ /BDP	1,07 (leto 2011)	1,50	1,34 ¹⁾
Povečevanje mednarodne konkurenčnosti MSP	Čisti prihodki MSP od prodaje na tujem trgu	delež	34,40 (leto 2013)	38,40	38,30 ¹⁾

Opomba: ¹⁾ Vrednosti se, razen pri indeksu podjetniške aktivnosti, nanašajo na leto 2015. Navedene vrednosti izhajajo iz prve verzije letnega poročila o izvajanju operativnega programa za leto 2016, ki jo je potrdil odbor za spremljanje. Po obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile vrednosti v postopku usklajevanja letnega poročila z Evropsko komisijo spremenjene.

Viri: operativni program, Letna in končna poročila o izvajanju cilja naložbe za rast in delovna mesta različica 2016.0 (v nadaljevanju: Letno poročilo za leto 2016).

Iz podatkov v tabeli 10 je razvidno, da so bile ciljne vrednosti kazalnikov, ki jih je potrebno doseči do leta 2023, pri štirih pričakovanih rezultatih že dosežene, pri čemer je bilo na tretji prednostni osi do konca

⁸⁹ Javni razpis za laboratorije, javni razpis za ekonomsko-poslovno infrastrukturo.

⁹⁰ DMC – domača poraba snovi (angl.: *Domestic material consumption*).

leta 2016 pogodbeno vezanih le 8 odstotkov pravic porabe⁹¹. Kazalniki rezultatov se po navedbah ministrstva spremljajo na ravni vseh podjetij v Republiki Sloveniji, ministrstvo ne razpolaga s podatki o tem, koliko izvedba posameznega javnega razpisa v okviru tretje prednostne osi pripomore k doseganju zastavljenih kazalnikov rezultatov. Pri pregledu objavljenih javnih razpisov smo ugotovili, da je bilo v večini primerov iz besedila javnih razpisov razvidno, katerega od kazalnikov rezultatov, ki so navedeni v operativnem programu, javni razpis zasleduje.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo izvajati le tiste javne razpise, ki bodo v največji meri pripomogli k doseganju postavljenih kazalnikov rezultatov. Ministrstvo bi moralo na ravni posameznega javnega razpisa vnaprej jasno in nedvoumno določiti kazalnike, ki jih želi doseči z izvedbo posameznega javnega razpisa, in zagotoviti tudi medsebojno povezanost vseh kazalnikov. Pri izvedbi javnega razpisa bi moralo ministrstvo izbrati tiste vloge, ki imajo največ možnosti, da bodo pripomogle k doseganju ciljev in kazalnikov javnega razpisa, ob tem pa bi morala imeti vsaka operacija posebej določene cilje ter kazalnike in bi jih morala tudi doseči. Spremljanje uspešnosti doseganja kazalnikov pa bi moralo potekati tako na ravni doseganja ciljev posamezne operacije, celotnega javnega razpisa in nato še ciljev operativnega programa.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj za kazalnike, ki se lahko merijo tudi na ravni posameznih podjetij, spremlja doseganje kazalnikov rezultatov za podjetja, ki so prejela subvencijo ter naj zagotovi medsebojno povezanost kazalnikov na ravni operacij s kazalniki pričakovanih rezultatov.

2.2.3.3 Okvir uspešnosti

Za vsako prednostno os je v operativnem programu določen tudi okvir uspešnosti. Sestavljajo ga mejniki⁹² za leto 2018 ter ciljne vrednosti, določene za leto 2023. Evropska komisija bo do druge polovice leta 2019 pregledala uspešnost programov do konca leta 2018 in preverila, ali so mejniki doseženi. Šteje se, da so mejniki doseženi, če so vsi kazalniki iz ustreznega okvira uspešnosti do konca leta 2018 dosegli vsaj 85 odstotkov vrednosti mejnika ali do konca leta 2023 vsaj 85 odstotkov ciljne vrednosti⁹³. Če mejniki niso doseženi, lahko država članica predlaga prerazporeditev ustreznega zneska rezerve za uspešnost med tiste prednostne osi, ki so dosegle svoje mejnike. Evropska komisija lahko za prednostno os tudi začasno ustavi vsa vmesna izplačila ali njihov del, če obstajajo dokazi o resnih pomanjkljivostih pri izvajanju prednostne osi. Uspešnost bo Evropska komisija preverila tudi ob koncu programskega obdobja, posledica nedoseganja ciljnih vrednosti pa so lahko finančni popravki pri posameznih prednostnih oseh. Če so mejniki na prednostni osi doseženi, velja, da se znesek rezerve za uspešnost, določen za to prednostno os, dokončno dodeli na podlagi sklepa Evropske komisije.

⁹¹ Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje januar 2014–december 2016, cilj Naložbe za rast in delovna mesta, januar 2017.

⁹² Mejniki so vmesne ciljne vrednosti, neposredno povezane z izpolnjevanjem posebnega cilja, s katerimi se izrazi predviden napredek pri izpolnjevanju ciljnih vrednosti, določenih za konec obdobja (Uredba 1303/2013, Priloga II).

⁹³ Če okvir uspešnosti vključuje tri kazalnike ali več z odstopanjem velja, da so mejniki ali ciljne vrednosti prednostne naloge doseženi, če vsi kazalniki razen enega do konca leta 2018 dosežejo 85 odstotkov vrednosti mejnika ali 85 odstotkov ciljne vrednosti do konca leta 2023. Kazalnik, ki ne doseže 85 odstotkov svoje vrednosti mejnika ali ciljne vrednosti, ne sme doseči manj kot 75 odstotkov svoje vrednosti mejnika ali ciljne vrednosti.

V tabeli 11 prikazujemo okvir uspešnosti za tretjo prednostno os.

Tabela 11: Okvir uspešnosti tretje prednostne osi

	Vložena sredstva/izdatki v evrih		Produktivne naložbe: število podjetij, ki prejmejo podporo	
	Vzhod	Zahod	Vzhod	Zahod
Kohezijska regija				
Vrednost mejnika	93.643.447	58.630.000	1.125	750
Minimalna vrednost mejnika, ki ga je treba doseči do konca leta 2018 ¹⁾	79.596.930	49.835.500	956	638
Načrtovana vrednost ²⁾	103.235.355	41.991.334	1.564	797
Realizacija do konca leta 2016	0	0	236	143
Realizacija konec leta 2016 glede na minimalno vrednost mejnika, v odstotkih	0	0	24,7	22,4
Ciljna vrednost za leto 2023	374.575.145	234.510.162	4.875	2.625

Opombi: ¹⁾ 85 odstotkov vrednosti mejnika.

²⁾ Podatek se nanaša na javne razpise in neposredne operacije, ki so bili potrjeni s sedmo spremembo izvedbenega načrta operativnega programa, in ne vključuje nacionalnih zasebnih virov.

Viri: druga sprememba operativnega programa (december 2017), podatki ministrstva, Letno poročilo za leto 2016.

Iz tabele 11 je razvidno, da je bila tri leta po začetku programskega obdobja dosežena četrtnina minimalne potrebne vrednosti mejnika pri kazalniku produktivne naložbe za vzhodno kohezijsko regijo in dobra petina minimalne potrebne vrednosti pri tem kazalniku za zahodno kohezijsko regijo. Do konca leta 2018 morajo ministrstva⁹⁴ doseči še najmanj tri četrtine kazalnika v vzhodni kohezijski regiji in štiri petine kazalnika v zahodni kohezijski regiji.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v začetku leta 2018 ugotovilo, da vrednosti kazalnika produktivne naložbe: število podjetij, ki prejmejo podporo, ki sta zapisani v Letnem poročilu za leto 2016, nista pravilni. Doseženi vrednosti ministrstva pri tem kazalniku naj bi bili po podatkih ministrstva 302 v vzhodni kohezijski regiji in 207 v zahodni kohezijski regiji. To predstavlja slabo tretjino potrebne vrednosti mejnikov v obeh kohezijskih regijah. Poleg tega potekajo usklajevanja z organom upravljanja o spremembah pri načinu poročanja o doseženih kazalnikih, ki bi lahko povzročile, da se bo vrednost kazalnikov naknadno zmanjšala.

Pri kazalniku vložena sredstva/izdatki morajo ministrstva v letih 2017 in 2018 v obeh kohezijskih regijah doseči še celotno ciljno vrednost. Z načini izbora operacij, ki so bili potrjeni v sedmi spremembi izvedbenega načrta, bi ministrstvo doseglo predvideni mejnik pri kazalniku vložena sredstva/izdatki v

⁹⁴ Okvir uspešnosti se nanaša na celotno tretjo prednostno os, kar pomeni, da k načrtovanim vrednostim mejnikov poleg ministrstva prispevata tudi Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za javno upravo.

vzhodni kohezijski regiji. Ali bi bil načrtovan mejnik dosežen tudi v zahodni kohezijski regiji, v reviziji nismo mogli natančno ugotoviti, saj se načrtovan kazalnik nanaša na skupne upravičene izdatke, načrtovana vrednost s potrjenimi načini izbora operacij pa obsega samo upravičene izdatke iz proračuna EU in iz državnega proračuna.

2.2.4 Druge ugotovitve pri izvajanju javnih razpisov

2.2.4.1 Stopnja sofinanciranja operacij

Kot osnovo za izračun zneska evropskega sofinanciranja lahko država članica določi skupne upravičene izdatke ali javne upravičene izdatke operacije. V operativnem programu je pri vseh prednostnih oseh določeno, da so osnova za izračun evropskega dela skupni upravičeni izdatki, kar je skladno s priporočilom računskega sodišča⁹⁵. V potrebni del nacionalne udeležbe za kritje upravičenih izdatkov se všttevajo tako sredstva javnih virov kot tudi sredstva zasebnih virov.

Pri pregledu objavljenih javnih razpisov smo ugotovili, da so bili v javnih razpisih določeni različni viri za zagotavljanje nacionalne udeležbe. Pri nekaterih javnih razpisih je bilo določeno, da je prispevek nacionalne udeležbe zagotovljen z lastnimi viri upravičenca, pri nekaterih pa je celotni ali del nacionalne udeležbe prispeval državni proračun.

Ugotovili smo, da pri nekaterih javnih razpisih ministrstvo zagotavlja sredstva nacionalne udeležbe v celoti ali pa v večjem obsegu, kot je treba, iz proračunskih postavk slovenske udeležbe, čeprav bi lahko celotni ali večji del zneska subvencije financiralo iz proračunskih postavk evropske udeležbe, kar na enem primeru prikazujemo v nadaljevanju.

Javni razpis za turistično gospodarstvo je določal, da delež evropskih sredstev znaša v upravičenih izdatkih v vzhodni kohezijski regiji do 75 odstotkov in v zahodni kohezijski regiji do 70 odstotkov in da bo prispevek nacionalne udeležbe zagotovljen z javnimi sredstvi slovenske udeležbe ter z zasebnimi viri. Projekt se lahko sofinancira v deležu 70 odstotkov upravičenih stroškov.

Ministrstvo je z upravičencem sklenilo pogodbo o sofinanciranju v znesku 180.000 evrov, skupni upravičeni stroški operacije so znašali 257.580 evrov. Znesek odobrenega sofinanciranja tako predstavlja 69,9 odstotka celotnih upravičenih stroškov operacije. Znesek evropskega dela sofinanciranja po pogodbi je 153.658 evrov kar znaša 59,6 odstotka skupnih upravičenih stroškov operacije. Znesek sofinanciranja iz državnega proračuna znaša 26.342 evrov. Glede na to, da operativni program kot osnovo za izračun evropskega dela določa skupne upravičene stroške, bi bil lahko celoten znesek subvencije v znesku 180.000 evrov dodeljen iz evropskih sredstev in udeležba državnega proračuna ne bi bila potrebna. Kot znesek nacionalne udeležbe bi se v tem primeru upoštevala sredstva upravičenca.

⁹⁵ V revizijskem poročilu *Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji* [[http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/\\$file/EUSkladi_SP06-11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/$file/EUSkladi_SP06-11.pdf)], maj 2018; smo organu upravljanja priporočili, da pri pripravi dokumentov za naslednje programsko obdobje prouči, ali ne bi bilo smiselno operativnih programov zasnovati tako, da bi temeljili na skupnih upravičenih izdatkih, kar bi lahko pomenilo, da bi moral državni proračun prispevati manjši delež.

Ocenjujemo, da na ta način ministrstvo lahko z razpoložljivimi evropskimi sredstvi financira več operacij, vendar jih mora izvesti v skladu s pravili izvajanja kohezijske politike, kar pomeni, da so ta sredstva podvržena tudi možnosti izgube zaradi morebitnih ugotovljenih nepravilnosti in/ali zaradi nepravočasne porabe. Na ta način se lahko ob koncu programskega obdobja tudi zgodi, da dejanska stopnja sofinanciranja z evropskimi sredstvi na ravni tretje prednostne osi ne bo 75 oziroma 70 odstotkov, ampak nižja.

2.2.4.2 Prerazporeditev sredstev med kohezijskima regijama

Pri javnih razpisih, ki so jih ministrstvo in izvajalski organi objavili v obdobju, na katero se nanaša revizija, so bila sredstva razdeljena na vzhodno in zahodno kohezijsko regijo. Pri tem smo ugotovili, da je bilo pri nekaterih javnih razpisih določeno, da sredstva niso prenosljiva med kohezijskima regijama, v nekaterih javnih razpisih pa prenosljivost sredstev med kohezijskima regijama ni bila posebej opredeljena. Ministrstvo je zato na primer pri javnem razpisu za ekonomsko-poslovno infrastrukturo zaradi različne skupne vrednosti prejetih vlog iz posamezne kohezijske regije glede na razpisano vrednost spremenilo javni razpis in določilo drugačno prerazporeditev sredstev med regijama, pri javnem razpisu za turistično gospodarstvo pa je odobrilo operacije v eni kohezijski regiji v višji skupni vrednosti, kot je bilo razpisanih sredstev, predvidenih za to regijo, brez spremembe javnega razpisa.

Pojasnilo ministrstva

Šlo je za minimalen prenos sredstev (približno 32.000 evrov), do dejanske prekoračitve razpisanih sredstev ni prišlo, saj dva upravičenca nista podpisala pogodb oziroma sta odstopila od realizacije.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je pripravilo vzorec besedila za pripravo javnega razpisa, ki se na ministrstvu uporablja ob pripravi besedila javnega razpisa. V njem je določilo, da sredstva med kohezijskima regijama niso prenosljiva.

2.2.5 Povzetek ugotovitev

Ministrstvo je imelo v obdobju, na katero se nanaša revizija, postopke za načrtovanje, izvajanje in nadziranje javnih razpisov opredeljene v več dokumentih ministrstva in v drugih podlagah. V letu 2016 je ministrstvo postopke in procese na ministrstvu opredelilo v priročniku, v letu 2017 pa je začelo pripravljati še poseben postopkovnik, ki ga je sprejelo po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Na podlagi pregleda objavljenih razpisov ocenjujemo, da obstaja povezava med cilji, namenom oziroma predmetom javnih razpisov in pričakovanimi rezultati, določenimi v operativnem programu. Za javne razpise, ki jih je izvedlo ministrstvo, smo ugotovili, da povezava med kazalniki v pogodbah o sofinanciranju in kazalniki pričakovanih rezultatov ni bila vedno jasna, ministrstvo pa na ravni operacij tudi ni vedno določilo takšnih kazalnikov, ki bi zagotavljali izvedbo tistih aktivnosti, zaradi katerih bi se kazalniki pričakovanih rezultatov dejansko zvišali. Ugotovili smo tudi dodatne pomanjkljivosti, povezane s zastavljenimi kazalniki, med drugim, da je ministrstvo v pogodbah o sofinanciranju določilo tudi kazalnike, ki so doseženi že s tem, da je upravičenec prejel subvencijo.

Ministrstvo lahko za posamezni javni razpis ugotovi, koliko bo prispeval k načrtovanim kazalnikom učinka, ki so določeni v operativnem programu. Ministrstvo ne razpolaga s podatki o tem, koliko izvedba posameznega javnega razpisa pripomore k doseganju postavljenih kazalnikov rezultatov v operativnem programu, in tako ne more oceniti, koliko bo izvedba posameznega javnega razpisa pripomogla k doseganju pričakovanih rezultatov posebnih ciljev.

Pri pregledu vsebine meril za ocenjevanje pri izboru operacij smo ugotovili nekaj pomembnih pomanjkljivosti, kot na primer, da merilo, pomembno po številu točk, ni bilo povezano z namenom javnega razpisa in da merila, ki bi bila povezana s kakovostjo operacije, niso bila odločujoča za pridobitev subvencije. Manj kot polovica javnih razpisov je imela med merili vključena merila, v okviru katerih je bil ocenjen pozitiven vpliv operacije na okolje, pri čemer ta po številu točk niso bila tako pomembna, da bi lahko odločilno vplivala na možnosti prijavitelja za pridobitev subvencije, kar bi sicer pričakovali glede na naziv te prednostne osi.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo izvajati le tiste javne razpise, ki bodo v največji meri pripomogli k doseganju pričakovanih rezultatov in postavljenih kazalnikov rezultatov. Pri posameznem javnem razpisu bi moralo vnaprej določiti jasne kazalnike, ki jih želi doseči z izvedbo javnega razpisa, in zagotoviti medsebojno povezanost kazalnikov na vseh ravneh. Ministrstvo bi moralo izbirati tiste operacije, ki bodo v čim večji meri prispevale k doseganju ciljev in kazalnikov javnega razpisa, ob tem pa bi morala imeti vsaka operacija posebej določene cilje ter kazalnike in bi jih morala tudi doseči. Spremljanje uspešnosti doseganja kazalnikov pa bi moralo potekati tako na ravni posamezne operacije, javnega razpisa kot tudi operativnega programa.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike za tretjo prednostno os Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast znotraj Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017.

Tretja prednostna os je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, po vrednosti najpomembnejša prednostna os v okviru operativnega programa. Ministrstvo upravlja z največjim deležem sredstev tretje prednostne osi in je pri izvajanju te prednostne osi v vlogi posredniškega organa. Preverili smo, ali ministrstvo zagotavlja časovno nadzorovano izvajanje tretje prednostne osi, in sicer ali ministrstvo načrtuje potek izvajanja tretje prednostne osi, ali izvaja aktivnosti v skladu s terminskim načrtom oziroma v primeru zamud sprejema ustrezne ukrepe ter ali izvajanje tretje prednostne osi poteka tako, da bodo doseženi zastavljeni cilji in kazalniki.

Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, oziroma tri leta in pol po začetku programskega obdobja je bilo na tretji prednostni osi objavljenih 18 javnih razpisov. Glede na takrat veljavni operativnim program, je bilo skupaj dodeljeno in pogodbeno vezano le 9,2 odstotka pravic porabe, izplačila evropskega dela so znašala 1 odstotek. Za nastale izdatke še ni bilo zahtevanih povračil od Evropske komisije.

Zaradi potrebne vzpostavitve splošnih podlag in sistema upravljanja in nadzora za črpanje sredstev operativnega programa ter tudi podlag za izvajanje ukrepov tretje prednostne osi in izvedbe aktivnosti, povezanih s črpanjem sredstev programskega obdobja 2007–2013, pri katerih je sodelovalo oziroma jih je izvajalo tudi ministrstvo, črpanje sredstev na tretji prednostni ni bilo mogoče takoj, ko so bila sredstva na voljo. Izvajanje tretje prednostne osi je glede na načrte ministrstva potekalo z zamudo. Zamude so nastajale tako v fazi priprave kot tudi pri izvedbi javnih razpisov, saj je ministrstvo javne razpise objavljalo nekaj mesecev kasneje, kot je to predvidevalo v svojih načrtih, postopek izbora operacij pa je pri polovici javnih razpisov trajal dlje, kot je bilo predvideno v besedilu javnih razpisov. Ministrstvo je ob sprejetju prvega izvedbenega načrta sredi leta 2015 načrtovalo objavo prvega javnega razpisa konec leta 2015, prvi javni razpis pa je bil dejansko objavljen v maju 2016. Z javnimi razpisi, ki so bili objavljeni v obdobju, na katero se nanaša revizija, petina razpisanih sredstev ni bila dodeljena, pri tem pa ministrstvo vzrokov za to ni posebej analiziralo. Z namenom pospešitve črpanja sredstev je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo reorganizacijo dela.

Ministrstvo je potek izvajanja javnih razpisov načrtovalo, vendar pa je imelo podatke zbrane v različnih dokumentih, ki jih je pripravljalo za različne potrebe, in tako ni imelo na enem mestu zbranih podatkov, ki bi določali časovni potek izvajanja javnih razpisov, načrt financiranja po letih, in podatkov o načrtovanih kazalnikih.

Zamiki pri izvajanju javnih razpisov se odražajo tudi v zamikanju načrtovane porabe na kasnejša leta obdobja upravičenosti izdatkov. Po zadnjih veljavnih načrtih, ki so bili sicer že večkrat spremenjeni, naj bi se kar 56,9 odstotka celotne porabe evropskih sredstev na tretji prednostni osi izvedlo v zadnjih štirih letih tega obdobja.

Zaradi nizke realizacije predvidenih izplačil in ker v obdobju, na katero se nanaša revizija, na tretji prednostni osi še ni bilo certificiranih izdatkov, smo ocenili, da tretja prednostna os pri prvem preverjanju ne bi prispevala v sorazmernem delu k izpolnjevanju zahtev pravila n+3 glede na obseg pravic porabe, ampak manj, če bi realizacija potekala z nespremenjeno dinamiko tudi po obdobju, na katero se nanaša revizija. Črpanje sredstev na tretji prednostni osi zaradi obsega razpoložljivih sredstev pomembno vpliva na tveganje izgube sredstev operativnega programa zaradi prepočasnega črpanja.

Opozarjamo, da zamikanje načrtovane porabe v kasnejša leta pomeni, da bo v krajšem času treba izvesti in financirati več operacij, saj je obdobje upravičenosti izdatkov omejeno. Prestavljanje izvedbe na kasnejša leta povečuje tudi tveganje, da v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev iz proračuna Evropske unije za financiranje drugih projektov. Posledično se to odraža v velikem tveganju za izgubo sredstev, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna Evropske unije. Dodatno so v programskem obdobju 2014–2020 razpoložljiva sredstva povezana tudi z uspešnostjo pri doseganju kazalnikov, določenih v okviru uspešnosti, kar se bo prvič preverjalo za ciljne vrednosti, določene za leto 2018.

Na podlagi pregleda vsebine objavljenih javnih razpisov smo ugotovili, da obstaja povezava med javnimi razpisi in cilji operativnega programa, vendar smo ugotovili nekatere pomanjkljivosti, ki vplivajo na prispevek javnih razpisov k doseganju zastavljenih ciljev v operativnem programu. Po naši oceni merila za ocenjevanje in izbor operacij niso bila v celoti ustrezna, med drugim tudi niso bila oblikovana na način, ki bi omogočal izbor tistih operacij, ki bodo v največji meri pripomogle k doseganju ciljev javnega razpisa in tudi ciljev operativnega programa. Manj kot polovica javnih razpisov je imela med merili za ocenjevanje vključen tudi vpliv operacije na okolje, pri čemer ta vpliv ni bil odločujočega pomena, kljub temu da iz naziva tretje prednostne osi izhaja, da naj bi ministrstvo spodbude na tej prednostni osi namenilo dinamičnemu in konkurenčnemu gospodarstvu za zeleno gospodarsko rast. V reviziji smo ugotovili še pomanjkljivosti, ki se nanašajo na kazalnike, ki jih ministrstvo želi z javnimi razpisi doseči. Po naši oceni povezava med kazalniki, ki so bili navedeni v različnih podlagah, ni bila vedno jasno razvidna, poleg tega pa je ministrstvo v pogodbah o sofinanciranju oblikovalo tudi takšne kazalnike, ki so bili doseženi že s tem, da je upravičenec prejel subvencijo.

Na podlagi izvedenih preverjanj menimo, da je bilo poslovanje ministrstva pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike za tretjo prednostno os v okviru operativnega programa v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkovito*.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- za potrebe načrtovanja in spremljanja izvajanja javnih razpisov in neposrednih potrditev operacij prouči in določi podatke, ki jih ministrstvo potrebuje oziroma mora o njih poročati v drugih izvedbenih dokumentih operativnega programa; te podatke naj ministrstvo nato ažurno vodi na tak način in v takšni obliki, da bo lahko na njihovi podlagi pridobilo vse zadostne in potrebne informacije, ki jih potrebuje za učinkovito upravljanje izvajanja tretje prednostne osi;
- kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, posebno pozornost nameni preveritvam, ne samo skladnosti ciljev, kazalnikov in meril, določenih v javnem razpisu s cilji operativnega programa, pač pa tudi doprinosu javnega razpisa k zastavljenim ciljem;
- v prihodnje v javnih razpisih, ki so namenjeni podpornim storitvam za podjetja, in v pogodbah o sofinanciranju določi kazalnike, na podlagi katerih bo lahko ugotovilo, da so prijavitelji izvedli tiste aktivnosti, zaradi katerih bodo imela podjetja dejansko korist od izvedene operacije, in naj k temu usmeri tudi izvajalske organe;
- pri izvajanju javnih razpisov v prihodnje določi pogoje in merila na ta način, da bodo omogočali izbor tistih operacij, ki bodo v največji meri pripomogle k doseganju ciljev javnega razpisa in tudi ciljev operativnega programa; ob tem naj ministrstvo poskrbi, da bodo merila čim bolj objektivno merljiva in bodo zmanjšala možnost subjektivne presoje ocenjevalca;
- čim bolj poenoti določbe glede obveznosti in dolžnosti izvajalskih organov in ministrstva v pogodbah, ki jih sklene z izvajalskimi organi za izvedbo posameznih javnih razpisov;
- v pogodbah o sofinanciranju operacij, kadar je to mogoče, poenoti določbe glede spremljanja, poročanja in vračanja sredstev v primeru nedoseganja ciljev in kazalnikov operacije;
- za kazalnike, ki se lahko merijo tudi na ravni posameznih podjetij, spremlja doseganje kazalnikov rezultatov za podjetja, ki so prejela subvencijo, ter naj zagotovi medsebojno povezanost kazalnikov na ravni operacij s kazalniki pričakovanih rezultatov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si