



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Uspešnost Ministrstva za gospodarski razvoj
in tehnologijo pri pripravi in izvedbi javnega
razpisa za pridobitev sredstev Evropskega
sklada za regionalni razvoj – Razvojni centri
slovenskega gospodarstva



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
Uspešnost Ministrstva za gospodarski razvoj
in tehnologijo pri pripravi in izvedbi javnega
razpisa za pridobitev sredstev Evropskega
sklada za regionalni razvoj – Razvojni centri
slovenskega gospodarstva

Številka: 320-5/2018/35
Ljubljana, 17. julija 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *uspešnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – Razvojni centri slovenskega gospodarstva (v nadaljevanju: javni razpis) v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2018.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, vključno z nadzorom nad dodeljenimi sredstvi.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo *ni bilo uspešno pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, ki vključuje tudi nadzor nad dodeljenimi sredstvi.*

Ministrstvo razpisne dokumentacije ni pripravilo na način, ki bi prijaviteljem omogočal uspešno oddajo prijave na javni razpis. Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu niso bili v celoti jasni in preverljivi, saj iz njih ni nedvoumno izhajalo, katere zahteve mora prijavitelj izpolnjevati, če želi kandidirati na javnem razpisu. Več meril v javnem razpisu ni bilo preverljivih oziroma merljivih, ker so se nanašala na dosežke v prihodnjih 4 letih po ocenjevanju, zato jih ministrstvo pri ocenjevanju ni moglo preveriti oziroma izmeriti. Pogojev in meril v javnem razpisu ni mogoče povezati s cilji javnega razpisa, ker v javnem razpisu niso bili določeni ne splošni ne posebni cilji ter njihove ciljne vrednosti, namen in predmet javnega razpisa pa sta bila določena presplošno, da bi bilo na njuni podlagi mogoče razbrati specifične cilje razpisa.

Ministrstvo v postopku obravnave in ocenjevanja vlog ni ravnalo skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije ter besedilom javnega razpisa in razpisne dokumentacije. Ocenjevanje vlog ni bilo skladno z razpisno dokumentacijo. Ministrstvo pred izplačili zahtevkov za izplačilo v več primerih ni ugotovilo neupravičenih stroškov upravičencev, čeprav upravičenci z zahtevki niso uspeli izkazati upravičenosti stroškov, v enem primeru pa ministrstvo kljub opravljenemu nadzoru na terenu pri upravičencu ni ugotovilo neustrezne uporabe opreme.

Zaradi nedoseganja ciljev iz pogodbe ob zaključku operacije ministrstvo od upravičencev v nobenem primeru ni zahtevalo vračila sredstev in tudi ni uveljavljalo drugih sankcij, čeprav so pogodbeno določila to omogočala. Glede ohranjenosti operacije v regiji v 5-letnem obdobju po njenem zaključku pa ministrstvo v razpisno dokumentacijo in v sklenjene pogodbe z upravičenci ni vključilo ustreznih določil in si s tem ni ustvarilo ustrezne podlage, da bi bilo lahko v primeru neohranjenosti operacije v regiji po njenem zaključku uspešno pri izterjavi sredstev od upravičencev.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 OPREDELITEV PODROČJA REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA	11
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	12
2. PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA	14
2.1 PRIPRAVA JAVNEGA RAZPISA	14
2.1.1 Razpisna dokumentacija	14
2.1.2 Cilji javnega razpisa	15
2.1.3 Pogoji javnega razpisa	19
2.1.4 Merila javnega razpisa	24
2.2 IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA	28
2.2.1 Postopek javnega razpisa	29
2.2.2 Nadzor ministrstva nad porabo dodeljenih sredstev	32
2.2.2.1 Kazalniki za merjenje ciljev razpisa	32
2.2.2.2 Zaveze v pogodbah za poročanje in njihovo spremljanje	34
3. MNENJE	46
4. PRIPOROČILA	49
5. PRILOGA	51

1. UVOD

Revizijo uspešnosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – Razvojni centri slovenskega gospodarstva, ki ga je delno financirala Evropska unija (v nadaljevanju: EU) iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2018 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. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 3. 7. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2018.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo preverili, ali je bilo ministrstvo uspešno pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, ki vključuje tudi nadzor nad dodeljenimi sredstvi. V zvezi s podajo mnenja o uspešnosti priprave javnega razpisa smo ocenili besedilo javnega razpisa predvsem v delu, ki se nanaša na določitev ciljev, pogojev za kandidiranje na javnem razpisu in meril za ocenjevanje vlog glede na določila Zakona o javnih financah⁵ (v nadaljevanju: ZJF), Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019⁶, Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: pravilnik) in Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁸ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev), na podlagi katerih bi bilo mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji javnega razpisa doseženi. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila, ki jih določajo ZJF, uredba o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev oziroma pravilnik, ter ali je bil postopek javnega razpisa izveden skladno z besedilom javnega razpisa in razpisno dokumentacijo, kar je predpogoj za doseganje namena javnega razpisa.

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. 320-5/2018/3.

⁵ Uradni list RS, št. 11/11- UPB4 (14/13-popr.), 101/13, 13/18.

⁶ Uradni list RS, št. 87/09, 82/15, 27/17.

⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13, 81/16.

⁸ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13, 89/14.

V reviziji smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje:
ali je bilo ministrstvo uspešno pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.

Da bi odgovorili na glavno revizijsko vprašanje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali so bili v javnem razpisu določeni ustrezni cilji;
- ali so bili pogoji za kandidiranje jasni in preverljivi ter povezani s cilji javnega razpisa;
- ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva in povezana s cilji javnega razpisa;
- ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa;
- ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila;
- ali je ministrstvo pri upravičencih opravljalo ustrezen nadzor ter ugotavljalo namensko porabo sredstev.

1.2 Opredelitev področja revizije

Ministrstvo je 30. 7. 2010 objavilo javni razpis⁹, katerega namen je bil spodbuditi vzpostavitev in delovanje razvojnih centrov slovenskega gospodarstva za dolgoročen razvoj na vsebinskih področjih. Predmet javnega razpisa je bilo sofinanciranje stroškov projektov vzpostavitve in delovanja razvojnih centrov, ki predstavljajo infrastrukturo v najširšem pomenu besede za razvoj novih produktov. Novi produkti se lahko komercializirajo v novonastalih podjetjih, v podjetjih, ki so člani konzorcija, ali drugih podjetjih, ki sodelujejo v razvojnem centru ter na trgih.

Področje revizije je vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, vključno z nadzorom nad dodeljenimi sredstvi, v okviru katerega je ministrstvo sofinanciralo 17 projektov. Okvirna višina razpisanih nepovratnih sredstev je znašala 185.274.533 evrov, od katerih je 157.483.353,09 evra namenskih sredstev EU – ESRR, 27.791.179,91 evra pa slovenske udeležbe. Odobrenih je bilo 179.581.338 evrov¹⁰, izplačanih pa 161.148.363 evrov.

Odobrena sredstva posameznim upravičencem, ločeno za sredstva ESRR in slovenske udeležbe, ter izplačila po javnem razpisu in po posameznih upravičencih so razvidna iz tabele 1.

⁹ Uradni list RS, št. 62/10.

¹⁰ Od tega se 152.644.137 evrov nanaša na sredstva ESRR, 26.937.201 evro pa na slovensko udeležbo.

Tabela 1: Odobrena in izplačana sredstva po javnem razpisu po posameznih upravičencih

Upravičenec ¹⁾	v evrih			
	Odobrena sredstva – ESRR	Odobrena sredstva – nacionalna udeležba	Skupaj odobrena sredstva	Izplačana sredstva – ESRR in nacionalna udeležba
Farma GRS	9.010.326	1.590.058	10.600.384	10.600.384
SiEVA	16.999.974	2.999.995	19.999.970	17.827.518
NELA	16.916.320	2.985.233	19.901.553	19.901.553
RC Novi materiali Jesenice	6.038.450	1.065.609	7.104.059	6.609.564
IN.Medica	4.249.999	750.000	4.999.999	4.945.879
RC IKT	10.282.125	1.814.493	12.096.618	10.258.158
RCE	9.294.084	1.640.132	10.934.216	7.282.564
RC eNeM	12.350.500	2.179.500	14.530.000	11.037.721
RC MASPOS	8.485.807	1.497.495	9.983.302	8.278.070
RC PREKO	1.700.000	300.000	2.000.000	1.383.526
RC 31	4.176.032	736.947	4.912.979	4.889.979
RC SIMIT	14.199.250	2.505.750	16.705.000	12.927.460
RC IKTS Žalec	6.818.546	1.203.273	8.021.819	8.021.819
ZEL-EN	5.106.909	901.219	6.008.128	5.104.447
RACE KOGO	2.986.946	527.108	3.514.054	3.514.054
INTECH-LES	14.646.806	2.584.730	17.231.536	17.231.536
RC NMPT ²⁾	9.382.063	1.655.658	11.037.721	11.334.131
	152.644.137	26.937.201	179.581.338	161.148.363

Opomba: ¹⁾ Polni nazivi upravičencev so navedeni v prilogi.

²⁾ Upravičenec se je med izvajanjem operacije dne 13. 10. 2012 preimenoval iz RC NMPT v Seaway Yachts, Razvojni center za nove materiale, pogone in tehnologije, d. o. o., Puconci (v nadaljevanju: Seaway RC NMPT).

Vir: podatki ministrstva.

Skupni projekti podjetij in drugih subjektov so lahko vključevali tako razvojno delo kot potrebno opremo in ostalo infrastrukturo, ki je omogočala razvoj podjetij, njihovih kompetenc in dolgoročnih temeljev za rast in razvoj gospodarstva.

Vsak projekt je bil sestavljen iz ene ali več skupin aktivnosti:

- razvojno-raziskovalni projekti vključno z vodenjem projektov;
- investicije v razvojno dejavnost;
- proizvodna dejavnost.

Začetek obdobja za porabo sredstev je bil dan izdaje sklepa o dodelitvi sredstev s strani ministrstva. Fizične aktivnosti posamezne operacije, sofinancirane iz naslova tega razpisa, so morale biti zaključene najkasneje do 31. 12. 2014. Za sofinanciranje so se upoštevali upravičeni stroški, nastali do 31. 12. 2014, in izdatki upravičenca, nastali do datuma izstavitve zadnjega zahtevka za sofinanciranje 30. 6. 2015.

Iz 106.f člena ZJF izhaja, da država spodbuja razvojne programe in uresničuje prednostne naloge države, ki sredstva za ta namen lahko zagotovi v obliki kapitalskih naložb, povečanja namenskega premoženja, s poroštvi ter z dodeljevanjem sredstev subvencij in posojil iz državnega oziroma občinskega proračuna. Zahteve in merila za dodelitev sredstev določi neposredni proračunski uporabnik, ki ima v svojem finančnem načrtu za ta namen zagotovljene proste pravice porabe. Zahteve in merila morajo biti objektivno utemeljena in določena na način, ki subsidiarno upošteva načela zakona, ki ureja javna naročila. V 106.g členu ZJF so opredeljeni pogoji, kdaj lahko neposredni proračunski uporabnik prične s postopkom za dodelitev sredstev, in sicer ko:

- ima zanje v svojem finančnem načrtu zagotovljene proste pravice porabe v potrebni višini;
- so izpolnjeni drugi pogoji za prevzemanje obveznosti, ki jih določajo zakon, ki ureja izvrševanje proračuna, in drugi predpisi, in
- je bila imenovana komisija v primerih, ko se sredstva dodeljujejo na podlagi javnega razpisa.

Ne glede na to, ali gre za razvojni program oziroma prednostno nalogo države ali ne, se z vsakim dodeljevanjem proračunskih sredstev zasleduje določen namen, ki mora izhajati iz zakonskih določb, občinskih odlokov ali drugih predpisov. Namen financiranja se mora izkazati prek ciljev, ki so določeni z javnim razpisom, doseganje ciljev razpisa pa naj bi se zagotovilo tudi prek primerne določitve pogojev in meril v javnem razpisu. Pri dodeljevanju sredstev ESRR po razpisu iz leta 2010 cilji financiranja, do neke mere pa tudi pogoji in merila za dodelitev sredstev, izhajajo že iz Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013¹¹ (v nadaljevanju: OP RR) in Sprememb Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013¹² (v nadaljevanju: spremembe OP RP) v okviru izvajanja prve razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost¹³, ki določajo pravila dodeljevanja sredstev evropske kohezijske politike. Organ upravljanja¹⁴ in posredniško telo v postopkih načrtovanja in porabe sredstev med drugim zagotavljata, da so operacije, izbrane za sofinanciranje, v skladu z merili, veljavnimi za operativni program, in da se izvajajo v skladu s pravili EU in Republike Slovenije. Osnutek javnega razpisa za izbor operacij posredniško telo pošlje v potrditev organu upravljanja, ki na podlagi kontrolnega lista med drugim preveri ustreznost meril za izbor operacij s tistimi, ki jih je potrdil Nadzorni odbor za posamezni operativni program.

¹¹ [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/svlr/KOHEZIJA/Operativni_programi/OP_RR_annex_SL.pdf], 20. 6. 2019.

¹² Evropska komisija je z Odločbo št. K (2007) 4080 potrdila Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 z dne 27. 8. 2007, Spremembe Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 pa s Sklepom Komisije št. C (2011) 2666 z dne 19. 4. 2011 ter s Sklepom Komisije št. C (2013) 9684 z dne 19. 12. 2013.

¹³ Prednostna usmeritev Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost.

¹⁴ Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Vlogo organa upravljanja za operativne programe je v času objave javnega razpisa izvajala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, v letu 2012 so te naloge prešle v pristojnost ministrstva, v letu 2014 pa je te naloge prevzela Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

Vloge, pristojnosti, odgovornosti in naloge udeležencev, vključenih v izvajanje kohezijske politike, opredeljuje uredba o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev, ki v prvem odstavku 2. člena določa, da morajo udeleženci za učinkovito porabo sredstev kohezijske politike zagotoviti učinkovit sistem upravljanja in nadzora, pravočasno in izčrpno medsebojno obveščanje ter preprečiti vsakršno neupravičeno porabo sredstev kohezijske politike.

Vsako financiranje iz proračunskih sredstev mora biti ciljno usmerjeno v doseganje vnaprej opredeljenih strateških ciljev, način izvedbe razpisa pa mora ciljno porabo in doseganje najboljših možnih učinkov z dodeljenimi sredstvi tudi podpirati.

1.3 Predstavitev ministrstva

V skladu s 30. členom Zakona o državni upravi¹⁵ je ministrstvo v letu 2010 opravljalo naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike in rudarstva, elektronskih komunikacij, pošte in industrijskih projektov¹⁶.

Iz akta, ki ureja notranjo organizacijo ministrstva¹⁷, izhaja, da sta bila v času objave javnega razpisa operativno izvajanje ukrepov in instrumentov razvojne politike ter odgovornost za razpise v pristojnosti Sektorja za podjetništvo, ki je sodil v Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost. Med naloge, ki jih opravljajo zaposleni v Sektorju za podjetništvo, sodi tudi izgradnja in vzdrževanje baze podatkov za spremljanje in nadzor nad izvajanjem ukrepov in instrumentov razvojne politike s področja sektorja.

Postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev je vodila strokovna komisija, ki jo je imenovala ministrica in v kateri je bilo 17 članov. Za pripravo in objavo javnega razpisa ter razpisne dokumentacije je bila zadolžena vodja razpisa, ki je bila tudi predsednica strokovne komisije. Naloge komisije so bile¹⁸:

- odpiranje prispelih vlog, ugotavljanje njihove pravilnosti in popolnosti vlog;
- priprava sklepov o zavrženju;
- priprava pozivov za dopolnitev vlog;
- pregled dopolnitev vlog in ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za kandidiranje;
- ocenjevanje popolnih vlog in izpolnitev ocenjevalnega lista s strani vsakega posameznega ocenjevalca;

¹⁵ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

¹⁶ V letu 2010 je ministrstvo delovalo kot Ministrstvo za gospodarstvo. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) je nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, med njegove naloge pa so bile dodatno uvrščene naloge na področju regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte, iz njegove pristojnosti pa so bile izvzete naloge na področju energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije.

¹⁷ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za gospodarstvo, št. 011-1/2003 z dne 1. 11. 2009 in spremembe z dne 4. 5. 2010.

¹⁸ Povzeto po Odločbi o začetku postopka javnega razpisa za pridobitev sredstev ESRR – Razvojni centri slovenskega gospodarstva ter o imenovanju komisije, št. 4301-34/2010-1 z dne 19. 7. 2010 (v nadaljevanju: odločba o začetku postopka) in spremembi odločbe o začetku postopka, št. 4301-34/2010-170 z dne 29. 12. 2010.

- priprava poročila o vlogah, prispelih na javni razpis, in o ocenjevanju popolnih vlog;
- priprava posameznega sklepa o izboru prejemnikov sredstev;
- priprava zapisnika o odpiranju vlog;
- priprava in posredovanje liste operacij/upravičencev skupaj z zapisnikom o odpiranju vlog, poročilom o vlogah, prispelih na javni razpis, in o ocenjevanju vlog ter s pozitivno ocenjenimi vlogami vodji javnega razpisa.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe za poslovanje ministrstva:

- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 1. 1. do 16. 7. 2010;
- mag. Darja Radić, ministrica za gospodarstvo, od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011;
- mag. Mitja Gaspari, začasno odgovoren za vodenje ministrstva, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013;
- dr. Uroš Čufer, začasno odgovoren za vodenje ministrstva, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014;
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 17. 10. 2014, ki je tekoče posle opravljal do 29. 10. 2014;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, ki je začasno opravljal funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 29. 10. do 4. 12. 2014;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014.

1.4 Revizijski pristop

Za presojanje uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa smo se oprli na kriterije uspešnosti, ki smo jih določili na podlagi opredeljenih tveganj.

Pripravo in izvedbo javnega razpisa smo ocenili kot uspešno, če:

- so bili določeni cilji javnega razpisa, če so ti izhajali iz strateških dokumentov ali pravnih podlag ter so bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni;
- so bili pogoji za kandidiranje jasni¹⁹, preverljivi²⁰ in povezani s cilji javnega razpisa²¹;
- so bila merila za ocenjevanje natančna²², merljiva²³ ter povezana s cilji javnega razpisa²⁴;
- je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa²⁵;

¹⁹ Če iz njih nedvoumno izhajajo zahteve, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, če želi kandidirati na javnem razpisu.

²⁰ Če jih je mogoče v celoti preveriti (na podlagi predložene listinske dokumentacije oziroma v postopku pridobivanja podatkov po uradni dolžnosti).

²¹ Če je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bo cilj javnega razpisa dosežen.

²² Če so nedvoumna.

²³ Če omogočajo objektivno ovrednotenje prijav.

²⁴ Če je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bo cilj javnega razpisa dosežen (ob hkratni pravilni uporabi pogojev).

²⁵ Če je določilo merljive cilje in kazalnike za njihovo merjenje ter zagotovilo takšno poročanje izvajalcev, ki omogoča merjenje.

- je postopek javnega razpisa izveden skladno z veljavnimi pravili²⁶;
- je ministrstvo pri porabi sredstev upravičencev izvajalo ustrezen nadzor²⁷.

Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Na posamezna vprašanja v reviziji smo odgovorili z uporabo kvalitativnih in kvantitativnih metod in tehnik revidiranja, pri čemer smo uporabili predvsem:

- proučevanje pravnih in drugih podlag za delovanje ministrstva na področju izvajanja javnih razpisov;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije javnega razpisa, ki se nahaja v fizični obliki na ministrstvu;
- vpogled v zbirko dokumentarnega gradiva ministrstva;
- intervjuje in pisna vprašanja ministrstvu.

²⁶ Če so bile v celoti spoštovane vse zahteve, ki jih določajo predpisi, besedilo javnega razpisa in razpisna dokumentacija.

²⁷ Če je preverjalo navedbe v letnih poročilih, ugotavljalo namensko porabo sredstev in dejanski obstoj sofinancirane opreme/nepremičnin, njihovo uporabo skladno z namenom javnega razpisa in če je od upravičencev zahtevalo vračilo sredstev v primeru ugotovljene nenamenske porabe sredstev, neobstoja opreme oziroma njene neustrezne uporabe.

2. PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA

V reviziji smo preverili aktivnosti pri pripravi in izvedbi javnega razpisa ter na podlagi ugotovitev ocenili, ali je bilo ministrstvo uspešno pri zagotavljanju pogojev, na podlagi katerih so bili za sofinanciranje izbrani projekti, ki naj bi v prihodnosti dosegli največji učinek.

2.1 Priprava javnega razpisa

Postopek dodelitve sredstev mora biti izveden transparentno. V vseh fazah postopka mora biti prijaviteljem zagotovljena enakopravna in objektivna obravnava.

2.1.1 Razpisna dokumentacija

Objava javnega razpisa in razpisna dokumentacija morata biti pripravljena v skladu z 219. in 220. členom pravilnika. Javni razpis mora vsebovati vse obvezne sestavine iz 12. točke drugega odstavka 106.i člena ZJF.

V javnem razpisu morajo biti določeni takšni cilji, ki izhajajo iz strateških dokumentov ali pravnih podlag ter so določljivi, merljivi in časovno opredeljeni. V razpisni dokumentaciji morajo biti navedeni takšni pogoji, da je v primeru njihovega izpolnjevanja mogoče pričakovati, da bo cilj razpisa dosežen. Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu morajo biti jasni in preverljivi, merila za ocenjevanje pa natančna, merljiva ter povezana s cilji javnega razpisa. Merila morajo biti oblikovana tako, da strokovni komisiji omogočajo objektivno presojo vlog. Poleg tega morajo zagotavljati, da se z njimi dosega cilj javnega razpisa.

2.1.1.a Glede na določila 219. člena in tretjega odstavka 220. člena pravilnika, ki določata vsebino javnega razpisa in obvezne sestavne dele razpisne dokumentacije, je za uspešno vodenje javnega razpisa treba pripraviti dva dokumenta, ki sta med seboj usklajena, in sicer javni razpis, ki se objavi v uradnem listu, in razpisno dokumentacijo, ki jo lahko zainteresirani dvignejo na način, kot je določen v javnem razpisu.

Ob podrobnem pregledu javnega razpisa in razpisne dokumentacije smo ugotovili, da je ministrstvo v poglavje 1 razpisne dokumentacije skopiralo celoten javni razpis, naslednja poglavja razpisne dokumentacije pa ne sledijo vsebini, ki je predpisana v tretjem odstavku 220. člena pravilnika. Določene vsebine, navedene v točki 1 javnega razpisa, se v naslednjih točkah razpisne dokumentacije podvajajo. Zaradi navedenega ocenjujemo, da je razpisna dokumentacija nepregledna, kar lahko vpliva tudi na uspešnost izvedbe javnega razpisa.

2.1.2 Cilji javnega razpisa

V okviru preveritev, povezanih s pripravo javnega razpisa, nas je v reviziji zanimalo, ali so bili v razpisni dokumentaciji cilji javnega razpisa določeni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja ter ali so bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni. V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo z javnim razpisom, ki ga je izvedlo, prispevalo k doseganju ciljev prednostne usmeritve Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost v okviru prve razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost in ali je pri tem spodbujalo vzpostavitev in delovanje razvojnih centrov slovenskega gospodarstva.

Preveritve smo izvedli s pregledom razpisne dokumentacije, dokumentov dolgoročnega načrtovanja, ki obravnavajo področje vsebine javnega razpisa, ter pravnih in izvedbenih dokumentov, ki so podlaga za črpanje sredstev (evropskih in nacionalne udeležbe) po javnem razpisu.

Jasno določeni cilji²⁸, utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja, so pogoj za dolgoročno dobro upravljanje, doseganje ciljev in s tem rezultatov.

Z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna²⁹ so bili določeni naslednji dokumenti, ki so predstavljali razvojne politike Vlade Republike Slovenije:

- Strategija razvoja Slovenije, ki je strateški dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- Državni razvojni program, ki je izvedbeni dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- drugi dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, kot sta Resolucija o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje 2006–2010³⁰ in Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023³¹, katerih namen je zagotovitev hitrejšega doseganja ciljev Strategije razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa ter drugih razvojnih dokumentov³².

Strategija razvoja Slovenije³³, ki jo je 23. 6. 2005 sprejela vlada, navaja štiri temeljne cilje razvoja Slovenije³⁴, ki so:

- gospodarski razvojni cilj je v 10 letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU (merjeno z BDP na prebivalca v pariteti kupne moči) in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije;
- družbeni razvojni cilj je izboljšanje kakovosti življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznikov, merjenih s kazalci človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti;

²⁸ Splošni cilji odražajo strategijo razvoja določenega področja in se izražajo kot dolgoročni učinki – vplivi. Iz splošnih ciljev se oblikujejo posebni cilji za posamezno prioriteto področje, ki se izražajo kot kratkoročni pričakovani rezultati in se uresničujejo s pomočjo ukrepov. To pa omogoča doseganje izvedbenih ciljev, ki se izražajo kot izidi.

²⁹ Uradni list RS, št. 54/10, 35/18.

³⁰ Uradni list RS, št. 3/06.

³¹ [URL: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127_resolucija.pdf], 20. 6. 2019.

³² Na primer: Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, Nacionalni raziskovalni in razvojni program, Programi ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013.

³³ [URL: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 20. 6. 2019.

³⁴ Strategija razvoja Slovenije navaja tudi ključne nacionalne razvojne cilje v obdobju 2006–2013.

- medgeneracijski in sonaravni cilj je uveljavljanje načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obnavljanja prebivalstva;
- razvojni cilj Slovenije v mednarodnem okolju je, da bo s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postala v svetu prepoznavna in ugledna država.

Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013³⁵, ki ga je vlada sprejela 20. 3. 2008, določa naslednja cilja:

- povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital,
- povečati učinkovitost v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.

Določa pa tudi konkretnije cilje razvojno-investicijskih prioritet³⁶.

Javni razpis je bil sofinanciran s strani EU. Formalni vsebinski okvir EU, v skladu s katerim države članice EU pripravijo programske dokumente za črpanje sredstev evropske kohezijske politike, predstavlja dokument Evropske komisije z naslovom Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007–2013. Osnovni cilj teh smernic je opredeliti prioritete Evropske skupnosti v skladu z Lizbonsko strategijo.

Nacionalni strateški referenčni okvir³⁷ (v nadaljevanju: NSRO) je strateški dokument razvojnega načrtovanja. Opredeljuje nacionalno strategijo in prednostne naloge Republike Slovenije za kohezijsko politiko v programskem obdobju 2007–2013. Splošna usmeritev Nacionalnega strateškega referenčnega okvira je izboljšanje blaginje prebivalcev Republike Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanja delovnih mest in krepitve človeškega kapitala ter zagotavljanje uravnoteženega in skladnega razvoja, še posebej med regijami.

Operativni program³⁸ je izvedbeni programski dokument NSRO, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje in ga potrди Evropska komisija z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij. OP RR se financira iz ESRR.

OP RR predstavlja skupni programski dokument Republike Slovenije in EU. Evropska komisija ga je potrdila 27. 8. 2007. Pravni status OP RR na ravni EU je opredeljen v okviru Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj,

³⁵ [URL: <https://www.sentjur.si/files/other/news/129/485043%20Dr%C5%BEavni%20razvojni%20program%202007-2013.pdf>], 20. 6. 2019.

³⁶ To so med drugim spodbujanje podjetništva, izobraževanja, preprečevanje revščine, izboljšanje kakovosti okolja in drugo.

³⁷ Evropska komisija ga je potrdila 18. 6. 2007.

[URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DEK/ostalo/R.Cehajic_-_Nacionalni_strateski_referencni_okvir_.pdf], 20. 6. 2019.

³⁸ Izvedbeni programski dokumenti kot podlaga za črpanje sredstev evropske kohezijske politike so bili v programskem obdobju 2007–2013 OP RR, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Ob navedenih operativnih programih je Republika Slovenija v finančnem obdobju 2007–2013 izvajala še operativne programe cilja Evropsko teritorialno sodelovanje.

Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi uredbe (ES) št. 1260/1999³⁹ (v nadaljevanju: uredba Sveta (ES) 1083/2006), ki ureja izvajanje ESRR, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada, na nacionalni ravni pa v okviru ZJF ter na njem temelječi Uredbi o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁴⁰.

Namen OP RR je podpirati tiste usmeritve, ki povečujejo konkurenčnost, gospodarsko in teritorialno kohezijo oziroma zmanjšujejo regionalne razlike, vse v skladu z načeli trajnostnega razvoja. OP RR spodbuja konkurenčnost gospodarstva in prispeva k višjim stopnjam gospodarske rasti, predvsem pa spodbuja hitrejši in učinkovitejši razvoj podjetništva ter malih in srednjih podjetij. Ključna usmeritev v izvajanju OP RR je doseči cilj inovativne, dinamične in odprte Slovenije, z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim, gospodarstvu.

OP RR se deli na naslednje razvojne prioritete⁴¹: Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, Gospodarsko-razvojna infrastruktura, Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, Razvoj regij, Tehnična pomoč.

Razvojna prioriteta⁴² Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, kamor sodi javni razpis, je med drugim namenjena podpori razvojnim centrom slovenskega gospodarstva, v katerih se podjetja in drugi subjekti povezujejo z namenom ustvarjanja prihodnjih kompetenc. Projekti naj bi združevali kritično maso znanj na posameznih področjih in infrastrukturo za nadaljnji razvoj in nastajanje novih podjetij. Povezava infrastrukture in razvojnih jeder podjetij v okviru ene prednostne usmeritve naj bi omogočala trajnostno naravnost infrastrukturnih projektov ter hkrati zagotavljala ustrezno platformo za nastanek in razvoj novih inovativnih in tehnoloških ter oddeljenih podjetij (*spin-off podjetja*).

Vsebine razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost se povezujejo v okviru dveh prednostnih usmeritev⁴³, in sicer Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost ter Spodbujanje podjetništva.

Prednostna usmeritev Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost, kamor se uvršča javni razpis, je namenjena povečanju inventivnosti in inovativnosti ter dvigu konkurenčnosti slovenskega gospodarstva:

- s spodbujanjem inventivnih in inovativnih razvojno-raziskovalnih projektov v gospodarstvu,
- s spodbujanjem vključevanja slovenskih podjetij v globalne dobaviteljske verige in konzorcije,

³⁹ UL L, št. 210/25 z dne 31. 7. 2006.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 45/02. Uredba je nehala veljati 22. 5. 2007 z uveljavitvijo Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07), ki jo je v letu 2010 nadomestila Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10).

⁴¹ Razvojna prioriteta je prednostna os ali prednostna naloga v operativnem programu, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ki ima posebne merljive cilje.

⁴² Posamezen izbor operacij je povezan z doseganjem ciljev ustrezne razvojne prioritete OP RR in je opredeljen v uredbi o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev ter Navodilih organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

⁴³ Prednostna usmeritev je skupina povezanih operacij in predstavlja izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu ter osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja sredstev kohezijske politike.

- z razvojem raziskovalnih centrov odličnosti, vključenih v evropske raziskovalne in razvojne mreže odličnosti.

Cilji na ravni prednostne usmeritve morajo biti skladni s cilji razvojne prioritete in operativnega programa. Cilji prednostne usmeritve so natančneje določeni kot cilji razvojne prioritete in pomenijo konkretizacijo in operacionalizacijo strateških ciljev operativnega programa. Izhodišče za opredelitev ciljev prednostne usmeritve so cilji operacij, ki se bodo izvajale v okviru te prednostne usmeritve⁴⁴.

2.1.2.a Ministrstvo v vsebini javnega razpisa ni natančno opredelilo ne splošnega ne posebnih ciljev javnega razpisa. Iz opredeljenega namena javnega razpisa je sicer razvidno, da je javni razpis namenjen vzpostavitvi in delovanju razvojnih centrov, iz česar pa ne moremo razbrati ciljev razpisa. Na ta način se ne moremo izreči, ali je ministrstvo z javnim razpisom, ki ga je izvedlo, prispevalo k doseganju ciljev prednostne usmeritve Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost v okviru prve razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost in ali je pri tem spodbujalo vzpostavitev in delovanje razvojnih centrov slovenskega gospodarstva. Kljub temu menimo, da je ministrstvo vsebino javnega razpisa pravilno uvrstilo v prednostno usmeritev Izboljšanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalna odličnost v okviru prve razvojne prioritete Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost.

Zaradi nedefiniranih ciljev javnega razpisa je pri prijaviteljih lahko prihajalo tudi do različnih interpretacij glede skladnosti vloge z namenom in predmetom javnega razpisa. V reviziji smo ugotovili, da je ministrstvo zaradi neskladja z namenom in predmetom javnega razpisa v naslednjih treh primerih zavrnilo vloge prijaviteljev na javnem razpisu:

V enem primeru je strokovna komisija vlogo prijavitelja zavrnila, ker je v nasprotju z namenom javnega razpisa prijavljeni projekt predstavljal razvojno-investicijski projekt in ne projekt vzpostavitve in delovanja razvojnega centra. V drugem primeru je strokovna komisija ocenila, da iz poslovnega načrta prijavitelja ni razvidno, da bi šlo res za razvojni center, ki bi bil v skladu z namenom in predmetom javnega razpisa. V tretjem primeru je strokovna komisija vlogo prijavitelja zavrnila zaradi neustrezne konzorcijske pogodbe, v kateri je bilo določeno, da upravičenec samo upravlja projekt, ne pa tudi izvaja.

2.1.2.b Glede na to, da ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni opredelilo ne splošnega ne posebnih ciljev javnega razpisa in s tem tudi ne ciljnih vrednosti, ni moglo preveriti, ali cilji, navedeni v vlogi posameznega upravičenca, sledijo ciljem javnega razpisa. Kot cilje je v obrazcu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, navedlo kazalnike, ki pa so enaki merilom (povezava s točko 2.1.4 tega poročila), navedenim v razpisni dokumentaciji. Kazalniki za merjenje ciljev⁴⁵ so bili opredeljeni tako,

⁴⁴ Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, sprejeta leta 2008.

⁴⁵ Vlaganje v raziskave in razvoj, povečanje števila zaposlenih na raziskovalno-razvojnih dejavnostih oziroma povečanje deleža vlaganj v raziskovalno-razvojnih dejavnostih v skupnih prihodkih podjetja, dodani vrednosti na zaposlenega ter številu novih podjetij ter da osebe, za katero je bil strošek dela v obdobju sofinanciranja projekta upravičen strošek, še vedno opravlja delo v zvezi s projektom in da oprema in nepremičnine, za katere so bili stroški v obdobju sofinanciranja projekta upravičeni stroški, niso bile odtujene, prodane ali uporabljene za namen, ki ni v povezavi s sofinanciranim projektom, in sicer najkasneje do 28. 2. za preteklo leto.

da so prijaviteljem, ki so se prijavili na javni razpis, omogočali, da so si sami določali ciljne vrednosti. Tako opredeljeni kazalniki brez vnaprej določenih ciljnih vrednosti ministrstvu niso omogočili merjenja uspešnosti doseganja ciljev oziroma merjenja, kdaj in v kakšni meri je posamezen cilj dosežen.

2.1.2.c Iz kazalnikov za merjenje ciljev, ki jih je določilo ministrstvo v obrazcu pogodbe o sofinanciranju, bi bilo sicer mogoče posredno razbrati cilje razpisa, vendar ti nimajo vnaprej opredeljenih ciljnih vrednosti. Za uspeh javnega razpisa pa je ključno, da so cilji določljivi, merljivi in časovno opredeljeni. Ugotavljamo, da ministrstvo ni določilo ciljev na način, da bi bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni.

2.1.3 Pogoji javnega razpisa

V zvezi s pogoji nas je v reviziji zanimalo, ali so bili pogoji za kandidiranje v razpisni dokumentaciji jasni; ali je ministrstvo z obrazci in prilogami, ki jih je zahtevalo od prijavitelja, dobilo vso potrebno dokumentacijo za presojo izpolnjevanja pogojev; ali je ministrstvo ostale zahtevane pogoje lahko preverilo po uradni dolžnosti ter ali so v javnem razpisu navedeni pogoji, ki so nujni za doseganje ciljev javnega razpisa.

V javnem razpisu, ki ga je ministrstvo kot posredniško telo objavilo v uradnem listu, in v razpisni dokumentaciji, ki je bila objavljena na spletni strani ministrstva, so bili navedeni pogoji, ki so jih morali izpolnjevati prijavitelji, če so želeli kandidirati na javnem razpisu. Na razpis se je lahko prijavil konzorcij partnerjev, ki je imel sklenjen pisni dogovor o sodelovanju, iz katerega je razvidno, da so kot partnerji dosegli dogovor o skupnem projektu.

Ministrstvo je pogoje za kandidiranje opredelilo v poglavju 3 javnega razpisa, in sicer je uvodoma zapisalo, da:

- se bo izpolnjevanje vseh pogojev preverjalo pred izdajo sklepa in pred podpisom pogodbe o sofinanciranju;
- je dopolnjevanje vlog namenjeno zagotoviti morebitnih manjkajočih dokumentov in obrazcev, ki bodo izkazovali izpolnjevanje pogojev ob izteku roka za oddajo vloge na razpis, pri čemer poslovni načrt ni predmet dopolnitve vloge;
- bo strokovna komisija prijavitelje, ki bodo podali nepopolne vloge, pozvala, da vloge dopolnijo v roku 8 delovnih dni od prejema poziva k dopolnitvi.

V poglavju 3.1. razpisne dokumentacije so bili določeni naslednji pogoji za konzorcij:

1. na razpis se prijavi konzorcij partnerjev, ki ima sklenjen pisni dogovor o sodelovanju, iz katerega je razvidno, da so kot partnerji dosegli dogovor o skupnem projektu;
2. vlogo na razpis odda v imenu konzorcija prijavitelj, ki so ga člani konzorcija izbrali za prijavo na javni razpis;
3. konzorcij sestavljata vsaj dve nepovezani gospodarski družbi po 527. členu Zakona o gospodarskih družbah⁴⁶ (v nadaljevanju: ZGD-1);
4. v konzorciju mora sodelovati vsaj eno malo ali srednje veliko podjetje v skladu s Prilogo 1 Uredbe Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe⁴⁷ (v nadaljevanju: uredba 800/2008);

⁴⁶ Uradni list RS, št. 65/09-UPB1.

⁴⁷ UL L, št. 214 z dne 9. 8. 2008.

5. člani konzorcija morajo biti družbeniki podjetja (potencialni upravičenec), katerega dejavnost je skladna z namenom in predmetom razpisa; podjetje lahko člani konzorcija ustanovijo po odobritvi vloge na javni razpis, lahko pa so skupno podjetje že ustanovili v preteklosti;
6. podpisana konzorcijska pogodba ni v nasprotju z Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence⁴⁸ (v nadaljevanju: ZPOMK-1).
7. konzorcij mora izkazati sposobnost za izvedbo projekta na podlagi preteklih izkušenj na področju razvojnih in investicijskih vlaganj ter dosedanjega sodelovanja; pogoj je izpolnjen, če konzorcij pri preverjanju na podlagi navodil v razpisni dokumentaciji doseže vsaj 10 točk.

V poglavju 3.2. razpisne dokumentacije so bili določeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati upravičenec, in sicer da bo pogodba podpisana s skupnim podjetjem, katerega družbeniki so člani konzorcija. Upravičenec, ki je pogodbeni partner z ministrstvom, mora biti gospodarska družba, ustanovljena po ZGD-1, ki mora najkasneje ob podpisu pogodbe z ministrstvom izpolnjevati naslednje pogoje:

- ima sedež v Republiki Sloveniji;
- ni v stečajnem postopku, postopku prisilne poravnave ali v likvidaciji;
- na dan 31. 12. 2009 ni bil dolgoročno plačilno nesposoben po tretjem odstavku 14. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁴⁹ (v nadaljevanju: ZFPPIPP);
- ima poravnane vse obveznosti do Republike Slovenije;
- ni v težavah, ne prejema in tudi ni v postopku pridobivanja finančne pomoči države po programu za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah;
- dejanski lastnik družbe v skladu z 19. členom Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma⁵⁰ (v nadaljevanju: ZPPDFI) ni vpleten v postopke pranja denarja in financiranja terorizma;
- ne deluje v nasprotju z ZPOMK-1.

Upravičenec, ki že deluje, mora imeti v primeru dokapitalizacije ali stvarnih vložkov, ki imajo značaj javnih sredstev (sredstva javnih zavodov, občin in drugih), prijavljeno državno pomoč po shemah državne pomoči. V primeru vložka v novo podjetje se morajo vložki (še posebej stvarni) obravnavati v skladu z ZGD-1 in v tem primeru prijava državne pomoči ni potrebna.

Ministrstvo je v poglavju 3.3. javnega razpisa določilo pogoje za operacijo, in sicer da se morajo prijavljene operacije izvajati v Sloveniji in morajo izpolnjevati naslednje pogoje za kandidiranje:

- operacija je skladna s predmetom in namenom javnega razpisa;
- za operacijo morajo biti ob upoštevanju pričakovanih sredstev iz naslova tega javnega razpisa zagotovljena sredstva za zaprtje finančne konstrukcije;
- operacija mora biti zavarovana z originalno bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti na prvi poziv prvovrstne banke v višini 50 odstotkov odobrenega zneska sofinanciranja z datumom veljavnosti do 31. 12. 2015, kot uporabnika se določi ministrstvo: vlogi na javni razpis se za ta namen predloži izjava banke, bančno garancijo pa kot izpolnitev odložnega pogoja upravičenec predloži v roku 1 meseca po podpisu pogodbe z ministrstvom;
- operacija mora biti ohranjena v regiji v skladu s svojim namenom za obdobje 5 let po zaključku operacije, za kar mora prijavitelj predložiti izjavo, to pa mora biti razvidno tudi iz poslovnega načrta;

⁴⁸ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 60/07.

- operacija se ne sme pričeti izvajati pred izdajo sklepa o dodelitvi sredstev s strani ministrstva, zato mora prijavitelj predložiti izjavo, da operacije še ni pričel izvajati; z izvajanjem operacije se lahko prične šele po izdaji sklepa o dodelitvi sredstev s strani ministrstva;
- predmetna operacija do prejetja sklepa o sofinanciranju ni in ne bo predmet prijave na katerega izmed javnih razpisov za isti namen;
- skupna višina prejetih državnih pomoči za operacijo v zvezi z istimi upravičenimi stroški ni presegla najvišje dovoljene višine sofinanciranja ali zneska državne pomoči, kot določajo pravila o državnih pomočeh;
- načrt izvajanja operacije je opredeljen v poslovnem načrtu, ki mora biti konsistenten;
- vsaka operacija mora vsebovati razvojno delo v višini opravljenih najmanj 60 človek let, ponderiranih z indeksom razvojne ogroženosti regije (tabela je v razpisni dokumentaciji);
- višina sofinanciranja operacije za leto 2014 lahko znaša največ 30 odstotkov skupne višine sofinanciranja;
- stroški izvajanja operacije se morajo voditi ločeno, ravno tako tudi spremljanje merljivih ciljev operacije, zato mora upravičenec za potrebe tega javnega razpisa pripraviti ter razkriti revidirane računovodske izkaze ter letno poročilo za področni oziroma območni odsek, na katerem spremlja izvajanje operacije;
- 60 odstotkov operacije se mora izvajati na eni lokaciji (na področju ene regije);
- operacija mora izkazovati spodbujevalni učinek in nujnost pomoči v skladu z 8. členom uredbe 800/2008;
- v primeru gradnje oziroma obnove mora biti operacija izvedena na način, kot ga določa predpis o učinkoviti rabi energije v stavbah za stavbe, v katerih je gradnja sofinancirana iz javnih sredstev, oziroma za javne stavbe;
- višina sofinanciranja posameznih upravičenih stroškov operacije je odvisna od velikosti upravičenca, zato mora v primeru, ko upravičenec kot gospodarska družba še ni vpisan v sodni register, prijavitelj v vlogi na javni razpis podrobneje opredeliti velikost upravičenca;
- morebitno ustvarjeni dobiček upravičenca iz naslova izvajanja operacije, vključujoč dobiček, ki nastane v povezavi z izvajanjem operacije (komercializacija novega proizvoda), se ne sme deliti; ves tako ustvarjen dobiček iz obdobja od podpisa pogodbe do zaključka operacije se mora v celoti uporabiti/investirati za razvoj dejavnosti, ki je predmet te operacije;
- pri pripravi vloge ne sme sodelovati nihče izmed zaposlenih na ministrstvu ali osebe, ki so bile v zadnjem letu dni pred objavo tega javnega razpisa zaposlene na ministrstvu.

Ministrstvo je za sklop aktivnosti SA 3 (proizvodna dejavnost) v poglavju 3.4. javnega razpisa določilo omejitve sodelovanja za naslednje dejavnosti:

- primarna proizvodnja kmetijskih proizvodov iz Priloge I Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, plutastih izdelkov in proizvodov, ki posnemajo ali nadomeščajo mleko in mlečne proizvode,
- predelava in trženje kmetijskih proizvodov v primerih:
 - kadar je znesek pomoči določen na podlagi cene oziroma količine takih proizvodov, ki so kupljeni od primarnih proizvajalcev ali jih je na trg dalo zadevno podjetje,
 - kadar je pomoč pogojena s tem, da se delno ali v celoti prenese na primarne proizvajalce⁵¹.

⁵¹ Ribištvo in ribogojništvo, premogovništvo, jeklarstvo, ladjedelništvo, industrija sintetičnih vlaken.

2.1.3.a Ministrstvo je pri javnem razpisu določilo pogoj za konzorcij, da lahko člani konzorcija podjetje ustanovijo šele po odobritvi vloge na javni razpis (če ga niso ustanovili v preteklosti) in da mora biti vseh sedem pogojev za upravičenca, ki so navedeni v petem odstavku poglavja 3.1., izpolnjenih najkasneje ob podpisu pogodbe. V poglavju 3 razpisne dokumentacije je v prvem odstavku navedeno, da se ob izpolnjevanje pogojev preverjalo pred izdajo sklepa in pred podpisom pogodbe o sofinanciranju. Z določitvijo takšnih pogojev, katerih izpolnjevanje ni vezano na uvrstitev vlog v postopek ocenjevanja po merilih, temveč dopušča njihovo izpolnitev šele po odobritvi vlog, si je ministrstvo onemogočilo izvedbo postopka javnega razpisa na način, kot ga je predpisalo v drugem odstavku poglavja 2.6. razpisne dokumentacije, in sicer da bodo vloge, ki ne bodo izpolnjevale vseh pogojev za kandidiranje, zavrnjene že pred postopkom ocenjevanja po merilih. Pogoji bi morali biti oblikovani tako, da bi jih bilo mogoče preveriti že v fazi preverjanja izpolnjevanja pogojev. Glede na to, da se navedeni pogoji nanašajo na izpolnitev zavez v obdobju po odobritvi vlog, preveritev izpolnjevanja teh pogojev pred postopkom ocenjevanja po merilih ni bila mogoča. Z določitvijo navedenih pogojev, ki so morali biti izpolnjeni najkasneje ob podpisu pogodbe in so bili ob preverjanju njihovega izpolnjevanja zato še nepreverljivi, je ministrstvo ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 220. člena pravilnika, ki določa, da mora neposredni uporabnik v razpisni dokumentaciji navesti vse pogoje, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, da se uvrsti v izbor za dodelitev sredstev, oziroma ki jih mora izpolnjevati vloga, da se šteje kot formalno popolna. Iz navedenega izhaja, da strokovna komisija odloči o uvrstitvi v izbor za dodelitev sredstev na podlagi preveritve izpolnjevanja pogojev, kar pa v tem primeru ni bilo mogoče. Zato strokovna komisija postopka ni mogla izvesti v skladu s prvim odstavkom 225. člena pravilnika in s tretjim odstavkom 106.h člena ZJF, iz katerih izhaja, da strokovna komisija opravi pregled popolnih vlog ter jih oceni na podlagi pogojev oziroma zahtev in meril, ki so bila navedena v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji, ter pripravi predlog prejemnikov sredstev. Navedeni pogoji v fazi preverjanja izpolnjevanja pogojev tudi niso bili preverljivi, ker se nanašajo na zaveze, ki ob prijavi na javni razpis še niso bile nujno izpolnjene⁵², zato ministrstvo z obrazci in prilogami, ki jih je zahtevalo od prijavitelja, tudi ni dobilo vse potrebne dokumentacije za presojo izpolnjevanja teh pogojev.

2.1.3.b Med pogoji, ki jih je moral izpolnjevati konzorcij, je bilo navedeno tudi, da mora izkazati sposobnost za izvedbo projekta na podlagi preteklih izkušenj na področju razvojnih in investicijskih vlaganj ter dotedanjšega sodelovanja. Čeprav so bile za izbor na javnem razpisu ključne reference članov konzorcija, je ministrstvo v besedilu javnega razpisa določilo pogoj, da so morali biti člani konzorcija družbeniki podjetja (potencialni upravičenec), s katerim je ministrstvo nato podpisalo pogodbo o sofinanciranju. Različne zahteve v razpisni dokumentaciji⁵³ so povzročile dodatne stroške in vrsto težav pri izvajanju operacij, kar je podrobneje navedeno v nadaljevanju tega poročila. Delo na projektu je bilo zaradi dodatnih postopkov pri dokazovanju upravičenosti stroškov oteženo, po drugi strani pa je ustanovitev novega podjetja upravičencu omogočala uveljavljanje višjih stroškov, kot bi jih lahko uveljavljal konzorcij v primeru, če bi aktivnosti izvajali člani konzorcija neposredno⁵⁴. Navedeno je lahko

⁵² Še neustanovljena podjetja in zaveze, ki so izkazane v poslovnem načrtu.

⁵³ V besedilu vzorca pogodbe o sofinanciranju je bilo med drugim na primer določeno, da bodo morali upravičenci, ki niso naročniki po Zakonu o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10), pri izvajanju aktivnosti upoštevati načela veljavnega Zakona o javnem naročanju.

⁵⁴ Med upravičenimi stroški so na primer upravičenci lahko uveljavljali stroške, ki sicer ne bi bili upravičeni. Evropsko računsko sodišče je poleg tega v Letnem poročilu za leto 2013 ugotavljalo, da je bila pomoč dodeljena majhnemu ali srednje velikemu podjetju, ki je bilo v celoti v lasti velikih družb in je raziskovalne dejavnosti izvajalo samo zanje. Ker so pravila za javno financiranje velikih podjetij strožja, naj ta podjetja ne bi bila upravičena do celotnega zneska pomoči.

privedlo tudi do odločitev o neupravičenosti stroškov s strani kontrolnih institucij, ki so ugotovljale napake pri izvedbi postopkov za izbiro dobaviteljev, in s tem do finančnih popravkov, zaradi česar je bilo ovirano tudi doseganje namena javnega razpisa (povezava s točkama 2.2.2.2.d in 2.2.2.2.e tega poročila).

2.1.3.c Ministrstvo je v poglavju 3.3. javnega razpisa v točki 8 določilo pogoj za operacijo, in sicer da mora biti načrt izvajanja operacije opredeljen v poslovnem načrtu, ki mora biti konsistenten, pri čemer pa v razpisno dokumentacijo ni bila vključena metodologija za presojo konsistentnosti poslovnih načrtov in tudi ni bilo pojasnjeno, v katerih primerih je poslovni načrt konsistenten. Strokovni komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja tega pogoja dopuščena subjektivna presoja oziroma arbitrarno preverjanje, ali je navedeni pogoj izpolnjen ali ne, zaradi česar je po naši oceni na ta način določen pogoj preohlapen in nejasen.

2.1.3.d Ministrstvo je v poglavju 3.1. javnega razpisa v točki 6 med pogoji za konzorcij navedlo pogoj, da podpisana konzorcijska pogodba ni v nasprotju z ZPOMK-1. Ugotavljamo, da je pri preverjanju navedenega pogoja ministrstvo izpostavljeno precej neopredeljeni vlogi, saj ga postavlja v položaj, ko preveritev izpolnjevanja tega pogoja posega v pristojnosti Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence.

2.1.3.e Ministrstvo je v poglavju 3.2. javnega razpisa v točki 7 v zvezi s pogojem za upravičence določilo pogoj, da upravičenec ne deluje v nasprotju z ZPOMK-1. Ugotavljamo, da v razpisni dokumentaciji ni bilo določeno, s kakšnimi dokazili lahko prijavitelj izkaže izpolnjevanje pogoja. Po naši oceni ministrstvo ni opredelilo, kako bo zagotovilo preverjanje izpolnjevanja tega pogoja.

2.1.3.f Ministrstvo je v poglavju 3.2. javnega razpisa za dva pogoja⁵⁵, ki jih morajo izpolnjevati upravičenci, kot dokazilo predvidelo izjavo na Obrazcu št. 2 razpisne dokumentacije – Izjava o strinjanju z razpisnimi pogoji in izjavo na Obrazcu št. 3 razpisne dokumentacije – Podatki o upravičencu (podpisniku pogodbe z ministrstvom), ki med drugim vsebujeta izjavo prijavitelja, da na dan 31. 12. 2009 ni bil dolgoročno plačilno nesposoben po tretjem odstavku 14. člena ZFPPIPP oziroma da nima neporavnanih obveznosti do Republike Slovenije. V navedenih obrazcih ni vključeno določilo, da upravičenec za podatke, navedene v izjavi, izrecno dovoljuje ministrstvu, da za potrebe javnega razpisa samo pridobi podatke iz uradnih evidenc. Ministrstvo bi si z obrazci v javnem razpisu moralo ustvariti pogoje, da bi lahko samo iz uradnih evidenc pridobilo ali preverilo podatke o izpolnjevanju pogojev. Po naši oceni samo podpis izjave s strani upravičenca še ne more predstavljati zagotovila, da sta navedena pogoja tudi dejansko izpolnjena. Poleg tega sta bila navedena pogoja nesmiselna za tiste upravičence, ki so bili ustanovljeni šele po odobritvi vloge na javni razpis⁵⁶.

⁵⁵ Pogoj, da upravičenec na dan 31. 12. 2009 ni bil dolgoročno plačilno nesposoben po tretjem odstavku 14. člena ZFPPIPP (točka 3); pogoj, da ima upravičenec poravnane vse obveznosti do Republike Slovenije (točka 4).

⁵⁶ V večini primerov so bili upravičenci ustanovljeni šele po odobriti sredstev. Od osmih vzorčnih primerov, za katere smo preverili izvedbo postopka javnega razpisa, je bil samo v enem primeru upravičenec ustanovljen že ob oddaji vloge na javni razpis (povezava s točko 2.2 tega poročila).

2.1.3.g Ministrstvo je v poglavju 3.2. javnega razpisa v točki 2 predpisalo podpis izjave na Obrazcu št. 2 razpisne dokumentacije – Izjava o strinjanju z razpisnimi pogoji in izjave na Obrazcu št. 3 razpisne dokumentacije – Podatki o upravičencu (podpisniku pogodbe z ministrstvom) tudi za izpolnjevanje pogoja, da upravičenec ni v stečajnem postopku, postopku prisilne poravnave ali v likvidaciji. Ugotavljamo, da bi ministrstvo izpolnjevanje tega pogoja lahko preverilo po uradni dolžnosti prek javno dostopne baze podatkov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve⁵⁷ (v nadaljevanju: AJPES). V zbirki dokumentarnega gradiva niso evidentirana dokazila o tem, da je ministrstvo za tiste upravičence, ki so bili ustanovljeni že pred oddajo vloge na javni razpis, preverjalo navedeni pogoj prek baze podatkov AJPES.

2.1.3.h Ugotavljamo, da pogojev v javnem razpisu ni mogoče povezati s cilji javnega razpisa, ker v javnem razpisu niso določeni ne splošni ne posebni cilji ter njihove ciljne vrednosti, namen in predmet javnega razpisa pa sta določena presplošno, da bi bilo na njuni podlagi mogoče razbrati specifične cilje razpisa (povezava s točkama 2.1.2.a in 2.1.2.b tega poročila).

2.1.4 Merila javnega razpisa

V zvezi z merili javnega razpisa smo preverili, ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva ter povezana s ciljem⁵⁸ javnega razpisa.

Meril za ocenjevanje pravočasnih in popolnih vlog je bilo šest, pri čemer so bila vsa merila razdeljena na več segmentov (podmerila). Skupaj je bilo mogoče doseči največ 100 točk.

Merila, ki so bila podlaga za ocenjevanje posamezne vloge, so bila razčlenjena v razpisni dokumentaciji, ki jo je ministrstvo objavilo na svoji spletni strani. V razpisni dokumentaciji je navedeno, da bo vloge ocenjevala strokovna komisija po merilih, določenih v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji. V odločbi o začetku postopka je navedeno, da vsako vlogo, ki izpolnjuje vse pogoje za kandidiranje, ocenita dva neodvisna ocenjevalca in da se za končno oceno upošteva povprečje dveh ocen. V primeru razhajanja ocene za več kot 15 odstotnih točk vlogo oceni še en ocenjevalec.

V tabeli 2 so predstavljena merila za ocenjevanje vlog.

⁵⁷ [URL: https://www.ajpes.si/uradne_objave/eobjave_v_postopkih_zaradi_insolventnosti/splosno#b183], 20. 6. 2019.

⁵⁸ V javnem razpisu ni navedenih ciljev. Namen javnega razpisa je spodbuditi vzpostavitev in delovanje razvojnih centrov slovenskega gospodarstva za dolgoročen razvoj na vsebinskih področjih. Predmet razpisa je sofinanciranje stroškov projektov vzpostavitve in delovanja razvojnih centrov, ki predstavljajo infrastrukturo v najširšem pomenu besede za razvoj novih produktov. Iz namena javnega razpisa ni mogoče razbrati specifičnih ciljev javnega razpisa.

Tabela 2: Merila za ocenjevanje vlog

	Merilo ¹⁾	Točke
1.	Kakovost partnerstva	25
1.1.	Sestava konzorcija – upoštevajo se partnerji s finančnim vložkom v projekt:	10
	• raznolikost partnerjev,	3
	• število partnerjev, ki so nepovezane družbe,	2
	• vključenost malih in srednje velikih podjetij,	3
	• enakovredna zastopanost partnerjev v projektu – vloge podjetij v izvedbi projekta.	2
1.2.	Strategija razvoja dejavnosti oziroma regije:	10
	• strategija, vezana na razvoj enega ali dveh podjetij in nima širšega vpliva,	0
	• skupna strategija je omejena zgolj na prijavitelje projekta in nima širšega vpliva na panogo,	5
	• skupna strategija razvoja se veže na celotno dejavnost oziroma regijo.	10
1.3.	Sodelovanje partnerjev in vlaganja v nov projekt:	5
	• do vključno 10 odstotkov vrednosti projekta,	0
	• nad 10 odstotkov do vključno 25 odstotkov vrednosti projekta,	2
	• nad 25 odstotkov vrednosti projekta.	5
2.	Vpliv projekta na delovna mesta in nastajanje novih podjetij	20
2.1.	Povečanje števila zaposlenih v upravičencu na projektu:	10
	• do vključno 10,	0
	• nad 10 do vključno 20,	4
	• nad 20 do vključno 30,	6
	• nad 30.	10
2.2.	Število novih podjetij kot neposreden rezultat projekta do leta 2014:	10
	• do vključno 5,	1
	• nad 5 do vključno 10,	5
	• nad 10 do vključno 20,	7
	• nad 20.	10
3.	Vpliv projekta na konkurenčnost	20
3.1.	Gospodarnost: kumulativno povečanja dodane vrednosti podjetja glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014:	10
	• 1,5 evra do vključno 1,75 evra,	2
	• 1,75 evra do vključno 2 evra,	6
	• 2 evra do vključno 2,25 evra,	8
	• 2,25 evra.	10
3.2.	Vpliv projekta na industrijski sektor oziroma regijo: povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo:	10
	• do vključno 10 odstotkov,	0
	• nad 10 odstotkov do vključno 20 odstotkov,	5
	• nad 20 odstotkov do vključno 30 odstotkov,	7
	• nad 30 odstotkov.	10

	Merilo ¹⁾	Točke
4.	Vpliv projekta na elemente trajnostnega razvoja	15
4.1.	Narava investicije oziroma projekta:	10
	<ul style="list-style-type: none"> investicija se ne izvaja na degradiranem območju (do 50 odstotkov vrednosti investicije) in v podjetju, ki že obstaja, 	0
	<ul style="list-style-type: none"> kombinacija degradiranih (50–90 odstotkov investicije) in nedegradiranih območij in projekt se izvajata v podjetju, ki že obstaja, vendar na novih področjih delovanja, 	5
	<ul style="list-style-type: none"> investicija se ne izvaja na degradiranem območju (do 50 odstotkov investicije) in konzorcij je ustanovil novo podjetje, 	7
	<ul style="list-style-type: none"> sanacija degradiranih območij (90 odstotkov investicije) in konzorcij je ustanovil novo podjetje. 	10
4.2.	Horizontalne vsebine (nizkoogljična družba) – elementi se seštevajo:	5
	<ul style="list-style-type: none"> omogoča učinkovitejšo rabo energije, 	1
	<ul style="list-style-type: none"> omogoča izkoriščanje obnovljivih virov energije, 	1
	<ul style="list-style-type: none"> zmanjšuje uporabo okolju nevarnih snovi, 	1
	<ul style="list-style-type: none"> zmanjšuje izpuste nevarnih snovi v okolje, 	1
	<ul style="list-style-type: none"> omogoča reciklažo oziroma uporabo odpadnih surovin. 	1
5.	Organizacija in vodenje projekta	10
5.1.	Menedžment projekta, izkušnje vodstvenega tima na področju vodenja podjetij:	5
	<ul style="list-style-type: none"> do vključno 5 let, 	0
	<ul style="list-style-type: none"> nad 5 do vključno 9 let, 	2
	<ul style="list-style-type: none"> nad 9 let. 	5
5.2.	Menedžment projektne skupine, izkušnje vodstvenega tima na področju vodenja:	5
	<ul style="list-style-type: none"> od 0 do vključno 3 leta, 	0
	<ul style="list-style-type: none"> nad 3 do vključno 5 let, 	2
	<ul style="list-style-type: none"> nad 5 do vključno 9 let, 	4
	<ul style="list-style-type: none"> nad 9 let. 	5
6.	Inovativnost in razvojna dejavnost	10
6.1.	Prijava pravic industrijske lastnine z mednarodnim elementom do 31. 12. 2014:	5
	<ul style="list-style-type: none"> do vključno 5, 	0
	<ul style="list-style-type: none"> nad 5 do vključno 10, 	2
	<ul style="list-style-type: none"> nad 10 do vključno 20, 	4
	<ul style="list-style-type: none"> nad 20. 	5
6.2.	Vlaganja v razvoj in raziskave upravičenca – povprečni delež vlaganj od skupnih prihodkov kumulativno od 2010–2014:	5
	<ul style="list-style-type: none"> do vključno 10 odstotkov, 	0
	<ul style="list-style-type: none"> nad 10 odstotkov do vključno 20 odstotkov, 	3
	<ul style="list-style-type: none"> nad 20 odstotkov. 	5

Opomba: ¹⁾ Merila so v razpisni dokumentaciji podrobneje obrazložena.

Vir: razpisna dokumentacija.

2.1.4.a 3. podmerilo v okviru 1. merila – sodelovanje partnerjev in vlaganja v nov projekt – meri, kakšen delež vrednosti projekta vložijo partnerji, in sicer se upošteva vložek vseh partnerjev, ki se odrazi v otvoritveni bilanci upravičenca. 5. merilo – organizacija in vodenje projekta – meri delovne izkušnje menedžmenta projekta in projektne skupin.

Ocenjevalna komisija je pri ocenjevanju navedenih dveh meril upoštevala podatke v vlogi prijaviteljev. Glede na to, da je v poglavju 3.1. javnega razpisa (točka 5) med pogoji za konzorcij navedeno, da lahko člani konzorcija ustanovijo podjetje po odobritvi vloge ali pa so ga ustanovili že v preteklosti (povezava s točko 2.1.3.a tega poročila), navedeni dve merili v fazi ocenjevanja vlog nista bili preverljivi, ker:

- v tistih primerih, ko so bila podjetja ustanovljena po oddaji prijave na javni razpis, še ni obstajala ustrezna dokumentacija;
- v primerih, ko so bila podjetja ustanovljena že v preteklosti, ministrstvo za preverjanje navedenih meril v razpisni dokumentaciji od prijaviteljev k vlogam ni zahtevalo predložitve otvoritvene bilance (pri 3. podmerilu v okviru 1. merila) oziroma pogodb o zaposlitvi ali drugih ustreznih dokazil (5. merilo).

2.1.4.b Ugotovili smo, da v fazi ocenjevanja vlog naslednja merila niso bila preverljiva oziroma merljiva, ker se nanašajo na dosežke v prihodnjih 4 letih po ocenjevanju, zato jih ministrstvo pri ocenjevanju ni moglo izmeriti:

- 2. merilo – vpliv projekta na delovna mesta in nastajanje novih podjetij – je razdeljeno na dve podmerili; 1. podmerilo se nanaša na povečanje števila zaposlenih v upravičencu do leta 2014, 2. podmerilo pa na število novih podjetij kot neposreden rezultat projekta do leta 2014; več zaposlenih in več podjetij je prineslo večje število točk;
- 3. merilo – vpliv podjetja na konkurenčnost – je tudi razdeljeno na dve podmerili; 1. podmerilo se nanaša na povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014, 2. podmerilo pa na povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014; večje povečanje dodane vrednosti je prineslo večje število točk;
- 6. merilo – inovativna in razvojna dejavnost – je prav tako razdeljeno na dve podmerili; 1. podmerilo se nanaša na število prijav pravic industrijske lastnine z mednarodnim elementom do 31. 12. 2014, 2. podmerilo pa na delež vlaganja v raziskave in razvoj od skupnih prihodkov upravičenca v obdobju od leta 2010 do leta 2014; večje število prijav in večji delež vlaganj sta prinesla večje število točk.

Ministrstvo je zgoraj navedena merila v obrazcu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, navedlo kot kazalnike (povezava s točkama 2.2.1.a in 2.1.2.c tega poročila), njihovo vrednost pa so določili prijavitelji sami. Iz pogodbe o sofinanciranju sicer izhaja, da upravičenec vrne izplačana sredstva ali njihov sorazmerni del, če ne doseže v pogodbi določenih ciljev, vendar pa ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih vzvodov za sankcioniranje v primeru njihovega nedoseganja ob zaključku operacije in v 5-letnem obdobju po njenem zaključku (povezava s točkama 2.2.2.2.g in 2.2.2.2.k tega poročila). Po navedbi ministrstva zaradi nedoseganja ciljev ob zaključku operacije v letu 2014 kakor tudi 5 let po zaključku operacije⁵⁹ ministrstvo vračil sredstev od upravičencev v nobenem primeru ni zahtevalo.

⁵⁹ Skladno s 15. členom pogodbe o sofinanciranju so morali upravičenci še 5 let po zaključku operacije ministrstvu dostavljati letna poročila o izpolnjevanju ciljev in kazalnikov.

Ocenjevalci so pri dodeljevanju točk za navedena merila upoštevali navedbe iz poslovnega načrta, kar pa jim je zaradi nesprejetja metodologije za presojo navedb v poslovnem načrtu dopuščalo subjektivno presojo vlog (povezava s točko 2.1.3.c tega poročila).

Ocenjujemo, da takšen način določanja meril ni ustrezen, saj prijaviteljem dopušča, da v vlogi navedejo kakršnekoli ciljne vrednosti meril, tudi previsoke, morda celo ob zavedanju, da te niso dosegljive. Navedeni način določanja meril, zaradi katerega je število pridobljenih točk odvisno tudi od ocene prijavitelja, privede do tveganja, da ciljne vrednosti meril ob zaključku projekta ne bodo dosežene.

2.1.4.c V okviru 1. merila je pri:

- 1. podmerilu – sestava konzorcija – prijavitelj lahko dobil 2 točki, če je bila v projekt vključena vsaj ena javna inštitucija, ki je pomembna z vidika izvedbe projekta;
- 2. podmerilu – strategija razvoja dejavnosti – prijavitelj lahko dobil 5 točk, če se je strategija razvoja nanašala zgolj na prijavitelje projekta, in 10 točk, če se je nanašala na celotno dejavnost oziroma regijo.

V razpisni dokumentaciji ni bilo opredeljeno, kaj je javna inštitucija, ki je pomembna z vidika izvedbe projekta. Prav tako ni bilo jasno opredeljeno, kaj je strategija razvoja⁶⁰ in kdaj se nanaša na prijavitelje ter kdaj na dejavnost oziroma regijo. Navedeni podmerili sta dopuščali subjektivno razumevanje posameznega prijavitelja in ocenjevalca ter tako tudi subjektivno presojo vloge.

2.1.4.d Ugotavljamo, da meril v javnem razpisu ni mogoče povezati s cilji javnega razpisa, ker v javnem razpisu niso določeni ne splošni ne posebni cilji ter njihove ciljne vrednosti, namen in predmet javnega razpisa pa sta določena presplošno, da bi bilo na njuni podlagi mogoče razbrati specifične cilje javnega razpisa (povezava s točkama 2.1.2.a in 2.1.2.b tega poročila).

2.2 Izvedba javnega razpisa

V reviziji nas je zanimalo, ali je bil postopek javnega razpisa izveden skladno s pravnimi podlagami in besedilom javnega razpisa. Pregledali smo dokumente ministrstva, ki se nanašajo na izvedbo javnega razpisa, in osem⁶¹ vlog prijaviteljev, ki so bile vključene v preverjanje vsebinske ustreznosti vlog ter v nadaljnje postopke ocenjevanja:

- Seaway Group, d. o. o., Bled (v nadaljevanju: Seaway);
- Pan Nutri, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Pan Nutri);
- Komunala Lendava, d. o. o., Lendava (v nadaljevanju: Komunala Lendava);
- Pomurski tehnološki park, d. o. o., Murska Sobota (v nadaljevanju: Pomurski tehnološki park);
- Intra Lighting, d. o. o., Miren (v nadaljevanju: Intra Lighting);
- Mikropis Holding, d. o. o., Žalec (v nadaljevanju: Mikropis);
- INTREC SRO, d. o. o., Gornja Radgona (v nadaljevanju: Intrec Sro);
- PV Invest, d. o. o., Velenje (v nadaljevanju: PV Invest).

⁶⁰ V točki 2.7.1. razpisne dokumentacije (Merila za ocenjevanje vlog) je pri 2. podmerilu (strategija razvoja dejavnosti) navedena obrazložitev merila: Podatki, opredeljeni v konzorcijski pogodbi oziroma v pismu o nameri in za katere je v poslovnem načrtu pripravljena analiza vpliva projekta z vidika zaposlenosti, dodane vrednosti in podobno sektorja oziroma regije.

⁶¹ Vsebinska ustreznost se je preverjala za 33 vlog.

Le v enem primeru je v času prijave na javni razpis upravičenec že obstajal, v ostalih sedmih primerih pa so bili upravičenci ustanovljeni po prejemu sklepa o dodelitvi sredstev. Štirje prijavitelji so bili na javnem razpisu izbrani in so jim bila sredstva dodeljena, vloge štirih prijaviteljev pa so bile zavrnjene, ker:

- prijavitelj ni izpolnjeval pogojev,
- vloga prijavitelja ni dosegla praga za dodelitev sredstev⁶²,
- je vloga prijavitelja sicer dosegla prag za dodelitev sredstev⁶³, a je zmanjkalo razpoložljivih sredstev,
- je bila vloga prijavitelja zavrnjena, ker ni bila ustrezno dopolnjena, čeprav bi morala biti zavržena (povezava s točko 2.2.1.b tega poročila).

Ministrstvo je bilo kot neposredni proračunski uporabnik odgovorno za izvedbo javnega razpisa. Pri tem je moralo upoštevati ustrezne pravne podlage, izvajati aktivnosti tako, da bodo skladne z operativnim programom in tam določenimi cilji, ter ravnati v skladu s procesnimi in materialnimi pravili o državnih pomočeh, veljavnih ob dodeljevanju sredstev. Za pripravo in izvedbo javnega razpisa je ministrstvo imenovalo osemčlansko strokovno komisijo, ki jo je kasneje razširilo v enajstčlansko.

2.2.1 Postopek javnega razpisa

Na javni razpis je prispelo 42 vlog, ki so bile vse pravočasne. Od vseh prejetih vlog je bilo 11 vlog (26,2 odstotka) popolnih in primernih za ocenjevanje, 31 vlog (73,8 odstotka) pa je bilo nepopolnih, zato je ministrstvo prijavitelje 25. 11. 2010 pozvalo, da vloge dopolnijo. Pravočasno je bilo dopoljenih 28 vlog, dve vlogi sta bili dopolnjeni prepozno, ena vloga ni bila dopolnjena. Vsebinska ustreznost se je preverjala za 33 vlog, šest vlog pa je bilo neustrezno dopoljenih. Izpolnjevanje pogojev se je preverjalo za 11 vlog, ki so bile formalno ustrezne že ob prvem prejemu vloge, ter za 22 ustrezno in pravočasno dopoljenih vlog. Iz zapisnika o ocenjevanju vlog izhaja, da je 19 vlog izpolnjevalo razpisne pogoje in da so bile uvrščene v nadaljnji postopek ocenjevanja po merilih.

2.2.1.a Ugotovili smo, da je ministrstvo v postopek ocenjevanja na podlagi meril sprejelo tudi štiri vloge, ki niso izpolnjevale vseh razpisnih pogojev. V zapisniku o ocenjevanju vlog je navedeno, da je strokovna komisija pričela z ocenjevanjem 19 vlog v skladu s sprejeto metodologijo ocenjevanja, medtem ko je iz Poročila o izvedbi javnega razpisa razvidno, da je strokovna komisija na podlagi meril ocenila 23 vlog, in sicer je s točkami⁶⁴ ocenjevala tudi štiri vloge, ki niso izpolnjevale razpisnih pogojev⁶⁵, ker je prijavitelj:

- v enem primeru napačno opredelil velikost upravičenca;
- v enem primeru izkazoval stroške vzpostavitve demonstracijske linije (žaga, skladiščni prostori in podobno), ki pa ne predstavljajo investicije v razvojno dejavnost, temveč investicijo v proizvodno dejavnost⁶⁶;
- v enem primeru napačno opredelil velikost upravičenca;
- v enem primeru posredoval konzorcijsko pogodbo, ki ni bila usklajena z javnim razpisom, in ker v vlogi na razpis ni bila podrobneje opredeljena velikost upravičenca.

⁶² Dosegla je 53 točk, prag za dodelitev sredstev je bil 60 točk.

⁶³ Dosegla je 66 točk.

⁶⁴ Dodelila jim je povprečne ocene 85,5 točke, 39,5 točke, 73,5 točke in 44 točk.

⁶⁵ Neizpolnjevanje pogojev teh štirih vlog je razvidno tako iz zapisnika o ocenjevanju vlog (Razlog za zavrnitev) kot tudi iz Poročila o izvedbi javnega razpisa (Razlog za zavrnitev).

⁶⁶ Iz poslovnega načrta je razvidno, da gre za proizvodno dejavnost (za leto 2014 je bila načrtovana prodaja desk).

Razpisna komisija v navedenih štirih primerih ni ravnala skladno z drugim odstavkom točke 2.6 razpisne dokumentacije, ki določa, da bodo vse vloge, ki ne bodo izpolnjevale pogojev za kandidiranje⁶⁷, zavrnjene že pred postopkom ocenjevanja po merilih.

Pojasnilo ministrstva

Da so bili v postopek ocenjevanja vključeni tudi tisti prijavitelji, ki niso izpolnjevali razpisnih pogojev, še ne pomeni, da so bili projekti teh prijaviteljev tudi sofinancirani.

2.2.1.b Ugotovili smo, da ministrstvo ni zavrglo treh vlog, ki so bile neustrezno dopolnjene. Iz zapisnika o ocenjevanju vlog in dveh zapisnikov o pregledu dopolnitev in vsebinskih ustreznosti vlog je razvidno, da je bilo na podlagi poziva za dopolnitev vlog šest vlog neustrezno dopoljenih, dve vlogi sta bili prepozno dopolnjeni, za eno vlogo pa ministrstvo ni prejelo dopolnitve⁶⁸. Razpisna komisija je z zapisnikom o ocenjevanju vlog predlagala zavrnjenje šestih⁶⁹ vlog. Ministrstvo je teh šest vlog zavrglo, čeprav bi morale zavreči vseh devet⁷⁰ vlog, ki so bile nepravočasno ali neustrezno dopolnjene. Tri vloge, ki niso bile ustrezno dopolnjene, je ministrstvo zavrnilo, čeprav bi jih moralo na podlagi prvega odstavka točke 2.6 razpisne dokumentacije in drugega odstavka 224. člena pravilnika zavreči.

2.2.1.c V zapisniku o ocenjevanju vlog je navedeno, da je bilo v fazi preverjanja izpolnjevanja pogojev ugotovljeno, da 14 vlog ne izpolnjuje vseh razpisnih pogojev in da je strokovna komisija pričela z ocenjevanjem 19 vlog po merilih v skladu s sprejeto metodologijo. Med sklepi strokovne komisije je v 6. točki tega zapisnika navedeno, da komisija predlaga zavrnitev 19 vlog, od tega 17 vlog zaradi neizpolnjevanja razpisnih pogojev oziroma neskladnosti z namenom razpisa, ene vloge, ker ni dosegla praga za sofinanciranje, in ene vloge zaradi nezadostnih razpoložljivih sredstev. Iz navedenega izhaja, da je strokovna komisija pri treh vlogah neizpolnjevanje pogojev ugotovila šele v fazi ocenjevanja vlog po merilih, čeprav bi navedeno morala ugotoviti že v eni od predhodnih faz. Strokovna komisija pri ocenjevanju vlog ni ravnala skladno z drugim odstavkom točke 2.6 razpisne dokumentacije, iz katere izhaja, da sta popolnost vlog in izpolnjevanje pogojev ključna pogoja za ocenitev vlog s strani ocenjevalne komisije.

2.2.1.d V reviziji smo ugotovili tudi, da so bili pri izvedbi javnega razpisa prekoračeni roki za obveščanje prijaviteljev o (ne)izboru, kar je v nasprotju s 227. členom pravilnika in besedilom javnega razpisa. Pravilnik določa, da morajo biti vsi prijavitelji, ki niso bili izbrani, o odločitvi glede dodelitve sredstev seznanjeni v roku, ki je naveden v objavi javnega razpisa. V besedilu javnega razpisa je bilo določeno, da bodo prijavitelji o rezultatih javnega razpisa obveščeni v roku 60 dni od datuma odpiranja vlog⁷¹, ministrica pa je odločitev o (ne)izboru sprejela prepozno, in sicer pozitivne sklepe o izboru 1. 2. 2011,

⁶⁷ Med njimi sta tudi skladnost operacije z namenom in predmetom razpisa ter pripravljenost vloge v skladu z metodologijo razpisne dokumentacije.

⁶⁸ V zbirki dokumentarnega gradiva pod zadevo, ki se nanaša na javni razpis, ni evidentiranih povratnic o prejemu pozivov za dopolnitev vlog, zato smo podatke o pravočasnosti vlog povzeli iz navedb v zapisnikih.

⁶⁹ Dve vlogi, ki sta bili prepozno dopolnjeni; ena vloga, ki ni bila dopolnjena, in tri vloge, ki so bile neustrezno dopolnjene.

⁷⁰ Dve vlogi, ki sta bili prepozno dopolnjeni; ena vloga, ki ni bila dopolnjena, in šest vlog, ki so bile neustrezno dopolnjene.

⁷¹ Iz zapisnika o odpiranju vlog je razvidno, da je bilo odpiranje vlog izvedeno 18. 11. 2010.

sklepe o zavrnitvi in zavrženju pa 16. 2. 2011, kar je 75. oziroma 90. dan od datuma odpiranja vlog. Prijavitelji so bili zaradi prepozno sprejetih odločitev ministrice prepozno obveščeni o izidu javnega razpisa.

2.2.1.e V točki 2.12 razpisne dokumentacije je navedeno, da mora prijavitelj ustrezno utemeljiti vsako v vlogi podano navedbo, kar bo omogočalo lažje preverjanje tehtnosti vloge kot tudi ustrezno ocenitev vloge. Ministrstvo je 4. 1. 2011 prijaviteljem poslalo pisni poziv za pojasnila k vlogi na javni razpis, v katerem je določilo rok za posredovanje pojasnil 6. 1. 2011 do 12.00. V pozivu je ministrstvo navedlo, da bodo v primeru, da pojasnila ne bodo posredovana v roku, ocenjevalci vlog pri ocenjevanju ravnali v skladu s točko 2.12 razpisne dokumentacije ter upoštevali, da prijavitelj ni utemeljil navedb, ki so podlaga za oceno vloge. Iz navedenega izhaja, če prijavitelji pojasnil ne bi posredovali v navedem roku, bi to vplivalo na dodelitev točk pri ocenjevanju vlog. V razpisni dokumentaciji sicer nikjer ni navedeno, kakšen je rok za posredovanje pojasnil, v poglavju 3 javnega razpisa pa je navedeno, da je rok za dopolnitev vlog prijaviteljev 8 delovnih dni od prejema poziva za dopolnitev. Po naši oceni je dvodnevni rok, ki ga je ministrstvo navedlo v pozivu za posredovanje pojasnil, nerazumno kratek in bi bilo glede na to, da so pojasnila vplivala na ocenjevanje vlog, smiselno, da bi tudi v primeru poziva za pojasnila ministrstvo uporabilo vsaj osemdnevni rok, ki je naveden v poglavju 3 javnega razpisa.

2.2.1.f Neskladnosti, ki smo jih ugotovili v postopku obravnave vlog in so predstavljene v točkah 2.2.1.a, 2.2.1.b, 2.2.1.c, 2.2.1.d in 2.2.1.e tega poročila, kažejo na to, da postopek javnega razpisa ni bil izveden na način, kot je predpisan v pravilniku in razpisni dokumentaciji, da strokovna komisija pri obravnavi vlog ni upoštevala navodil iz razpisne dokumentacije ter pogojev in meril ni uporabila na predpisan način iz razpisne dokumentacije ter da je ocenjevanje vlog potekalo po drugačnem postopku, kot je bilo navedeno v točki 2.7 razpisne dokumentacije in v pravilniku.

2.2.1.g V zadnjem odstavku točke 6 javnega razpisa je navedeno, da se upravičencu lahko izplača predplačilo do višine 30 odstotkov odobrenega sofinanciranja, kar je navedeno tudi v 10. členu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije. Četrty odstavky 8. členu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, določa tudi, da se mora izplačani avans poračunati najkasneje z zadnjim zahtevkom, to je najkasneje 30. 6. 2015⁷². Ugotavljamo, da je razpisna dokumentacija v zadnjem odstavku 8. členu pogodbe, ki določa, da mora upravičenec zadnji zahtevky, s katerim se pokrije izplačani avans, predložiti do 30. 6. 2015, v nasprotju s točko c.) drugega odstavka 78. členu uredbe Sveta (ES) 1083/2006, ki določa, da se predplačilo poračuna najpozneje v roku 3 let po letu njegovega izplačila, iz česar izhaja, da je skrajni rok za pokritje avansa, izplačanega v letu 2011, 31. 12. 2014 in ne 30. 6. 2015.

2.2.1.h Pri izvajanju revizije smo ugotovili, da dokumentacija o aktivnostih ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa ni v celoti evidentirana v zbirki dokumentarnega gradiva. V zbirki dokumentarnega gradiva (v zadevi, ki je namenjena časovnemu in vsebinskemu pregledu vseh aktivnosti, povezanih z izvedbo javnega razpisa) za nekatere prijavitelje niso evidentirani prejemi vlog, datumi oddaje vlog, pri večini vlog niso evidentirani ocenjevalni listi članov strokovnih komisij in kontrolni listi preverjanja

⁷² Navedeni datum predstavlja tudi konec obdobja za upravičene izdatke upravičenca, kar je navedeno v prvem odstavku 12. členu pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, in v sklenjenih pogodbah z upravičenci.

izpolnjevanja pogojev, za nobeno od vlog niso evidentirane povratnice o prevzemu pozivov za dopolnitev vlog, na podlagi katerih bi lahko preverili pravočasnost prejetih dopolnitev. Način upravljanja z dokumentarnim gradivom v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bil v skladu z zahtevami Uredbe o upravnem poslovanju⁷³, ki določa, da je treba vsako delo organa, kadar opravlja upravne naloge, dokumentirati z ustreznim pisnim zapisom tako, da je mogoče delo kasneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb.

2.2.2 Nadzor ministrstva nad porabo dodeljenih sredstev

Ministrstvo mora s svojo nadzorno funkcijo ustrezno spremljati doseganje ciljev glede vzpostavitve in delovanja razvojnih centrov slovenskega gospodarstva za dolgoročen razvoj na vsebinskih področjih.

V reviziji smo v zvezi z vzpostavitvijo primernih mehanizmov za naknadno evalvacijo doseganja ciljev oziroma namena razpisa preverili, če je ministrstvo določilo primerne kazalnike za merjenje ciljev razpisa ter ali je ministrstvo v pogodbah vzpostavilo takšne zaveze za poročanje oziroma takšen način poročanja upravičencev, ki omogoča merjenje.

V zvezi z izvajanjem nadzora smo na ministrstvu poleg proučitve sistema nadzora pri treh upravičencih preverili tudi, ali je ministrstvo:

- preverjalo namensko porabo sredstev po posameznih zahtevkih ter dejanski obstoj in uporabo sofinancirane opreme in nepremičnin;
- preverjalo navedbe o doseganju ciljev v letnih oziroma vmesnih poročilih;
- zahtevalo vračilo sredstev v primeru ugotovljene nenamenske porabe sredstev, neobstoja opreme ali neustrezne uporabe;
- preverjalo dejansko ohranjenost operacije v regiji v skladu z namenom še 5 let po zaključku operacije.

Navedene preveritve smo izvedli na podlagi pregleda vmesnih (letnih) poročil, zahtevkov za izplačila avansov in dokazil o njihovem pokrivanju ter zahtevkov za izplačila sredstev s priloženimi dokazili.

2.2.2.1 Kazalniki za merjenje ciljev razpisa

Pri doseganju ciljev je treba določiti primerne kazalnike. Za vsak kazalnik je treba navesti definicijo, vrednost ter mersko enoto. Na ravni prednostne usmeritve je treba opredeliti tako imenovane programske indikatorje, ki so povezani z učinki dodeljevanja pomoči. Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 iz leta 2008 z vidika časovne opredelitve določajo:

- kazalnike učinka, ki so povezani z aktivnostmi na ravni operacij, ki se bodo izvajale v okviru prednostne usmeritve in se merijo v fizičnih ali denarnih enotah;
- kazalnike rezultata, ki so povezani z neposrednim in takojšnjim učinkom na upravičence; izraženi so lahko v fizičnih ali denarnih enotah; vključujejo zlasti informacije o spremembah v uspešnosti upravičencev;

⁷³ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07 (122/07-popr.), 31/08, 35/09, 58/10, 101/10, 81/13. Uredba je nehala veljati 11. 5. 2018 z uveljavitvijo nove Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list, RS, št. 9/18).

- kazalnike vpliva, ki so povezani z učinki izvajanja; kazalniki vpliva se opredelijo na ravni širšega področja vpliva in so dolgoročne narave.

Kazalniki na ravni prednostne usmeritve se lahko za namene spremljanja in poročanja prikazujejo tudi kot agregirane vrednosti kazalnikov, opredeljenih na ravni operacije, zaradi česar je na ravni operacij treba navajati vse kazalnike učinka in rezultata, ki so opredeljeni na ustrezni razvojni prioriteti oziroma prednostni usmeritvi.

2.2.2.1.a Ministrstvo je v obrazcih za prijavo operacij, in sicer v Obrazcu št. 5: Podatki o operaciji, ter v 15. členu pogodbe o sofinanciranju določilo naslednje kazalnike:

- Povečanje števila zaposlenih v upravičencu na projektu;
- Število novih podjetij kot neposreden rezultat projekta do leta 2014⁷⁴;
- Kumulativno povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014;
- Prijava pravic intelektualne lastnine z mednarodnim elementom do 31. 12. 2014⁷⁵;
- Vlaganja v raziskave in razvoj upravičenca – povprečni delež vlaganj (v odstotkih) v raziskavah in razvoju in od skupnih prihodkov - kumulativno od leta 2010 do leta 2014;
- Vpliv projekta na industrijski sektor/regijo: povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo.

Ugotavljamo, da ministrstvo kazalnikov za merjenje ciljev ni opredelilo na način, kot to določajo Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, in sicer kot kazalnike vpliva, kazalnike učinka in kazalnike rezultata po javnem razpisu.

2.2.2.1.b Ministrstvo je v javnem razpisu uporabilo kazalnike iz nabora meril za izbor operacij, pri čemer pa ciljne vrednosti kazalnikov vnaprej niso bile določene, kar po naši oceni zmanjšuje možnost ocenjevanja posledic finančnih spodbud na ravni operacije, aktivnosti in politike ministrstva. Kazalniki za merjenje ciljev bi morali biti opredeljeni tako, da je podano izhodiščno stanje in ciljna vrednost kazalnikov, ki se jo želi doseči na koncu obdobja.

⁷⁴ Kot prispevek k doseganju ciljev se ne upoštevajo nova podjetja in delovna mesta, ki so nastala kot posledica prenosa dejavnosti, zaposlenih ali statusnih sprememb (na primer oddelitev, razdelitev upravičenca oziroma članov konzorcija in njihovo delovanje na trgu ne pomeni dejanske razširitve dejavnosti v primerjavi s stanjem pred njihovo ustanovitvijo). Kot nova podjetja se štejejo podjetja, ki imajo v obdobju zadnjih treh mesecev povprečni mesečni dohodek vsaj 1.000 evrov in najmanj enega zaposlenega za polni delovni čas (4. člen pogodbe o sofinanciranju).

⁷⁵ Kot prijava pravic industrijske lastnine z mednarodnim elementom se šteje vsaka prijava na patentni urad, ki ima za posledico mednarodni preizkus patenta, ali prijava pravic za vsaj dve državi članici Evropske unije (4. člen pogodbe o sofinanciranju).

2.2.2.2 Zaveze v pogodbah za poročanje in njihovo spremljanje

2.2.2.2.a Način izplačil sredstev je predpisan v 12. členu osnutka pogodbe o sofinanciranju, ki je sestavni del razpisne dokumentacije⁷⁶. Osnova za izplačilo so zahtevki za izplačilo sredstev (v nadaljevanju: ZZI), ki se praviloma izstavljujejo 2-krat letno⁷⁷, zadnji zahtevek pa je bilo treba predložiti do 30. 6. 2015, kar predstavlja tudi konec obdobja za upravičene izdatke upravičenca. Obvezna priloga zahtevku za izplačilo je vmesno poročilo o poteku operacije, vključno s seznamom upravičenih stroškov po sklopih aktivnosti; izpis vnosa v sistem ISARR ter dokazila: bruto bilanca in izpis iz glavne knjige, s tem da morajo biti letni računovodski izkazi ter letno poročilo za področni oziroma območni odsek spremljanja operacije, kakor tudi zaključno poročilo operacije, ki ga je potrebno predložiti ob zadnjem ZZI, revidirani s strani pooblaščenega revizorja. V pogodbi je prikazana struktura upravičenih stroškov po posameznih skupinah aktivnosti, ni pa navedene podrobnejše vsebinske opredelitve upravičenih stroškov ter predvidenih drugih obveznih dokazil⁷⁸, ki bi utemeljevali upravičenost stroškov ter namenskost nabav. V tretji alineji prvega odstavka 21. člena pogodbe je določeno, da se upravičenec zavezuje, da bo upošteval morebitna dodatna navodila oziroma spremembe navodil ministrstva in zahtev glede informiranosti, priprave ZZI in poročil glede na veljavna pravila in predpise.

Ministrstvo je predložilo Navodila za upravičence razvojnih centrov slovenskega gospodarstva, ki jih je pripravil Inštitut za računovodstvo in kjer so opredeljeni obvezni dokumenti ob oddaji ZZI⁷⁹. V teh navodilih so predpisani tudi obvezni podatki⁸⁰, ki morajo biti navedeni v računovodskih izpisih in iz katerih je možno razbrati podatke o listini, na podlagi katere je bil poslovni dogodek knjižen. Ministrstvo je februarja 2012 izdalo Navodila za izvajanje operacij za javni razpis Razvojni centri slovenskega gospodarstva - RCSG (v nadaljevanju: navodila ministrstva). V navodilih ministrstva so natančneje opredeljeni upravičeni stroški po posameznih vrstah stroškov ter so za posamezne vrste stroškov tudi predpisana obvezna dokazila, ki morajo biti priložena k ZZI, v navodilih ministrstva pa ni predpisano, da morajo biti predloženi tudi originalni računi in dokazila o plačilu. Januarja 2013 je ministrstvo sprejelo Dodatek št. 1 k Navodilom za izvajanje operacij za javni razpis Razvojni centri slovenskega gospodarstva – RCSG (v nadaljevanju: dodatek 1 k navodilom ministrstva), v katerem je podrobneje opredelilo spremljanje projekta 5 let po zaključku projekta in spremembe poslovnega načrta. Junija 2015 je ministrstvo sprejelo Dodatek št. 2 k Navodilom za izvajanje operacij za javni razpis Razvojni centri slovenskega gospodarstva – RCSG (v nadaljevanju: dodatek 2 k navodilom ministrstva), v katerem je definiralo zaključno poročilo ter ponovno obvezna dokazila, ki morajo biti priložena k ZZI⁸¹, z dopolnitvijo, da pred potrditvijo ZZI skrbniki pogodb na terenu pregledajo vsa originalna dokazila za upravičenost posameznega stroška ali izdatka (račune, plačilne liste, poročila o storitvah), če so navedena dokazila predložena že ob ZZI, pa skrbniki pogodb na terenu pred potrditvijo ZZI dokazila pregledajo vzorčno.

⁷⁶ Enako določilo je vključeno v sklenjene pogodbe z upravičenci.

⁷⁷ Do 31. 5. za obdobje upravičenosti od 1. 7. do 31. 12. preteklega leta in do 15. 9. za obdobje od 1. 1. do 30. 6. tekočega leta.

⁷⁸ Računi, dobavnice, pogodbe, dokazila o plačilu in podobno.

⁷⁹ Usklajena bruto bilanca, konto kartice glavne knjige, saldakontski izpis obveznosti in terjatev, register osnovnih sredstev ter ustrezni računovodski izkazi za zunanje poročanje.

⁸⁰ Vrsta listine, številka listine, datum listine, znesek in podobno.

⁸¹ Vrsta listin oziroma dokazil je enaka kot v prvotnih navodilih ministrstva.

Po naši oceni bi moralo ministrstvo navodila v zvezi z izvajanjem operacij vključiti že v razpisno dokumentacijo oziroma v pogodbo, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, ter upravičence v sklenjenih pogodbah zavezati k predložitvi takšnih obveznih dokazil k ZZI, s katerimi bi se ministrstvo lahko prepričalo, da so izdatki, ki jih je uveljavljal upravičenec, resnično nastali ter da je bilo blago dobavljeno in storitve dejansko opravljene. Glede na to, da v razpisni dokumentaciji ter posledično v pogodbah z upravičenci predložitev računov oziroma ostalih verodostojnih knjigovodskih listin ter dokazil o plačilih ni bila predpisana, skrbniki pogodb za preverjanje upravičenih stroškov in namenskosti porabe sredstev po ZZI do sprejetja dodatka 2 k navodilom ministrstva v letu 2015 niso imeli ustrezne podlage. Skrbniki pogodb so se do sprejetja dodatka 2 k navodilom ministrstva pri potrjevanju zahtevkov opirali na vsebinska poročila, iz katerih so bili razvidni opisi aktivnosti po posameznih raziskovalno-razvojnih projektih, zaposleni na projektu, uporabljena oprema, storitve ter pojasnila vseh v zahtevku uveljavljenih stroškov. Na podlagi vsebinskih poročil so skrbniki pogodb preverjali vrednosti konto kartic za posamezne vrste stroškov ter ustreznost dokazil za posamezne vrste stroškov skladno z veljavnimi navodili ministrstva⁸², pri čemer kot dokazil o plačilih niso preverjali bančnih izpiskov, temveč so upoštevali izpise iz saldakontov dobaviteljev. Naveden način preverjanja predložene dokumentacije, ki je bila priloga k ZZI, ministrstvu ni omogočal vsebinsko ustreznega preverjanja. Poleg tega do sprejetja dodatka 2 k navodilom ministrstva v juniju 2015 skrbniki pogodb ZZI niso mogli preverjati na način, kot ga predpisuje 13. člen Uredbe komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj⁸³ (v nadaljevanju: uredba Komisije (ES) št. 1828/2006), skladno s katerim preverjanje vključuje upravno preverjanje vsakega zahtevka upravičenca.

Pojasnilo ministrstva

Način pregleda zahtevkov je bil vključen v razpisno dokumentacijo na podlagi Navodil organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007-2013⁸⁴, ki med obveznimi dokazili k ZZI niso določala predložitve računov. Da je kontrola pregleda stroškov na podlagi bruto bilance pomanjkljiva, je ugotovil tako Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) kot tudi organ upravljanja in spremenil Navodila za upravičene stroške.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je ukrepalo na podlagi ugotovitev organa upravljanja in skrbniki so pregledali vse račune, tako za izplačane kot neizplačane ZZI. Zaradi sistemske nepravilnosti je bil izrečen finančni popravek v višini 10 odstotkov vseh certificiranih izdatkov v okviru tega javnega razpisa. V ta namen je ministrstvo 15. 12. 2014 naslovilo dopis za nadgradnjo sistema ISARR, da je bil finančni popravek sistemsko vključen v zahteveke za povračilo in se je od njih odštel.

V nadaljevanju predstavljamo tri primere, pri katerih ministrstvo pred izplačili ZZI ni ugotovilo neupravičenih stroškov, neobstoja opreme oziroma njene neustrezne uporabe.

⁸² Ta niso predvidevala predložitve računov oziroma ostalih enakovrednih verodostojnih knjigovodskih listin ter dokazil o plačilu. Šele v juniju 2015 je bilo v dodatku 2 k navodilom ministrstva predpisano, da skrbniki pred izplačili zahtevkov na terenu preverijo vsa originalna dokazila za upravičenost posameznega stroška ali izdatka, če niso priloženi k zahtevku, pri čemer pa je bil skrajni rok za zaključek fizičnih aktivnosti posamezne operacije 31. 12. 2014.

⁸³ UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006.

⁸⁴ Verzija 1.10 z dne 3. 12. 2010.

2.2.2.2.b Upravičenec RC IKTS Žalec je 31. 12. 2014 izstavil ZZI za obdobje izvajanja od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 v znesku 2.211.205 evrov, ki ga je ministrstvo 17. 3. 2015 zavrnilo brez obrazložitve. Dne 8. 6. 2015 je upravičenec RC IKTS Žalec za isto obdobje izvajanja ponovno izstavil ZZI v znesku 2.125.462 evrov, ki ga je ministrstvo 3. 9. 2015 prav tako brez obrazložitve zavrnilo. Upravičenec RC IKTS Žalec je 5. 11. 2015 za isto obdobje izvajanja ponovno izstavil dva ZZI⁸⁵ v skupnem znesku 2.123.282 evrov. Iz kontrolnega lista za izvedbo administrativne kontrole po 13. členu uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 ZZI s prilogami je razvidno, da sta bila oba ZZI pregledana kot celota in sta bila razdeljena na dva dela zaradi negotovosti zagotovitve sredstev in preglednosti pri poplačilu predplačila. Ministrstvo je po opravljenih preveritvah upravičenosti stroškov na podlagi predloženih dokazil in po usklajevanjih z upravičencem opravilo tudi preveritev na terenu. Iz Poročila o preverjanju na terenu je razvidno, da je bila opravljena 100-odstotna kontrola nastalih stroškov ki so vključeni v ZZI št. 8/1 in ZZI št. 8/2 in da pri izvedeni kontroli ni bilo ugotovljenih nepravilnosti, zato je ministrstvo ZZI potrdilo. Kljub temu da je ministrstvo pri upravičencu izvedlo preveritve dokazil o nastalih stroških na terenu, ni opravilo takšne kontrole, da bi se prepričalo o dejanskem obstoju in uporabi osnovnih sredstev⁸⁶, ki jih je upravičenec uveljavljal na ZZI.

V ZZI št. 8/1 je upravičenec RC IKTS Žalec uveljavljal tudi 16.300 evrov za nakup operacijskega zobozdravstvenega stola, pri čemer pa v vmesnem poročilu o poteku operacije, ki ga je upravičenec RC IKTS Žalec predložil v zvezi z ZZI št. 8/1 in 8/2, nabava stola in namen uporabe stola nista bila navedena. Iz obračuna amortizacije, ki ga je upravičenec predložil k ZZI, pa je razvidno, da je bil stol aktiviran že aprila 2014 in se je zanj obračunavala amortizacija.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je od upravičenca RC IKTS Žalec terjalo vračilo sredstev v znesku 2.969.232 evrov (v to je vključen tudi znesek 16.300 evrov), saj je UNP v reviziji ugotovil, da stroški niso upravičeni do sofinanciranja iz ESRR. UNP je v zvezi z operacijskim zobozdravstvenim stolom ugotovil, da zobozdravstveni stol še vedno ni v uporabi, upravičenec pa ni predložil ustreznih pojasnil o povezavi stola s projektom. Ministrstvo je 13. 12. 2017 vložilo tožbo, vendar do dne izdaje osnutka revizijskega poročila sredstva še niso bila povrnjena.

2.2.2.2.c Upravičenec RC PREKO je 5. 12. 2013 izstavil ZZI v znesku 149.381 evrov, ki ga je ministrstvo potrdilo in izplačalo 3. 1. 2014. V ZZI je upravičenec uveljavljal tudi 33.900 evrov stroškov, ki se nanašajo na dve študiji⁸⁷.

Navodila ministrstva ter dodatek 1 k navodilom ministrstva so v zvezi z izdelavo študij določala, da so upravičeni stroški tisti, ki se nanašajo na vsebino projekta in ki jih upravičencu zagotavljajo tretje osebe ter lahko vključujejo storitve izdelave študij, raziskav, vrednotenj, ocen, strokovnih mnenj in poročil, upravičenec pa je moral ob predložitvi ZZI za vsako naročanje storitev, katerih vrednost presega

⁸⁵ ZZI št. 8/1 v znesku 1.483.407 evrov, ki se v celoti nanaša na pokrivanje avansa, izplačanega v letu 2011, zato ob predložitvi zahtevka ni bilo izplačila, in ZZI št. 8/2 v znesku 639.875 evrov, ki je bil izplačan 22. 12. 2015.

⁸⁶ Kontrolo na kraju samem je skladno s Planom dela – Razvojni centri slovenskega gospodarstva pri upravičencu RC IKTS Žalec izvedel organ upravljanja 21. 6. 2013 in pri pregledu ni ugotovil nepravilnosti.

⁸⁷ Sežig goriv iz mešanih komunalnih odpadkov v termoelektrarnah na premog (v nadaljevanju: prva študija) v znesku 26.100 evrov in Analiza in pregled problematičnih odlagališč komunalnih odpadkov v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: druga študija) v znesku 7.800 evrov.

20.000 evrov, ministrstvu predložiti tudi popolno dokumentacijo o izbiri izvajalcev. Stroški, ki so se lahko uveljavljali po ZZI, so morali biti namenjeni izključno za raziskovalne dejavnosti in so bili upravičeni, kadar je bila transakcija opravljena med nepovezanimi strankami in ni temeljila na tajnem dogovoru. V navodilih je bilo opredeljeno, da se kot pogodba šteje vsak verodostojen dokument, iz katerega so razvidni vsi elementi naročila. Kot dokazilo o opravljeni svetovalni storitvi je bilo treba priložiti poročilo o opravljeni storitvi – to je kopijo prve strani študije, kazalo ter zadnjo potrjeno stran ali poročilo o izdelku.

K ZZI za prvo študijo je upravičenec RC PREKO predložil pogodbo o poslovnem sodelovanju, utemeljitev ekonomske upravičenosti izbire izvajalca, prvo stran študije in kazalo. Iz utemeljitve ekonomske upravičenosti izbire izvajalca je razvidno, da je upravičenec RC PREKO v postopku izbire izvajalca prejel štiri ponudbe in da je bil izbrani izvajalec cenovno najugodnejši, ni pa bilo predloženih ostalih ponudb treh neizbranih izvajalcev, kot so to določala navodila. Iz zbirke dokumentarnega gradiva pod zadevo upravičenca RC PREKO ni razvidno, da bi ministrstvo upravičenca pozivalo k predložitvi ponudb ostalih treh izvajalcev.

Za drugo študijo je upravičenec RC PREKO predložil pogodbo o poslovnem sodelovanju z izvajalcem IRGO Consulting, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: IRGO Consulting), prvo stran študije in kazalo. Izvajalec IRGO Consulting je bil ob prijavi na javni razpis eden od članov konzorcijske pogodbe in je imel v času izvedbe študije 26-odstotni solastniški delež v kapitalu upravičenca RC PREKO, zaradi česar se skladno s tretjim odstavkom 3. člena uredbe 800/2008 podjetji uvrščata med partnerska podjetja⁸⁸.

Ministrstvo je ZZI potrdilo in izplačalo, kljub temu da upravičenec RC PREKO za prvo študijo ni predložil takšnih dokazil, kot so jih predpisovala navodila, za drugo študijo pa je sklenil pogodbo z izvajalcem IRGO Consulting, ki je imel do upravičenca RC PREKO status partnerskega podjetja in ni nepovezana stranka upravičenca.

Pojasnilo ministrstva

UNP je v reviziji v letu 2015 ugotovil za 126.688 evrov neupravičenih stroškov, ki so bili po zahtevkih izplačani upravičencu RC PREKO (v ta znesek so vključeni tudi stroški izdelave navedenih dveh študij), in za 600.000 evrov neustrezno izkazane nastanka upravičenih stroškov za prejeto predplačilo v letu 2011, ker za pokrivanje avansa ni bilo predloženih ustreznih zahtevkov. Poleg navedenega so terjatve za obresti znašale 248.749 evrov. UNP je v poročilu navedel tudi, da sta navedeni študiji kopiji javno dostopnih študij oziroma povzetek ugotovitev drugih avtorjev, ki so te ugotovitve objavili na svetovnem spletu.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je zaradi kršitve pogodbenih določil na podlagi zahtev za unovčenje bančnih garancij v skupnem znesku 726.688 evrov 8. 1. 2016 in 11. 1. 2016 prejelo izplačilo unovčenih bančnih garancij v skupnem znesku 271.289 evrov, upravičenec RC PREKO pa je ministrstvu dolžan vrniti še 704.148 evrov⁸⁹. Zaradi neizterjanih sredstev je ministrstvo 3. 4. 2018 vložilo tožbo zoper upravičenca RC PREKO.

⁸⁸ Partnerska so vsa podjetja, ki niso povezana podjetja in med katerimi obstaja naslednje razmerje: podjetje ima samo ali skupaj z enim ali več povezanimi podjetji v lasti 25 odstotkov ali več kapitala ali glasovalnih pravic drugega podjetja.

⁸⁹ Znesek predstavlja skupen dolg v znesku 726.688 evrov, povečan za obresti in zmanjšan za znesek izplačil po unovčenju bančnih garancij.

Po našem mnenju je do navedenih zapletov v povezavi z naročilom druge študije prišlo tudi zaradi sklenitve pogodbe o sofinanciranju z novoustanovljenim podjetjem in ne s člani konzorcija neposredno (povezava s točko 2.1.3.b tega poročila).

2.2.2.2.d Ministrstvo je upravičencu RC NMPT za izvajanje operacije izplačalo skupaj 11.334.131 evrov, od tega 4.359.000 evrov v obliki predplačila (povezava s točko 2.2.2.2.e tega poročila), 6.975.131 evrov pa po šestih ZZI. Ministrstvo je ZZI potrdilo in izplačalo, kljub temu da glede na navodila ministrstva in prvi odstavek 22. člena pogodbe o sofinanciranju⁹⁰ upravičenec ni uspel izkazati, da je šlo za upravičene stroške v naslednjih primerih:

- izbor izvajalca del za Izvajanje delnega svetovalnega inženiringa in strokovnega nadzora za objekt proizvodna hala Seaway Yachts v Puconcih ni bil izveden v skladu z 22. členom pogodbe o sofinanciranju, saj upravičenec ministrstvu ni predložil popolne dokumentacije o izbiri izvajalca; upravičenec je predložil le eno ponudbo, zato s tem ni uspel izkazati, da so stroški po pogodbi, sklenjeni med upravičencem kot naročnikom in izvajalcem Projekt, d. d., Nova Gorica, v vrednosti 77.500 evrov brez DDV upravičeni do sofinanciranja⁹¹;
- je pri postopku izbora dobavitelja za Izdelavo testnega centra upravičenec kot najugodnejšega ponudnika izbral družbo Seaway in z njo podpisal pogodbo v vrednosti 405.773 evrov brez DDV⁹²;
- pri postopku izbora dobavitelja za Izdelavo orodij za superdisplacement je upravičenec kot najugodnejšega ponudnika izbral družbo Seaway in z njo podpisal pogodbo v vrednosti 1.523.812 evrov brez DDV⁹³;
- pri postopku izbora dobavitelja za Izdelavo orodij za polserijske jadrnice je upravičenec kot najugodnejšega ponudnika izbral družbo Seaway in z njo podpisal pogodbo v vrednosti 1.680.067 evrov brez DDV⁹⁴;
- pri postopku izbora dobavitelja za Orodja za male vetrnice je upravičenec kot najugodnejšega ponudnika izbral družbo Seaway in z njo podpisal pogodbo v vrednosti 1.227.637 evrov brez DDV⁹⁵.

V vseh štirih primerih, pri katerih je bil izbran dobavitelj Seaway, so bile pridobljene po tri ponudbe. Iz zapisnika o izboru dobavitelja za Orodja za superdisplacement pa tudi izhaja, da je bila izbrana ponudba v znesku 1.523.810 evrov brez DDV, dva ponudnika iz tujine pa sta podala natančno enako vrednost ponudbe⁹⁶.

⁹⁰ Prvi odstavek 22. člena pogodbe o sofinanciranju določa, da mora upravičenec pri izvajanju aktivnosti upoštevati načela veljavnega Zakona o javnem naročanju.

⁹¹ Ministrstvo je po navedeni pogodbi izplačalo 12.153 evrov, ki jih je upravičenec uveljavljal po ZZI št. 6 z dne 8. 11. 2013 (v znesku 3.882 evrov, izplačano 24. 12. 2013) in po ZZI št. 7 z dne 10. 3. 2014 (v znesku 8.271 evrov, izplačano 18. 7. 2014).

⁹² Ministrstvo je po navedeni pogodbi 28. 9. 2012 izplačalo 202.886 evrov, ki jih je upravičenec uveljavljal v ZZI št. 1 z dne 31. 5. 2012.

⁹³ Ministrstvo je po navedeni pogodbi 28. 9. 2012 izplačalo 761.906 evrov, ki jih je upravičenec uveljavljal v ZZI št. 1 z dne 31. 5. 2012.

⁹⁴ Ministrstvo je po navedeni pogodbi 28. 9. 2012 izplačalo 840.033 evrov, ki jih je upravičenec uveljavljal v ZZI št. 1 z dne 31. 5. 2012.

⁹⁵ Ministrstvo je po navedeni pogodbi 28. 9. 2012 izplačalo 613.819 evrov, ki jih je upravičenec uveljavljal v ZZI št. 1 z dne 31. 5. 2012.

⁹⁶ 1.546.140 evrov brez DDV. Oba ponudnika, ki sta podala enako skupno ceno za Orodja za superdisplacement, sta podala tudi enako skupno ceno za dela po urnih postavkah (147.840 evrov brez DDV) in enako število ur (3.080), hkrati pa sta bili specifikaciji obeh ponudnikov za dela po urnih postavkah in glede števila ur enaki.

Iz zapisnikov o vseh štirih izborih dobavitelja izhaja, da je interna komisija⁹⁷ sicer proučila možnost konflikta interesov med ponudniki, ki so podali ponudbe, in ugotovila, da konflikt interesov med ponudniki ne obstaja. Pri vseh štirih pogodbah je bil podpisnik obeh pogodbenih strank ista oseba, ki je bila hkrati zakoniti zastopnik tako upravičenca kot tudi izbranega ponudnika. Družba Seaway, ki jo je upravičenec izbral, je bila ob oddaji vloge na javni razpis tudi prijavitelj, navedena oseba pa je bila tudi njegova odgovorna oseba. Po naši oceni je sklepanje pogodb na takšen način sporno, saj je šlo v navedenih primerih za sklepanje pogodb dveh različnih subjektov, ki jih zastopa ista oseba, pri čemer ni bilo jasno, čigave interese je ta oseba zastopala. Zaradi dostopa do informacij je imel eden od ponudnikov prednostni položaj v razmerju do drugih ponudnikov.

Po našem mnenju pa je k navedenim ravnanjem prispeval neustrezen in posledično kontradiktoren pogoj v javnem razpisu, zaradi katerega pogodbe o sofinanciranju ministrstvo ni sklenilo s prijaviteljem na razpis, ampak z novoustanovljenim podjetjem, katerega družbeniki so bili člani konzorcija. Novoustanovljeno podjetje naj bi kot upravičenec zaradi določb pogodbe o sofinanciranju tudi do članov konzorcija nastopalo z upoštevanjem določil javnega naročanja in jih v postopkih kot dobavitelje izbiralo med več ponudniki, čeprav je bil projekt na javnem razpisu izbran ravno na podlagi izkazanih sposobnosti članov konzorcija za izvedbo projekta (povezava s točko 2.1.3.b tega poročila).

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je po prejemu poročila UNP in poročila Službe za koezijsko politiko ministrstva, v katerih so bile ugotovljene nepravilnosti glede neupravičenih stroškov, na upravičenca RC NMPT naslovilo dva dopisa, s katerima ga je pozvalo k vračilu sredstev.

V februarju 2015 je ministrstvo pri upravičencu izvedlo kontrolo na terenu, s katero je ugotovilo, da:

- *je nepremičnina na naslovu Puonci 20 sicer zgrajena, vendar pa v njej ni opreme ali strojev oziroma je razvidno, da se na tej lokaciji ni opravljala še nobena dejavnost, kot je bilo predvideno v vlogi;*
- *tudi na lokaciji PE Zapuže ni več veliko zaposlenih, na sodišču v Murski Soboti pa je bil že podan predlog za stečajni postopek;*
- *avans ni bil namensko porabljen, saj skrbnik pogodbe sklepa, da je bil porabljen za dano posojilo partnerju Seaway in ne za plačilo izdatkov na operaciji (upravičenec je sklenil posojilne pogodbe s partnerjem Seaway, s katerimi je upravičenec partnerju posodil finančna sredstva v skupnem znesku 3.286.000 evrov, pri čemer je upravičenec 15. 6. 2011 prejel avans v znesku 4.359.000 evrov);*
- *originalna dokumentacija ni bila na razpolago.*

V marcu 2015 je upravičenec Seaway RC NMPT ministrstvo z dopisom obvestil, da je bil na podlagi sklepa Okrožnega sodišča v Murski Soboti nad pravno osebo Seaway RC NMPT začel stečajni postopek.

Ministrstvo je na upravičenca Seaway RC NMPT naslovilo dopis, s katerim je odstopilo od pogodbe o sofinanciranju in zahtevalo vračilo vseh že izplačanih sredstev v znesku 11.334.131 evrov skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva izplačila.

Ministrstvo je 29. 4. 2015 na Factor banko poslalo zahtevek za unovčitev bančne garancije v celotni vrednosti 7.265.000 evrov, ki ga je banka zavrnila. Ker je bil zahtevek Factor banke za unovčenje bančne garancije zavrtnjen, je ministrstvo Državnemu pravobranilstvu Republike Slovenije posredovalo dopis, s katerim je Državno pravobranilstvo

⁹⁷ V interni komisiji je bil vsakokrat tudi zakoniti zastopnik upravičenca in izbranega dobavitelja (ista oseba).

Republike Slovenije zaprosilo, da v stečajnem postopku nad upravičencem prijavi terjatev v znesku 11.334.131 evrov in zakonite zamudne obresti v znesku 2.550.700 evrov.

Ministrstvo je na Okrajno sodišče v Ljubljani vložilo predlog za izvršbo in 20. 11. 2015 je sodišče odločilo, da se izvršba opravi z rubežem. Dne 22. 12. 2015 je ministrstvo prejelo zahtevana sredstva z obrestmi (7.265.000 evrov glavnica in 349.297,22 evra obresti).

Stečajni postopek še ni zaključen in ministrstvo do izdaje osnutka revizijskega poročila še ni prejelo izplačila razlike neizterjanih sredstev v skupnem znesku 6.270.534 evrov, od tega 4.069.131 evrov terjatev in 2.201.403 evrov obresti.

Iz dokumentov Predložitve končnega seznama preizkušenih terjatev in Posodobljenih končnih seznamov preizkušenih terjatev, ki jih je stečajni upravitelj predložil Okrožnemu sodišču v Murski Soboti, izhaja, da je imelo ministrstvo na dan 6. 12. 2018 še vedno prijavljenih in priznanih terjatev v znesku 13.884.832,03 evra. Okrožno sodišče v Murski Soboti je 18. 1. 2016 izdalo sklep o preizkusu terjatev ter ločitvenih in izločitvenih pravic, v katerem se je pri priznavanju terjatev sklicevalo na končni seznam preizkušenih terjatev z dne 11. 1. 2016, v katerem je ministrstvo prijaviло za 13.884.832,03 evra terjatev. Glede na to, da je ministrstvo 22. 12. 2015 že prejelo del izplačanih sredstev v skupnem znesku 7.614.297,22 evra, bi po naši oceni morale po prejemu navedenih sredstev Državno odvetništvo Republike Slovenije o tem obvestiti, da bi to lahko ustrezno ukrepalo v stečajnem postopku.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je po izdaji predloga revizijskega poročila 26. 4. 2018 Državno odvetništvo Republike Slovenije seznanilo s tem, da je prejelo sredstva od unovčenja bančne garancije v znesku 7.614.297,22 evra.

Nenamenska poraba avansa

2.2.2.2.e Upravičenec RC NMPT je ministrstvu izstavil Zahtevek za izplačilo predplačila v znesku 4.359.000 evrov, ki ga je ministrstvo izplačalo 16. 6. 2011. Ministrstvo je v decembru 2011 upravičenca z dopisom opozorilo na namensko porabo predplačila ter na obveznost posredovanja informacij o porabi avansa. Upravičenec je z elektronskim sporočilom odgovoril, da so s prejetimi sredstvi plačevali stroške iz naslova dela in izdatke iz investicijske dejavnosti, dokazil pa upravičenec ni posredoval. Ministrstvo je z dopisom upravičenca pozvalo, da do 30. 1. 2015 posreduje vsa ustrezna dokazila glede doseganja ciljev in pokrivanja avansa RC Seaway Yachts na dan 31. 12. 2014 za poračun avansa. V zbirki dokumentarnega gradiva pod zadevo upravičenca RC NMPT ni evidentiranih dokazil, ki bi jih upravičenec predložil kot dokaz o namenski porabi predplačila.

Ministrstvo je februarja 2015 opravilo kontrolo na terenu (povezava s točko 2.2.2.2.d tega poročila), s katero je bilo ugotovljeno, da je upravičenec s partnerjem Seaway sklenil posojilne pogodbe, v katerih upravičenec nastopa kot posojilodajalec. Odgovorna oseba posojilodajalca in posojilojemalca je v obeh primerih ista oseba. Posojilne pogodbe v skupni vrednosti 3.286.000 evrov so si sledile v obdobju od 20. 6. 2011 do 12. 12. 2011. Ker je upravičenec predplačilo v vrednosti 4.359.000 evrov prejel 15. 6. 2011, je ministrstvo sklepalo, da je sredstva predplačila porabil za posojilo družbi Seaway.

Po naši oceni je k navedenemu ravnanju prispeval tudi pogoj v javnem razpisu, ki je opredelil podpis pogodbe med ministrstvom in novoustanovljenim podjetjem, zaradi katerega je sredstva predplačila prejelo to podjetje in ne člani konzorcija neposredno (povezava s točko 2.1.3.b tega poročila).

Ukrepi ministrstva

Znesek izplačanega predplačila je vključen v znesku 11.334.131 evrov, zaradi katerega je ministrstvo v dopisu, ki ga je naslovilo na upravičenca Seaway RC NMPT 1. 4. 2015, odstopilo od pogodbe o sofinanciranju in zahtevalo vračilo vseh že izplačanih sredstev skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva izplačila. Prav tako je znesek predplačila vključen tudi v terjatvi, ki jo je Državno pravobranilstvo Republike Slovenije na podlagi dopisa ministrstva prijavi v stečajni postopek nad upravičencem.

2.2.2.2.f Kontrole na kraju samem, pri katerih se preverja tudi dejanski obstoj in uporaba osnovnih sredstev, se skladno s 13. členom uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 lahko izvajajo na podlagi vzorca v skladu s podrobnimi pravili. Ministrstvo je v letu 2013 sprejelo Plan dela – Razvojni centri slovenskega gospodarstva (v nadaljevanju: plan dela), v katerem so bili načrtovani pregledi na kraju samem skupaj z organom upravljanja. Načrtovano je bilo, da ministrstvo na kraju samem izvede osem pregledov, organ upravljanja pa devet. V reviziji nismo mogli preveriti, v kolikšni meri so bile načrtovane kontrole iz plana dela realizirane, ker ministrstvo na ravni javnega razpisa na enem mestu ni spremljalo ključnih parametrov glede izvajanja aktivnosti po javnem razpisu (povezava s točko 2.2.2.2.h tega poročila), prav tako ni pripravilo skupnega poročila o izvedenih pregledih na kraju samem.

Ugotovili smo, da so bile za tri upravičence iz vzorca kontrole na kraju samem sicer izvedene, vendar ministrstvo kontrole pri upravičencu Seaway RC NMPT ni izvedlo skladno s terminskim planom v drugi polovici leta 2013, ampak šele v februarju 2015 (povezava s točkama 2.2.2.2.d in 2.2.2.2.e tega poročila).

2.2.2.2.g Način spremljanja in poročanja glede doseganja ciljev je opredeljen v 4. členu pogodbe z upravičenci, ki določa, da o doseganju šestih ciljev⁹⁸ upravičenec poroča ministrstvu ob predložitvi ZZI, ki mu mora upravičenec priložiti vmesno oziroma zaključno poročilo o poteku operacije⁹⁹. Prav tako je določeno, če upravičenec ne doseže ciljev, mora vrniti:

- vsa izplačana sredstva z zakonskimi zamudnimi obrestmi od nakazila sredstev do njihovega vračila, če glede na dejansko dosežene cilje ne bi bil upravičen do sofinanciranja, ker glede na merila ne bi dosegel zadostnega števila točk za sofinanciranje;
- sorazmerni del izplačanih sredstev z zakonskimi zamudnimi obrestmi od nakazila sredstev do njihovega vračila; sorazmerni del se določi na podlagi primerjave med cilji, ki jih je podal v vlogi, in cilji, ki jih je v roku dejansko realiziral.

V primeru nedoseganja ciljev lahko ministrstvo tudi unovči garancijo.

V primeru nedoseganja ciljev so upravičenci ministrstvu morali posredovati pisna pojasnila ter razloge za nedoseganje ciljev. Ministrstvo je spremljalo poročila glede doseganja ciljev na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2014 in za navedbe v poročilih od upravičencev zahtevalo dodatna dokazila o doseganju postavljenih ciljev v pogodbi, vendar pa zaradi nedoseganja ciljev iz pogodbe ob zaključku operacije od upravičencev v nobenem primeru ni zahtevalo vračila sredstev in tudi ni uveljavljalo drugih sankcij, čeprav pogodbeno določila omogočajo ustrezno sankcioniranje v primerih nedoseganja pogodbeno dogovorjenih ciljev.

⁹⁸ Povečanje števila zaposlenih pri upravičencu na projektu, število novih podjetij, kumulativno povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014, prijava pravic industrijske lastnine z mednarodnim elementom, vlaganje v raziskave in razvoj upravičenca in povečanje dodane vrednosti na zaposlenega na projektu v primerjavi s panogo.

⁹⁹ Poročilo mora vključevati poročilo o doseganju ciljev, vsebinsko in finančno poročilo o napredku operacije ter izvajanju aktivnosti s področja obveščanja in informiranja javnosti.

V nadaljevanju predstavljamo tri primere nedoseganja pogodbenih ciljev upravičencev, pri katerih ministrstvo v nobenem primeru ni zahtevalo vračila sredstev oziroma uveljavljalo drugih sankcij.

2.2.2.2.h V pogodbi o sofinanciranju z upravičencem RC IKTS Žalec je bilo določenih šest ciljev, ki naj bi jih upravičenec dosegel postopno do 31. 12. 2014. Doseganja ciljev na dan 31. 12. 2012 nismo mogli preveriti, ker nam na ministrstvu niso predložili vmesnega poročila o doseganju ciljev operacije, iz katerega bi bilo razvidno doseganje ciljev na dan 31. 12. 2012. Prav tako navedeno poročilo ni evidentirano v zbirki dokumentarnega gradiva pod zadevo upravičenca RC IKTS Žalec.

Ministrstvo je 17. 6. 2014 z upravičencem podpisalo aneks št. 4 k pogodbi, s katerim se je spremenila ciljna vrednost števila zaposlenih na dan 31. 12. 2014 pri upravičencu RC IKTS Žalec z 32 zaposlenih na 35 zaposlenih. Upravičenec RC IKT Žalec je v končnem poročilu navedel še tri druge spremenjene cilje, od katerih sta imela dva¹⁰⁰ nižje ciljne vrednosti od pogodbeno določenih, eden¹⁰¹ pa višje. Za spremembo navedenih treh ciljev in njihovih ciljnih vrednosti upravičenec RC IKTS Žalec ni imel ustrezne podlage. Pogodbeno določeni cilji in njihove ciljne vrednosti, njihova sprememba v končnem poročilu upravičenca RC IKTS Žalec in njihovo doseganje na dan 31. 12. 2014 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Pogodbeno določeni cilji in njihove vrednosti, spremembe načrtovanih ciljnih vrednosti v končnem poročilu upravičenca in njihovo doseganje pri upravičencu RC IKTS Žalec na dan 31. 12. 2014

Št.	Cilji	Načrtovane ciljne vrednosti v pogodbi	Sprememba načrtovanih ciljnih vrednosti v končnem poročilu	Doseganje ciljev na dan 31. 12. 2014
1.	Kumulativno povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014 (v evrih)	1,31	0,56	0,64
2.	Vlaganje v raziskave in razvoj upravičenca – delež vlaganj od skupnih prihodkov 2010–2014 (v odstotkih)	55,1	76	82
3.	Povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo (v odstotkih)	281,58	73,11	81,93

Vira: pogodba o sofinanciranju z upravičencem RC IKTS Žalec in končno poročilo upravičenca RC IKTS Žalec.

Iz tabele je razvidno, da upravičenec RC IKTS Žalec ni dosegel dveh pogodbeno določenih ciljev, in sicer kumulativnega povečanja dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014 in povečanja dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo.

¹⁰⁰ Kumulativno povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014 in Povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo.

¹⁰¹ Vlaganje v raziskave in razvoj upravičenca – delež vlaganj od skupnih prihodkov 2010–2014.

Po naši oceni spreminjanje pogodbeno določenih ciljev v času izvajanja operacije na takšen način ni dopustno, ker bi spreminjanje ciljnih vrednosti lahko pomenilo, da določen projekt v primeru upoštevanja spremenjenih ciljnih vrednosti pri ocenjevanju ne bi bil izbran za sofinanciranje¹⁰².

2.2.2.2.i V pogodbi o sofinanciranju z upravičencem RC PREKO je bilo določenih šest ciljev, ki naj bi jih upravičenec dosegel do 31. 12. 2014. Upravičenec RC PREKO je v zaključnem poročilu o poteku operacije navedel, da ni dosegel cilja glede povečanja dodane vrednosti na zaposlenega na projektu v primerjavi s panogo. Načrtovano povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v primerjavi s panogo je do konca operacije znašalo 31 odstotkov, medtem ko je upravičenec dosegel 28,19-odstotno povečanje glede na panogo. V zaključnem poročilu je upravičenec nedoseganje navedenega cilja pojasnil.

Iz zaključnega poročila upravičenca RC PREKO izhaja, da na dan 31. 12. 2014 upravičenec ostalih pet ciljev iz pogodbe dosega, pri čemer pa je pri cilju število novih podjetij kot neposreden rezultat projekta do leta 2014 navedel, da je dosegel cilj 11 načrtovanih novih podjetij. Pri teh novoustanovljenih podjetjih naj bi šlo za tehnološko napredna podjetja kot neposreden rezultat projekta RC PREKO do 31. 12. 2014. Iz opisov glavnih dejavnosti novonastalih podjetij, ki jih je upravičenec navedel v zaključnem poročilu, izhaja, da glavne dejavnosti sedmih od 11 novoustanovljenih podjetij niso bile neposredno povezane s projektom RC PREKO in so se bistveno razlikovale od dejavnosti, navedenih v poslovnem načrtu. Te so med drugim računovodstvo, knjigovodske in revizijske dejavnosti, davčno svetovanje, drugo podjetniško in poslovno svetovanje, upravljanje računalniških naprav in sistemov¹⁰³. Po naši oceni cilj glede doseganja 11 novih podjetij na dan 31. 12. 2014 ni bil dosežen.

2.2.2.2.j V pogodbi o sofinanciranju z upravičencem Seaway RC NMPT je bilo določenih šest ciljev, ki naj bi jih upravičenec dosegel do 31. 12. 2014. Upravičenec Seaway RC NMPT poročila o doseganju ciljev na dan 31. 12. 2014 ministrstvu ni poslal, zato ga je ministrstvo z dopisom pozvalo, naj skladno s 4. členom pogodbe o sofinanciranju poročilo posreduje do 30. 1. 2015. V zbirki dokumentarnega gradiva ministrstva pod zadevo upravičenca Seaway RC NMPT poročilo o doseganju ciljev na dan 31. 12. 2014 ni evidentirano.

Iz poročila o doseganju kazalnikov na dan 31. 12. 2012, ki ga je upravičenec Seaway RC NMPT posredoval ministrstvu, je razvidno, da upravičenec tudi na dan 31. 12. 2012 ni dosegal vseh načrtovanih ciljev.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je od upravičenca Seaway RC NMPT prejelo pojasnilo, da se je projekt zaradi kasnejše izdaje sklepa o izbiri začel kasneje, kot je bilo prvotno predvideno, kar je upravičenec navedel tudi kot razlog za nedoseganje ciljev na dan 31. 12. 2012.

¹⁰² V navedenem primeru spremenjeni cilji ne bi vplivali na dodeljeno število točk pri ocenjevanju po merilih in na končno razvrstitev.

¹⁰³ To je ugotovil tudi že UNP v poročilu o opravljeni reviziji operacije: Pridobivanje energentov iz komunalnih odpadkov, OP13.1.1.1.04.0003 za obdobje 2007–2013 z dne 12. 11. 2015. V poročilu je navedeno, da upravičenec ni pojasnil, kako je dejavnost novonastalih podjetij povezana s pridobivanjem energentov iz komunalnih odpadkov oziroma z rezultati razvojno-raziskovalne dejavnosti RC PREKO.

V tabeli 4 prikazujemo načrtovane vrednosti kazalnikov na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2014 in njihovo doseganje na dan 31. 12. 2012.

Tabela 4: Cilji in kazalniki iz pogodbe upravičenca Seaway RC NMPT na dan 31. 12. 2012 in na dan 31. 12. 2014 ter njihovo doseganje na dan 31. 12. 2012

Št.	Cilji	Načrtovano 31. 12. 2012	Načrtovano 31. 12. 2014	Doseženo 31. 12. 2012
1.	Povečanje števila zaposlenih pri upravičencu na projektu	90	120	103
2.	Število novih podjetij kot neposreden rezultat projekta do leta 2014	5	21	2
3.	Kumulativno povečanje dodane vrednosti glede na 1 evro vloženih sredstev od začetka sofinanciranja do 31. 12. 2014 (v evrih)	0,84	2,27	0,99
4.	Prijava pravic industrijske lastnine z mednarodnim elementom do 31. 12. 2014	7	34	4
5.	Vlaganja v raziskave in razvoj upravičenca – povprečni delež vlaganj v raziskave, razvoj in investicije od skupnih prihodkov kumulativno od 2010–2014 (v odstotkih)	34,71	21,06	28,84
6.	Vpliv projekta na industrijski sektor/regijo: povečanje dodane vrednosti na zaposlenega v projektu v primerjavi s panogo (v odstotkih)	vsaj 31 (v projektu 100.349 evrov)	vsaj 31 (v projektu 109.319 evrov)	165,40

Vir: poročilo upravičenca Seaway RC NMPT o doseganju kazalnikov na dan 31. 12. 2012.

2.2.2.2.k V točki 3.3. javnega razpisa je med pogoji za operacijo navedeno, da mora biti operacija ohranjena v regiji v skladu s svojim namenom za obdobje 5 let po zaključku operacije, kar mora prijavitelj izkazati z izjavo, razvidno pa mora biti tudi iz poslovnega načrta. Skladno s 15. členom pogodbe mora upravičenec še 5 let po zaključku operacije ministrstvu dostavljati letna poročila o izpolnjevanju ciljev ter kazalnikov¹⁰⁴, če letnih poročil ne posreduje, pa lahko ministrstvo skladno z 21. členom pogodbe odstopi od pogodbe ter zahteva vrnitev sredstev. Navedeno določilo ministrstvu daje podlago za uvedbo sankcij le,

¹⁰⁴ Vlaganje v raziskave in razvoj, povečanje števila zaposlenih na raziskovalno-razvojnih dejavnostih oziroma povečanje deleža vlaganj v raziskovalno-razvojno dejavnost v skupnih prihodkih podjetja, dodana vrednost na zaposlenega ter število novih podjetij ter da osebe, za katero je bil strošek dela v obdobju sofinanciranja projekta upravičen strošek, še vedno opravlja delo v zvezi s projektom, in da oprema in nepremičnine, za katere so bili stroški v obdobju sofinanciranja projekta upravičeni stroški, niso bili odtujeni, prodani ali uporabljeni za namen, ki ni v povezavi s sofinanciranim projektom.

kadar upravičenec ne dostavlja letnih poročil, ne pa tudi, ko ne dosega zastavljenih ciljev oziroma se operacija bistveno spremeni. Ministrstvo ima skladno s 14. členom pogodbe v primeru bistvenih sprememb operacije, ki bi vplivale na njeno naravo ali pogoje izvajanja, v roku 5 let po zaključku operacije tudi možnost, da zahteva vračilo sredstev skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva nakazila do dneva vračila, pri čemer pa ne v razpisni dokumentaciji ne v pogodbah z upravičenci "bistvena sprememba operacije" ni natančneje definirana. Poleg tega pa navedeno določilo ministrstvu daje zgolj možnost, ne pa tudi obveze, da od upravičenca zahteva vračilo sredstev. Po naši oceni si ministrstvo z vključitvijo navedenih določil v razpisno dokumentacijo ter v sklenjene pogodbe z upravičenci v zvezi z nedoseganjem ciljev še 5 let po zaključku operacije ni ustvarilo ustrezne podlage, da bi bilo v primeru nedoseganja ciljev upravičencev oziroma neohranjenosti operacije v regiji 5 let po zaključku operacije uspešno pri izterjavi sredstev od upravičencev.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pojasnilo, da se s pregledi letnih poročil upravičencev po zaključku operacije seznanja z informacijami o dejanski obranjenosti operacije v regiji. Pri presoji, ali gre za bistvene spremembe operacije, ministrstvo uporablja sodilo, da upravičenec nadaljuje z raziskovalno-razvojnimi aktivnostmi in projekti, ki jih je pričel v času izvajanja operacije. V primeru zmanjšanja oziroma nedoseganja ciljev iz pogodbe ministrstvo od upravičencev zahteva pisna pojasnila, za spremljanje teh poročil ministrstvo uporabi vnaprej pripravljene kontrolne liste.

Z vpogledom v spise zadev dveh upravičencev iz vzorca smo ugotovili, da je upravičenec RC PREKO ministrstvu po zaključku operacije dostavil letni poročili za leti 2016 in 2017, v zbirki dokumentarnega gradiva pa ni evidentirano letno poročilo za leto 2015 in prav tako niso evidentirani kontrolni listi za leti 2015 in 2016. Za upravičenca IKTS Žalec za leti 2015 in 2016 v zbirki dokumentarnega gradiva niso evidentirana poročila ter pripadajoči kontrolni listi ministrstva. Ministrstvo manjkajočih dokumentov tudi ni predložilo na naše zaprosilo. Iz navedenega izhaja, da ministrstvo od vseh upravičencev tudi ni pridobilo informacij o doseganju ciljev po zaključku operacije in da do izdaje osnutka revizijskega poročila v nobenem primeru ni uveljavljajo sankcij zaradi spremembe operacije znotraj 5-letnega obdobja po zaključku operacije.

2.2.2.2.1 Ministrstvo na ravni javnega razpisa na enem mestu ne spremlja ključnih parametrov glede izvajanja aktivnosti po javnem razpisu. V reviziji nam je posredovalo podatke o tožbah in insolvenčnih postopkih, ne razpolaga pa z zbirnimi podatki o zahtevanih vračilih sredstev, o vrnjenih sredstvih, (ne)doseganju ciljev po posameznih letih, unovčenih bančnih garancijah ter o neizterjanih sredstvih, na podlagi katerih bi bilo tudi razvidno, koliko od zahtevanih sredstev je bilo vrnjenih in koliko je odprtih zadev ter neizterjanih sredstev.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – Razvojni centri slovenskega gospodarstva, ki ga je delno financirala Evropska unija iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 6. 2018.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo do 10. 2. 2012 delovalo kot Ministrstvo za gospodarski razvoj, od tega dne dalje pa kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

V reviziji smo preverili aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, in sicer v delu, ki se nanaša na določitev ciljev javnega razpisa, pogojev za kandidiranje na javnem razpisu, meril za ocenjevanje vlog ter na ostale aktivnosti pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, vključno z nadzorom nad dodeljenimi sredstvi. Ugotovili smo, da ministrstvo *ni bilo uspešno pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, ki vključuje tudi nadzor nad dodeljenimi sredstvi.*

Za pridobitev odgovora na glavno vprašanje smo preverili in ocenili besedilo javnega razpisa predvsem v delu, ki se nanaša na določitev ciljev, pogojev za kandidiranje na javnem razpisu in meril za ocenjevanje vlog ter ustreznost aktivnosti pri pripravi razpisa, na podlagi katerih bi bilo mogoče utemeljeno pričakovati, da bodo cilji razpisa doseženi. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila ter ali je bil postopek javnega razpisa izveden skladno z besedilom javnega razpisa in razpisno dokumentacijo, kar je predpogoj za doseganje namena razpisa.

Menimo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, razpisne dokumentacije ni pripravilo na način, ki bi prijaviteljem omogočal uspešno oddajo prijave na javni razpis, saj je bilo od vseh prejetih vlog na javnem razpisu le 26,2 odstotka vlog popolnih, 73,8 odstotka vlog pa nepopolnih, zato je ministrstvo za te vloge prijavitelje moralo pozvati k dopolnitvi.

Menimo, da pogoji za kandidiranje na javnem razpisu niso bili v celoti jasni in preverljivi, saj iz njih ni nedvoumno izhajalo, katere zahteve mora prijavitelj izpolnjevati, če želi kandidirati na javnem razpisu. Za nekatere pogoje v fazi preverjanja izpolnjevanja pogojev ni bilo mogoče preveriti, ali so prijavitelji izpolnjevali zahtevane pogoje ali ne, saj so se ti nanašali na izpolnitev zavez v obdobju po odobritvi vlog. Pri dveh pogojih si ministrstvo v javnem razpisu ni ustvarilo podlage, da bi za potrebe javnega razpisa lahko samo pridobilo podatke iz uradnih evidenc državnih organov. Po našem mnenju ministrstvo z obrazci in prilogami, ki jih je zahtevalo od prijavitelja, ni dobilo vseh potrebnih podatkov za presojo, ali prijavitelji izpolnjujejo vse zahtevane pogoje, ki jih je ministrstvo navedlo v razpisni dokumentaciji.

Ugotovili smo, da v fazi ocenjevanja vlog več meril ni bilo preverljivih oziroma merljivih, ker so se merila nanašala na dosežke v prihodnjih 4 letih po ocenjevanju, zato jih ministrstvo pri ocenjevanju ni moglo

preveriti oziroma izmeriti, temveč se je zanašalo na podatke v vlogah prijaviteljev. Ustreznih vzvodov za sankcioniranje v primeru nedoseženih načrtovanih ciljnih vrednosti ob zaključku operacije in v 5-letnem obdobju po njenem zaključku pa ministrstvo ni vzpostavilo. Pri treh merilih so ocenjevalci upoštevali podatke iz poslovnih načrtov prijaviteljev, kar pa je zaradi nesprejetja metodologije za presojo navedb v poslovnem načrtu dopuščalo subjektivno presojo vlog. Dve merili nista bili jasno opredeljeni, kar je tako prijaviteljem kot tudi ocenjevalcem dopuščalo subjektivno razumevanje ter posledično subjektivno presojo vloge. Tudi v tistih primerih, ko so bila podjetja ob prijavi na javni razpis že ustanovljena, ministrstvo za preverjanje dveh meril v razpisni dokumentaciji ni predpisalo predložitve ustreznih dokazil.

Po našem mnenju pogojev in meril v javnem razpisu ni mogoče povezati s cilji javnega razpisa, ker v javnem razpisu niso bili določeni ne splošni ne posebni cilji ter njihove ciljne vrednosti, namen in predmet javnega razpisa pa sta bila določena presplošno, da bi bilo na njuni podlagi mogoče razbrati specifične cilje razpisa.

Ministrstvo v postopku obravnave in ocenjevanja vlog ni ravnalo skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije ter besedilom javnega razpisa in razpisne dokumentacije. Ocenjevanje vlog ni bilo skladno z razpisno dokumentacijo, kar je posledično lahko privedlo do drugačnega vrstnega reda izbranih projektov, kot če bi bil postopek izbora izveden po predpisanem postopku. Ministrstvo je izpolnjevanje pogojev oziroma vsebinsko ustreznost vlog preverjalo tudi za nepravočasno oziroma neustrezno dopolnjene vloge, v postopek ocenjevanja na podlagi meril pa so bile sprejete tudi vloge, ki niso izpolnjevale vseh razpisnih pogojev. Ministrstvo vseh vlog, ki so bile nepravočasne ali neustrezno dopolnjene, ni zavrglo. Pri obveščanju prijaviteljev o (ne)izboru je ministrstvo prekoračilo roke za obveščanje in pri tem ravnalo v nasprotju s 227. členom navedenega pravilnika in besedilom javnega razpisa. Dokumentacija o aktivnostih ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa ni bila popolna, saj ni v celoti evidentirana v zbirki dokumentarnega gradiva. Po naši oceni je bil rok, ki ga je ministrstvo prijaviteljem navedlo v pozivu za posredovanje pojasnil (dva dni), nerazumno kratek.

Ministrstvo kazalnikov za merjenje ciljev ni definiralo skladno z navodili organa upravljanja. V javnem razpisu je ministrstvo sicer uporabilo kazalnike iz nabora meril za izbor operacij, pri čemer pa ciljne vrednosti kazalnikov vnaprej niso bile določene, kar po naši oceni zmanjšuje možnost ocenjevanja posledic finančnih spodbud na ravni operacije, aktivnosti in politike ministrstva.

Po naši oceni ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni predpisalo predložitve ustreznih dokazil k zahtevkom za izplačila, zato skrbniki pogodb do sprejetja navodil ministrstva v letu 2015 niso imeli ustrezne podlage za preverjanje upravičenih stroškov, ki so jih upravičenci uveljavljali na predloženih zahtevkih.

V več primerih smo ugotovili, da ministrstvo pred izplačili zahtevkov za izplačilo ni ugotovilo neupravičenih stroškov upravičencev, čeprav upravičenci z zahtevki niso uspeli izkazati upravičenosti stroškov. V enem primeru smo ugotovili, da ministrstvo kljub opravljenemu nadzoru na terenu pri upravičencu ni ugotovilo neustrezne uporabe opreme. Po našem mnenju pa je k delu nepravilnosti prispeval pogoj iz javnega razpisa, ki se nanaša na ustanovitev skupnega podjetja oziroma upravičenca, katerega družbeniki so bili člani konzorcija, s katerim je ministrstvo sklenilo pogodbo o sofinanciranju. Ta pogoj je povzročal dodatne stroške pri izvedbi projektov in oteževal delo konzorciju. Vrsto težav pri izvajanju projektov so povzročile različne zahteve v razpisni dokumentaciji, kot na primer dolžnost upoštevanja načel veljavnih določil o javnem naročanju pri izvajanju aktivnosti, tudi do članov konzorcija,

čprav je bil projekt na javnem razpisu izbran ravno na podlagi izkazanih sposobnosti članov konzorcija za izvedbo projekta. Te so vodile v nepravilnosti, zaradi česar je bilo ovirano tudi doseganje namena javnega razpisa. Upravičencu pa je ta pogoj po drugi strani omogočal uveljavljanje celo višjih stroškov, kot bi jih lahko uveljavljal konzorcij v primeru, če bi aktivnosti izvajali člani konzorcija neposredno.

Ministrstvo zaradi nedoseganja ciljev iz pogodbe ob zaključku operacije od upravičencev v nobenem primeru ni zahtevalo vračila sredstev in tudi ni uveljavljalo drugih sankcij, čeprav so pogodbeno določila to omogočala. V zvezi z nedoseganjem ciljev še 5 let po zaključku operacije ministrstvo v razpisno dokumentacijo ter v sklenjene pogodbe z upravičenci ni vključilo ustreznih določil in si s tem ni ustvarilo ustrezne podlage, da bi lahko v primeru neohranjenosti operacije v regiji po njenem zaključku uspešno izterjalo sredstva od upravičencev. Ministrstvo od vseh upravičencev tudi ni pridobilo informacij o doseganju ciljev po zaključku operacije in zaradi spremembe operacije oziroma nedoseganja ciljev znotraj 5-letnega obdobja po zaključku operacije do izdaje osnutka revizijskega poročila v nobenem primeru ni zahtevalo vračila sredstev in ni uveljavljalo drugih sankcij.

Ugotovili smo, da ministrstvo na ravni javnega razpisa ne spremlja ključnih parametrov glede izvajanja aktivnosti po javnem razpisu, in sicer ne razpolaga z zbirnimi podatki o zahtevanih vračilih sredstev, o vrnjenih sredstvih, (ne)doseganju ciljev po posameznih letih, unovčenih bančnih garancijah, o neizterjanih sredstvih in o izvedenih kontrolah iz plana dela.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi prihodnjih javnih razpisov:

- natančno definira tako splošne kot posebne cilje posameznih javnih razpisov, ki naj sledijo strateškim usmeritvam oziroma pravnim podlagam;
- pred objavo javnega razpisa preveri, ali je njegova vsebina v celoti skladna s cilji, ki jih želi ministrstvo doseči;
- natančno določi smiselne pogoje za kandidiranje na javnem razpisu in pogoje, ki jih bodo morali prijavitelji izpolnjevati, če bodo izbrani na javnem razpisu, njihovo izpolnjevanje pa bo ministrstvo ustrezno preverjalo med izvajanjem projekta oziroma ob predložitvi zahtevkov za sofinanciranje;
- natančno prouči, katere so tiste vsebine, ki jih strokovna komisija dejansko potrebuje pri ocenjevanju posameznih projektov, in v skladu s tem pripravi razpisno dokumentacijo;
- pripravi razpisno dokumentacijo, v kateri bodo jasna in natančna navodila za pripravo vloge, vključno s predpisano obliko in vsebino dokazil;
- pripravi razpisno dokumentacijo, v kateri bo jasna povezava med pogoji, merili, kriteriji in njihovo uporabo ter dokazili;
- določi merila, ki bodo v času ocenjevanja vlog objektivno merljiva, ter pri tem natančno prouči, katere podatke bo strokovna komisija pri presojanju posameznega merila potrebovala;
- za zagotovitev preglednosti in objektivnosti ocenjevanja določi jasne kriterije, na podlagi katerih bo strokovna komisija ovrednotila posamezno vlogo, ter z njimi v celoti seznaniti tudi potencialne prijavitelje na javni razpis;
- definira kazalnike za merjenje ciljev tako, da na ravni javnega razpisa določi njihove izhodiščne in ciljne vrednosti;
- izboljša sistem notranjih kontrol s tem, da sprejme pravila, ki bodo v prihodnje preprečila enake ali podobne nesmotnosti, kot so bile pri pripravi in izvedbi predmetnega javnega razpisa, ki so razkrite v tem revizijskem poročilu.

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. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
3. mag. Darji Radić, priporočeno;
4. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
5. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
6. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
7. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
8. Metodu Dragonji, priporočeno;
9. Jožefu Petroviču, priporočeno;
10. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu.

5. PRILOGA

Polni nazivi upravičencev na javnem razpisu Razvojni centri slovenskega gospodarstva

Upravičenec – krajši naziv	Polni naziv upravičenca
Farma GRS	Farma GRS, farmacevtsko gospodarsko razvojno središče, d. o. o., Novo mesto
SiEVA	SiEVA, podjetje za razvoj in trženje v avtomobilski industriji, d. o. o., Šempeter pri Gorici
NELA	NELA, razvojni center za elektroindustrijo in elektroniko, d. o. o., Železniki
RC Novi materiali Jesenice	RAZVOJNI CENTER JESENICE, družba za razvoj novih materialov in tehnologij, d. o. o., Jesenice
IN.Medica	IN.Medica, podjetje za inovativne medicinske sisteme, d. o. o., Šentjernej
RC IKT	RAZVOJNI CENTER ZA INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE, d. o. o., Kranj
RCE	Razvojni center energija, d. o. o., Velenje
RC eNeM	Razvojni center eNeM Novi Materiali, d. o. o., Zagorje ob Savi
RC MASPOS	RC MASPOS, Razvojni center za modularne in adaptivne signalno procesne oddajniške sisteme, d. o. o., Gornja Radgona
RC PREKO	RC PREKO, razvojni center za pridobivanje energentov iz komunalnih odpadkov, d. o. o., Radenci
RC 31	RC 31, razvojni center kreativne pohištvene industrije, d. o. o., Železniki
RC SIMIT	RC SIMIT, razvojni center za sodobne materiale in tehnologije, d. o. o., Kidričevo
RC IKTS Žalec	RC IKTS Žalec, d. o. o., Žalec
ZEL-EN	ZEL-EN, d. o. o., Krško
RACE KOGO	RACE KOGO razvojni center koroškega gospodarstva, d. o. o., Slovenj Gradec
INTECH-LES	INTECH-LES, razvojni center, d. o. o., Rakek
RC NMPT	Razvojni center za nove materiale, pogone in tehnologije, d. o. o., Puconci

*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