

$$X = \left(\frac{73}{78} + \frac{5}{78} \right) + \left(0,3 + \frac{7}{10} \right)$$

make it simple

$$X = 1 + 1$$

$$X = 2$$



Revizijsko poročilo

Poenostavitve sistema izvajanja
evropske kohezijske politike

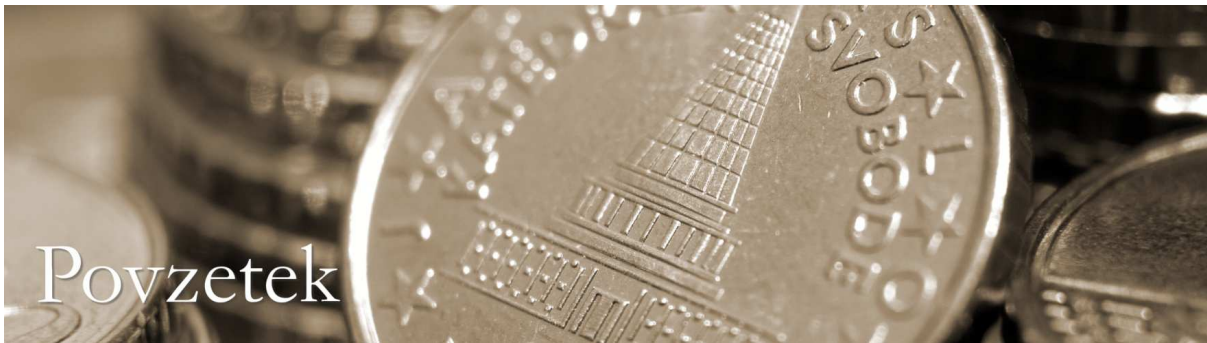
Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Poenostavitve sistema izvajanja
evropske kohezijske politike

Številka: 3263-1/2012/43
Ljubljana, 3. julija 2013



Računsko sodišče je izvedlo revizijo ukrepov za poenostavitev sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Revizija je bila del skupne mednarodne revizije, ki so jo izvedle vrhovne revizijske institucije v dvanajstih državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju: države članice). Nanašala se je na obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2012 in je vključevala devet revidirancev – osem ministrstev in en organ v sestavi ministrstva, ki so vključeni v sistem upravljanja in nadzora nad izvajanjem evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

Evropska kohezijska politika temelji na deljenem upravljanju med Evropsko komisijo in državami članicami. Države članice nosijo pri tem ključno odgovornost za programiranje in izvajanje projektov, medtem ko velik del pravnih podlag izhaja iz evropskih uredb. V več primerih se je izkazalo, da so te zapletene in da lahko v posameznih državah članicah povzročajo dodatno administrativno breme, zato so Evropski parlament, Evropsko računsko sodišče in države članice pozvali k njihovim poenostavitvam. Evropske uredbe so bile večkrat spremenjene, da bi s tem zmanjšali administrativno breme in pospešili porabo sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

S spremembami evropskih uredb je bila tako omogočena uporaba številnih poenostavitev, v okviru mednarodne revizije pa je bilo za pregled izbranih devet ukrepov. Izmed teh so se trije nanašali na poenostavljene načine poročanja o upravičenih stroških, po dva pa na enostavnejše postopke pri pripravi in izvajanju velikih projektov ter spremembe in pojasnila pri instrumentih finančnega inženiringa. Poleg tega je bilo omogočeno izplačevanje predplačil upravičencem, ki prejemajo državno pomoč, in spremenjena je bila obravnava projektov, ki ustvarjajo prihodke. Računsko sodišče je preverilo, ali in kako so bile te poenostavitve uporabljene v Republiki Sloveniji.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo uvedenih sedem ukrepov za poenostavitev, dejansko uporabljeni pa so bili le štirje. Nekateri ukrepi so bili v Republiki Sloveniji uvedeni razmeroma kmalu po tem, ko so jih omogočile evropske uredbe, Republika Slovenija pa jih je uvedla med prvimi izmed držav članic, ki so sodelovale pri skupni reviziji. Predvsem to velja za dva od treh možnih poenostavljenih načinov poročanja o upravičenih stroških. Metodologijo za poročanje o posrednih stroških na podlagi pavšala za Evropski sklad za regionalni razvoj je pripravil organ upravljanja, Evropska komisija pa jo je potrdila januarja 2011. Kljub temu je bila do konca leta 2011 ta poenostavitev uporabljena le na majhnem odstotku vseh projektov. Ne glede na to pa so bile izkušnje pozitivne, saj je bil po uvedbi ukrepa zmanjšan obseg dokumentacije, ki jo je treba pripraviti in pregledati, ter skrajšan čas do izplačila sredstev upravičencu. Mogoče je pričakovati, da bo zato ukrep po obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljen v večjem obsegu.

Računsko sodišče opozarja, da je pri uporabi poenostavitev potrebna previdnost, saj nekatere poenostavitve niso primerne za vse vrste projektov. Poenostavljeni načini poročanja o upravičenih

stroških na primer niso primerni za sofinanciranje delovanja tistih posrednih proračunskih uporabnikov, ki so sicer sofinancirani iz državnega proračuna na podlagi dejanskih stroškov. Evropske uredbe so v nekaterih primerih dovolile tudi retroaktivno uporabo določb, vendar pa lahko ta povzroči težave pri preoblikovanju finančnih podatkov projekta.

Ukrepe, ki sta se nanašala na enostavnejše potrjevanje in izvajanje velikih projektov, ni bilo mogoče izkoristiti v polni meri, saj je v Republiki Sloveniji večino takih projektov Evropska komisija potrdila že pred uvedbo ukrepov.

Poleg teh poenostavitev je računsko sodišče ugotavljalo, ali so institucije v Republiki Sloveniji uvedle tudi dodatne ukrepe, s katerimi bi lahko poenostavili zapleteni sistem izvajanja evropske kohezijske politike. Računsko sodišče je ugotovilo, da so bila spremenjena nekatera pravila in poenostavljeni nekateri zahtevani postopki. Pri teh poenostavitvah gre večinoma za poenostavljanje tistih nacionalnih pravil, ki so zahtevala bolj zapletene postopke, kot so to določale evropske uredbe. Poenostavljen je bil način vnosa v informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov (ISARR), za katerega pa je računsko sodišče že v preteklih revizijah ugotovilo, da ne deluje učinkovito, zato je pozitiven učinek tega ukrepa vprašljiv.

Uvedeni ukrepi so se večinoma izkazali za dejanske poenostavitve, vendar pa je računsko sodišče v preteklih revizijah opozarjalo še na nekatera problematična področja izvajanja evropske kohezijske politike. Ta področja so na primer neskladnost predpisov, neučinkovit in nezanesljiv informacijski sistem ter nestabilno okolje, ki onemogoča, da bi bila zagotovljena visoka strokovnost in kontinuiteta dela odgovornih institucij. Nekatera priporočila so bila že upoštevana, vendar pa še vedno ostaja precej pomembnih težav, zato je računsko sodišče podalo tudi nekaj priporočil.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1	PODROČJE REVIZIJE 8
1.2	CILJ REVIZIJE 11
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 11
1.4	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 12
2. UČINKOVITOST IN USPEŠNOST POENOSTAVITEV SISTEMA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	17
2.1	PRIPRAVA NA UVEDBO UKREPOV ZA POENOSTAVITVE SISTEMA..... 17
2.2	UVEDBA IN UPORABA UKREPOV ZA POENOSTAVITVE SISTEMA..... 19
2.2.1	Ukrepi Evropske unije..... 19
2.2.1.1	Posredni stroški na podlagi pavšala 21
2.2.1.2	Standardni stroški na enoto..... 22
2.2.1.3	Povprečnine 23
2.2.1.4	Prispevki v naravi pri finančnem inženiringu..... 24
2.2.1.5	Višji odstotek predplačil pri projektih državnih pomoči..... 24
2.2.1.6	Upravičenost stroškov velikih projektov, ki jih Evropska komisija še ni potrdila 25
2.2.1.7	Ureditev sofinanciranja vračljive pomoči..... 27
2.2.1.8	Sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke..... 28
2.2.1.9	Drugačna opredelitev velikih projektov 29
2.2.2	Ukrepi Republike Slovenije..... 30
2.2.2.1	Poenotenje obrazcev za prijavo instrumentov, zmanjšanje frekvence in nabora obveznih podatkov pri obveznem poročanju ter natančneje določeni postopki vrednotenja..... 31
2.2.2.2	Omogočanje lažjega dokazovanja upravičenosti stroškov 31
2.2.2.3	Decentralizacija vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR 32
2.2.2.4	Učinkovitejše izvajanje upravljalnih preverjanj 33
2.2.2.5	Poenostavitev in skrajšanje postopkov potrjevanja in izvajanja instrumentov ter drugačna ureditev razmerij med udeleženci evropske kohezijske politike..... 34
2.2.2.6	Poenostavitev upravljalnih preverjanj za izdatke male vrednosti v okviru tehnične pomoči.. 35
2.2.2.7	Plačilo za investicijske transfere občinam pred datumom zapadlosti..... 35
2.2.2.8	Neposredno izplačilo upravičenca podizvajalcem za opravljene storitve oziroma dobavljeno blago..... 36

2.3	SPREMLJANJE UČINKOV UKREPOV	36
2.4	KORISTNOST UKREPOV IN MOŽNOSTI ZA NADALJNJE POENOSTAVITVE	36
2.5	AKTIVNOSTI ZA PRIHODNJE PROGRAMSKO OBDOBJE	39
3.	MNENJE	41
4.	PRIPOROČILA	43
5.	PRILOGE	46

1. UVOD

Revizijo o poenostavitvah sistema izvajanja evropske kohezijske politike smo izvedli na podlagi Zakona o Računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1), Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² in v skladu z Napoltilom za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 29. 5. 2012⁴.

Revizija je del skupne mednarodne revizije o poenostavitvah pravil za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, ki jo je izvedlo 12 vrhovnih revizijskih institucij v okviru Delovne skupine za strukturne sklade⁵. Skupno poročilo bo pripravljeno na podlagi izvedenih nacionalnih revizij, zato so revizije zasnovane tako, da so rezultati teh revizij mednarodno primerljivi.

1.1 Področje revizije

V letu 2007 so predsedniki vlad na zasedanju Evropskega sveta sprejeli zavezo za merjenje in znižanje administrativnih bremen v višini 25 odstotkov na trinajstih področjih do leta 2012⁶. K izvajanju tega programa so se zavezale tudi države članice, saj administrativne ovire izhajajo tudi iz nacionalnih predpisov. Zaveza Evropske unije in Republike Slovenije k uresničevanju ciljev priprave boljših predpisov in zniževanju administrativnih bremen pomeni dvig konkurenčnosti gospodarstva in približevanje cilju vzpostavitve učinkovite in prijazne javne uprave kot enega temeljnih ciljev Lizbonske strategije. Ocenjeno

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. 3263-2/2012/4.

⁵ Delovna skupina za strukturne sklade deluje v okviru Odbora za stike vrhovnih revizijskih institucij Evropske unije (angl.: The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union). V Delovno skupino za strukturne sklade št. V so bile vključene Avstrija, Bolgarija, Nemčija, Madžarska, Italija, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Švedska in Republika Slovenija.

⁶ Action programme for reducing administrative burdens in the EU – Commission Communication COM(2007)23, SEC(2007)84 in SEC(2007)85. Prednostna področja, ki bi jih bilo treba obravnavati, so pravo gospodarskih družb, farmacevtska zakonodaja, delovno okolje/delovna razmerja, davčno pravo (DDV), statistika, kmetijstvo in kmetijske subvencije, varnost hrane, promet, ribištvo, finančne storitve, okolje, kohezijska politika in javna naročila.

je bilo, da je v Republiki Sloveniji za doseg ciljev nujno potrebno izvesti pregled zakonodaje po posameznih prednostnih področjih in izmeriti ter poenostaviti obstoječe predpise do leta 2012⁷.

Poleg namere znižati administrativna bremena je decembra 2008 Svet za konkurenčnost pri Svetu Evropske unije sprejel Akcijski načrt prednostnih ukrepov za ublažitev vpliva gospodarske in finančne krize na mala in srednja podjetja⁸. Eden izmed ukrepov načrta je tudi okrepitev naporov za doseg zastavljenega nacionalnega cilja zmanjšanja administrativnih bremen za 25 odstotkov do leta 2012.

Eno izmed trinajstih področij v programu, na katerem bi bilo mogoče zniževati administrativna bremena za poslovne subjekte, je tudi evropska kohezijska politika. Ta se izvaja s pomočjo sredstev iz evropskega proračuna, iz Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: KS) in iz dveh strukturnih skladov, Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) in Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS).

Evropska komisija je na podlagi zahtev Evropskega parlamenta in Evropskega računskega sodišča leta 2008 zaradi težav, s katerimi so se srečevale države članice, pripravila predloge mogočih poenostavitvev postopkov črpanja sredstev evropske kohezijske politike. Na podlagi teh predlogov so bile spremenjene naslednje uredbe Evropske unije, ki urejajo izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje od leta 2007 do leta 2013 (v nadaljevanju: evropske uredbe):

- Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999⁹ (v nadaljevanju: Uredba 1083/2006),
- Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999¹⁰ (v nadaljevanju: Uredba 1080/2006),
- Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999¹¹ (v nadaljevanju: Uredba 1081/2006),
- Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94¹² in
- Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in

⁷ Po Programu Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 odstotkov do leta 2012 (april 2009) so lahko načini, ki vodijo k poenostavitvam, različni: razveljaviti, zmanjšati, združiti ali izboljšati predpise, poenostaviti procese, zagotoviti izmenjavo podatkov v okviru državne uprave ("potujejo naj podatki in ne ljudje"), razvoj informacijsko-telekomunikacijskih rešitev, storitve približati uporabnikom in zagotavljati boljša, bolj dostopna, preprosta in razumljiva navodila in informacije. Spletna stran: [URL: http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/OAO/PROGRAM_OAO_do_2012_07052009.doc], 5. 6. 2012.

⁸ Spletna stran za spodbude malim in srednje velikim podjetjem Generalnega direktorata za podjetništvo in industrijo Evropske komisije: [URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/implementation/index_en.htm], 5. 6. 2012.

⁹ UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006, s spremembami.

¹⁰ UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006, s spremembami.

¹¹ UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006, s spremembami.

¹² UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006.

Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj¹³ (v nadaljevanju: Uredba 1828/2006).

Evropske uredbe so v celoti zavezujoče in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Vplivajo tudi na nacionalna pravila o porabi javnih sredstev posamezne države članice, saj določajo pravni okvir, v katerem morajo posamezne države članice delovati, da so upravičene črpati sredstva evropske kohezijske politike. Kako se ta okvir določi v nacionalnem pravnem redu, je odvisno od posamezne države članice. Ta določi medsebojne odnose svojih organov, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, in njihove odnose z Evropsko komisijo. Ti organi pa morajo svoje naloge izvajati popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom posamezne države članice¹⁴. Kljub temu nekatere spremembe uredb samo uvajajo možnost uporabe ukrepa v državi članici, države članice pa se lahko same odločijo, ali bodo ukrep uporabile ali ne.

Republika Slovenija je v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 upravičena do 4.101.048.636 evrov¹⁵ iz evropskega proračuna. Pogoje in postopke dodeljevanja in črpanja sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji določajo evropske uredbe in predpisi Republike Slovenije za to področje, pri izvajanju pa je treba upoštevati tudi ostalo nacionalno zakonodajo. Zapleteni postopki oziroma zapletena organizacijska struktura so tako lahko posledica evropskih ali nacionalnih predpisov, izvor težav pa je lahko v predpisu ali v implementaciji predpisa.

Sistem črpanja sredstev evropske kohezijske politike je mogoče poenostaviti tako, da se spremeni *postopke* črpanja sredstev evropske kohezijske politike oziroma *organizacijsko strukturo* tako, da se zmanjša administrativno breme oziroma stroške udeležencev evropske kohezijske politike. Postopki črpanja sredstev evropske kohezijske politike vključujejo vse postopke upravljanja, od načrtovanja, dodeljevanja, izvajanja, črpanja sredstev, spremljanja in nadzora, do postopkov informiranja in obveščanja javnosti. Organizacijska struktura sistema določa pristojnosti in medsebojna razmerja institucij, vključenih v izvajanje kohezijske politike.

Kot poenostavitve sistema črpanja sredstev evropske kohezijske politike smo v reviziji šteli le tiste ukrepe, ki pomenijo zmanjšano administrativno breme za upravičence, manjše stroške oziroma manjšo porabo časa ostalih udeležencev pri izvajanju evropske kohezijske politike ali večjo jasnost predpisov. Kaj štejemo za administrativno breme in kateri pogoji morajo biti izpolnjeni, da smo ukrep šteli za poenostavitev, je prikazano v prilogah 1 in 2.

Namen poenostavitve sistema je zagotoviti, da področne politike, mehanizmi za njihovo izvedbo in pripadajoči pravni okvir niso zapleteni bolj, kot je treba za uspešno doseganje ciljev. Načrtovanje politik in pravila za doseganje njihovih ciljev so odvisna najprej od splošnih javno-finančnih in organizacijskih predpisov države članice ter od razmer, v katerih področne politike delujejo. Ključno pri presoji posameznega ukrepa je, ali za upravičence ustvarja dodatna bremena. Tudi v primeru, ko ukrep ne vpliva na upravičenca, prinaša pa poenostavitev za ključne organe, je ukrep smiseln.

¹³ UL EU L št. 371 z dne 27. 12. 2006.

¹⁴ Tretji odstavek 59. člena Uredbe 1083/2006.

¹⁵ Sredstva za cilj 1 (konvergenca) evropske kohezijske politike.

1.2 Cilj revizije

Revidirali smo smotrnost poslovanja na področju evropske kohezijske politike v delu, ki se nanaša na poenostavitve sistema njenega izvajanja. Poenostavitve tega sistema se izvajajo z ukrepi, ki za organ upravljanja, organ potrjevanja, revizijski organ, posredniška telesa ali upravičence pomenijo zmanjšanje administrativnih bremen oziroma administrativnih stroškov.

Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2012. Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri odpravljanju administrativnih bremen oziroma zmanjševanju stroškov v sistemu izvajanja evropske kohezijske politike in izrek mnenja o učinkovitosti Republike Slovenije pri poenostavitvi tega sistema. Pri ocenjevanju uspešnosti smo presojali obseg uvedbe in dejanske uporabe ukrepov za poenostavitve sistema, pri ocenjevanju učinkovitosti pa proces uvajanja in uporabe posameznih ukrepov.

1.3 Revizijski pristop

Za oblikovanje mnenja smo pridobili podatke s pomočjo različnih metod dela. Proučili smo pravne in druge podlage, s katerimi so bile uvedene poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Pri revidirancih smo zbirali podatke o uvedenih ukrepih ter o projektih, pri katerih so bili ukrepi uporabljeni. Izvedli smo intervjuje z zaposlenimi pri revidirancih. S pomočjo vprašalnikov smo pridobili mnenja o ukrepih za poenostavitve, podatke o uporabljenih ukrepih, o morebitnih nepravilnostih in o predlogih za izboljšave. Izmed operacij¹⁶, pri katerih so bili ukrepi uporabljeni, smo izbrali nekaj primerov, pri katerih smo pregledali podlage zanje, za mnenje o poenostavitvah pa smo vprašali tudi upravičence.

Pri revizijskem preverjanju nas je zanimalo, kako so revidiranci načrtovali ukrepe za poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike, na kakšen način so jih uvedli, v kolikšni meri so jih uporabili, kako so jih spremljali in ukrepali ter kako se Republika Slovenija pripravlja na novo programsko obdobje evropske kohezijske politike. Koristnost ukrepov smo ocenjevali z uporabo naslednjih kriterijev:

- udeleženci evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji menijo, da so ukrepi koristni oziroma da prinašajo več pozitivnih kot negativnih učinkov;
- ukrepi tudi v praksi prinašajo koristi, torej dejansko prinašajo vsaj eno od naslednjih koristi:
 - dejansko zmanjšujejo porabljen čas pri izvajanju,
 - dejansko znižujejo administrativna bremena oziroma stroške in
 - prispevajo k jasnosti in preglednosti predpisov in postopkov.

Ugotovitve o uspešnosti in učinkovitosti poenostavljanja sistema izvajanja evropske kohezijske politike predstavljamo združeno, ker se medsebojno prepletajo in ker tako bolje prikažemo dejanske učinke ukrepov, ki segajo na številna in raznolika področja delovanja državnih organov.

¹⁶ Uredba 1083/2006 določa operacijo kot projekt ali skupino projektov, ki jih izbere organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti, na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja eden ali več upravičencev za doseganje ciljev razvojne prioritete, pod katero spada.

Pri reviziji smo se omejili na sredstva evropske kohezijske politike, ki jih Republika Slovenija prejema iz ESRR, ESS in KS. V reviziji smo obravnavali tri največje operativne programe, in sicer:

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013¹⁷ (v nadaljevanju: OP RR),
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013¹⁸ (v nadaljevanju: OP RČV) in
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013¹⁹ (v nadaljevanju: OP ROPI).

Sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja nismo vključili v revizijo. Višina sredstev za evropsko teritorialno sodelovanje, ki je na razpolago Republiki Sloveniji, je zelo majhna glede na višino sredstev na podlagi revidiranih operativnih programov, poleg tega pa to področje deluje v posebnem sistemu in je v Republiki Sloveniji urejeno s posebnim predpisom.

Revizija je bila usmerjena na preverjanje uspešnosti in učinkovitosti na področju poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike in ne na preverjanje pravilnosti izvajanja operacij. Revizija tudi ni vsebovala preverjanja pravilnosti posamezne dodelitve sredstev upravičencem. Zaradi navedenih omejitev naše ugotovitve ne vsebujejo zagotovila, da v primeru izvedbe revizije pravilnosti poslovanja drugih nadzornih organov ne bo podana zahteva po dodatnih ukrepih ali povrnitvi sredstev.

Zaradi primerjave v skupni mednarodni reviziji smo podatke o obsegu uporabe ukrepov pridobili samo za obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011.

1.4 Predstavitev revidirancev

Vloge državnih organov določata Zakon o Vladi Republike Slovenije²⁰ in Zakon o državni upravi²¹, pri izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji pa tudi slovenska uredba o izvajanju²². Za revidirance smo določili tiste organe, ki pri izvajanju revidiranih operativnih programov nastopajo v vlogah organa upravljanja, revizijskega organa, organa za potrjevanje ali posredniškega telesa. Revizijo smo izvedli pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki nastopa v vlogah organa upravljanja in posredniškega telesa, pri Ministrstvu za finance, ki nastopa v vlogi organa za potrjevanje, pri Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki nastopa v vlogi revizijskega organa, in pri vseh ministrstvih, ki opravljajo naloge posredniških teles.

¹⁷ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008 in spremembe 2011.

¹⁸ Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008.

¹⁹ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008 in spremembe 2011.

²⁰ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 8/12.

²¹ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

²² Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 41/07), veljavnost do 6. 3. 2009, in Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13), veljavnost od 7. 3. 2009.

V sistemu izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji so za vse tri operativne programe določeni naslednji organi:

- Direktorat za evropsko kohezijsko politiko Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki izvaja naloge *organa upravljanja*,
- Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO Ministrstva za finance, ki izvaja naloge *organa za potrjevanje* in
- Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna Ministrstva za finance, ki izvaja naloge *revizijskega organa*.

Ministrstva, ki so med izvajanjem revizije izvajala naloge *posredniških teles*, so bila:

- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport,
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor,
- Ministrstvo za zdravje in
- Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila spremenjena sestava Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), zato smo preverjali tudi poslovanje tistih organov v prejšnji sestavi, ki so bili vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike. Do sprememb je prišlo na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²³ in z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi²⁴.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je prevzelo naloge *Ministrstva za gospodarstvo*, med njegove naloge pa so bile dodatno uvrščene naloge s področja regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, ki so pred tem sodile v delovno področje *Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, ter naloge s področja tehnologije, meroslovja in pošte, ki so sodile v delovno področje *Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo*. Iz njegove pristojnosti so bile izvzete naloge s področij energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, ki so bile prenesene na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je nastalo s preoblikovanjem *Ministrstva za promet*, ki je prevzelo tudi del delovnega področja *Ministrstva za okolje in prostor*, ki se nanaša na prostor, del delovnega področja *Ministrstva za gospodarstvo*, ki se nanaša na energetiko, rudarstvo in učinkovito rabo energije, ter del delovnega področja *Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo*, ki se nanaša na elektronske komunikacije, pospeševanje informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, ter usklajevanje dela na področju informacijske družbe, kot jih določajo 30., 36., 38. in 39.a člen Zakona o državni upravi.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je nastalo s preoblikovanjem *Ministrstva za šolstvo in šport*, ki je prevzelo tudi delovno področje *Ministrstva za kulturo* in del delovnega področja *Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo*, ki se nanaša na visoko šolstvo, znanost in raziskovanje.

²³ Uradni list RS, št. 8/12.

²⁴ Uradni list RS, št. 21/12.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je nastalo s preoblikovanjem *Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano*, ki je prevzelo tudi del delovnega področja *Ministrstva za okolje in prostor*, ki se nanaša na okolje.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je nastalo s preoblikovanjem *Ministrstva za pravosodje* in je prevzelo njegova delovna področja, razen delovnega področja organizacije in statusa državnega tožilstva in nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva. Prevzelo je tudi delovno področje *Ministrstva za javno upravo* ter del delovnega področja *Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, ki se nanaša na področje lokalne samouprave.

Ministrstvo za javno upravo, *Ministrstvo za kulturo*, *Ministrstvo za okolje in prostor*, *Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo* ter *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko* so prenehala delovati.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁵ ponovno spremenjena sestava vlade. Novi ministri so bili imenovani na seji Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) 20. 3. 2013.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport*, na ponovno ustanovljeno *Ministrstvo za kulturo* pa je preneslo delovna področja, ki se nanašajo na naloge ustvarjanja, umetnosti, kulture, kulturne dediščine, medijev, slovenskega jezika in verskih skupnosti.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je nadaljevalo z delom kot *Ministrstvo za pravosodje*, *Ministrstvo za notranje zadeve* pa kot *Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo*. Pri tem je *Ministrstvo za pravosodje in javno upravo* od *Ministrstva za notranje zadeve* prevzelo področje organizacije in statusa državnega tožilstva, pravosodni nadzor nad poslovanjem državnega tožilstva, pravosodno upravo za področje državnega tožilstva, mednarodno sodelovanje in mednarodno pomoč v delu, ki se nanaša na državna tožilstva. *Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo* pa je od *Ministrstva za pravosodje in javno upravo* prevzelo naloge s področij javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja, sistema javnih uslužbencev, plačnega sistema v javnem sektorju, elektronskega poslovanja, dostopa do informacij javnega značaja, delovanja nevladnih organizacij, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, systemskega urejanja ravnanja s stvarnim premoženjem države ter naloge na področju lokalne samouprave.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je bilo preimenovano v *Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*.

Odgovorne osebe organov, vključenih v izvajanje revidiranih operativnih programov v obdobju, na katero se nanaša revizija in med izvajanjem revizije, prikazujemo v tabeli 1.

²⁵ Uradni list RS, št. 21/13.

Tabela 1: Odgovorne osebe

Revidiranec	Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Ministrstvo za finance	dr. Andrej Bajuk, minister	do 21. 11. 2008
	dr. Franc Križanič, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
	dr. Janez Šušteršič, minister	od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013
	Janez Janša ²⁶ , predsednik vlade	od 31. 1. 2013 do 20. 3. 2013
	dr. Uroš Čufer, minister	od 20. 3. 2013
Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna	Nataša Prah najprej kot v. d. direktorja in nato kot direktorica	od 1. 4. 2006
Ministrstvo za zdravje	mag. Andrej Bručan, minister	do 10. 9. 2007
	Zofija Mazej Kukovič, ministrica	od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008
	Borut Miklavčič, minister	od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010
	Dorijan Marušič, minister	od 7. 4. 2010 do 10. 2. 2012
	Tomaž Gantar, minister	od 10. 2. 2012 ²⁷
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	mag. Radovan Žerjav, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
	mag. Stanko Stepišnik, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	Zvonko Černač, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
	Igor Maher, minister	od 20. 3. 2013 do 2. 4. 2013
	Samo Omerzel, minister	od 2. 4. 2013
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	Franc Bogovič, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
	mag. Dejan Židan, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	dr. Jernej Pikalo, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za kulturo	dr. Uroš Grilc, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za pravosodje	dr. Senko Pličanič, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo ²⁸	dr. Gregor Virant, minister	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	dr. Anja Kopač Mrak, ministrica	od 20. 3. 2013
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	Marjeta Cotman, ministrica	od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008
	dr. Ivan Svetlik, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
	mag. Andrej Vizjak, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	dr. Žiga Turk, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
Ministrstvo za pravosodje in javno upravo	dr. Senko Pličanič, minister	od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013
	Zvonko Černač ²⁹	od 31. 1. 2013 do 20. 3. 2013

²⁶ V skladu z drugim odstavkom 234. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07-UPB1, 105/10) je Janez Janša z obvestilom št. 100-4/2013/3 z dne 31. 1. 2013 obvestil državni zbor, da začasno opravlja funkcijo ministra za finance.

²⁷ Na seji državnega zbora dne 20. 3. 2013 je bil Tomaž Gantar ponovno imenovan za ministra za zdravje.

²⁸ V delu, ki je dne 20. 3. 2013 prešlo z Ministrstva za pravosodje in javno upravo na Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo.

²⁹ V skladu z drugim odstavkom 234. člena Poslovnika Državnega zbora je Janez Janša z obvestilom št. 100-5/2013/3 z dne 31. 1. 2013 obvestil državni zbor, da funkcijo ministra za pravosodje in javno upravo začasno opravlja Zvonko Černač.

Revidiranec	Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko	dr. Ivan Žagar, minister brez resorja	do 21. 11. 2008
	mag. Zlata Ploštajner, ministrica brez resorja	od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009
	dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja	od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011
	Duša Trobec Bučan, ministrica brez resorja	od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011
	dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja	od 21. 4. 2011 do 14. 7. 2011
	mag. Bojan Suvorov, državni sekretar	od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za gospodarstvo	mag. Andrej Vizjak, minister	do 21. 11. 2008
	dr. Matej Lahovnik, minister	od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010
	mag. Darja Radić, ministrica	od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011 ³⁰
	mag. Mitja Gaspari, minister	od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	dr. Jure Zupan, minister	do 1. 10. 2007
	Mojca Kucler Dolinar, ministrica	od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008
	Gregor Golobič, minister	od 21. 11. 2008 do 22. 6. 2011
	dr. Igor Lukšič, minister	od 22. 6. 2011 do 10. 2. 2012 ³¹
Ministrstvo za šolstvo in šport	dr. Milan Zver, minister	do 21. 11. 2008
	dr. Igor Lukšič, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za kulturo	dr. Vasko Simoniti, minister	do 21. 11. 2008
	Majda Širca Ravnikar, ministrica	od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011 ³²
	dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja	od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za javno upravo	dr. Gregor Virant, minister	do 21. 11. 2008
	Irma Pavlinič-Krebs, ministrica	od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011
	Borut Pahor, predsednik vlade	od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za okolje in prostor	Janez Podobnik, minister	do 21. 11. 2008
	Karl Viktor Erjavec, minister	od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010
	dr. Roko Žarnić, minister	od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za promet	mag. Janez Božič, minister	do 10. 9. 2007
	mag. Radovan Žerjav, minister	od 10. 9. 2007 do 21. 11. 2008
	dr. Patrick Vlačič, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Ministrstvo za pravosodje	dr. Lovro Šturm, minister	do 21. 11. 2008
	Aleš Zalar, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012

³⁰ Državni zbor se je na seji 11. 7. 2011 seznanil s sklepom o ugotovitvi prenehanja funkcije ministrice za gospodarstvo mag. Darje Radić. Do imenovanja novega ministra je funkcijo ministra za gospodarstvo opravljal mag. Mitja Gaspari (Uradni list RS, št. 57/11).

³¹ Predsednik vlade je ministra za šolstvo in šport dr. Igorja Lukšiča 22. 6. 2011 pooblastil za začasno vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, to je za obdobje treh mesecev.

³² Državni zbor se je na seji 11. 7. 2011 seznanil s sklepom o ugotovitvi prenehanja funkcije ministrice za kulturo Majde Širca Ravnikar. Do imenovanja novega ministra je funkcijo ministra za kulturo opravljal dr. Boštjan Žekš, minister, odgovoren za Slovence v zamejstvu in po svetu (Uradni list RS, št. 57/11).

2. UČINKOVITOST IN USPEŠNOST POENOSTAVITEV SISTEMA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Pri ugotavljanju učinkovitosti in uspešnosti poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike smo preverili, kako smo se v Republiki Sloveniji pripravili na uvedbo ukrepov za poenostavitve. Zanimalo nas je tudi, kateri ukrepi so bili uvedeni, kateri uporabljeni, na kakšen način in kakšna je njihova koristnost.

2.1 Priprava na uvedbo ukrepov za poenostavitve sistema

Pri ocenjevanju aktivnosti, izvedenih pred uvedbo ukrepov za poenostavitve sistema, smo preverili, kako se načrtuje, in sicer kako se identificirajo težave, poiščejo možnosti za njihovo reševanje in izberejo najboljše rešitve.

Vlada je pričela s sistematičnim pristopom k zniževanju administrativnih ovir v letu 2005 z ustanovitvijo Sveta za gospodarstvu prijazno upravo³³. V aprilu 2007 je ustanovila stalno medresorsko delovno skupino za boljšo pripravo predpisov in odpravo administrativnih ovir. Na podlagi dela teh dveh teles so bili izdelani programi za pripravo boljših predpisov in ustrezni sorodni dokumenti. Sistematično zniževanje administrativnih ovir sledi zavezi za merjenje in znižanje administrativnih bremen v višini 25 odstotkov na več področjih, tudi na področju evropske kohezijske politike, do leta 2012. Vlada je zadolžila pristojna ministrstva, da dosežejo cilj znižanja administrativnih bremen v višini 25 odstotkov do leta 2012, Ministrstvo za javno upravo pa za usposabljanja, izvedbo meritev, koordinacijo, posvetovanje in nadzor nad izvajanjem celotnega programa.

Vlada je konec leta 2008 ustanovila Koordinacijsko skupino za usklajevanje ukrepov evropske kohezijske politike z namenom reševanja finančno-gospodarske krize³⁴, katere namen je bil proučiti primernost in možnost uporabe kratkoročnih in dolgoročnih ukrepov s področja razvojnih politik, Lizbonske strategije in skupnih evropskih politik za reševanje gospodarske in finančne krize in za izvajanje ukrepov, ki jih je za njeno reševanje predlagala Evropska unija. Izboljšanje koriščenja kohezijskih sredstev je vključeno v drugem paketu protikriznih ukrepov vlade³⁵. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvu za finance je bilo naloženo, da najmanj kvartalno pregledata realizacijo načrtovanih aktivnosti proračunskih uporabnikov in v primeru nezadostne realizacije glede na načrtovano

³³ Spletna stran: [URL: <http://www.minus25.gov.si/program-25/mejniki-razvoja/>], oktober 2012.

³⁴ Sklep št. 30000-8/2008/2 z dne 18. 12. 2008, s spremembami.

³⁵ Sklep št. 30000-3/2009/2 z dne 19. 2. 2009.

vlagi predlagata trajno ali začasno prerazporeditev sredstev evropske kohezijske politike na protikrizne ukrepe. V tem paketu je bilo tudi predvideno, da se za lažje izvajanje projektov evropske kohezijske politike davek na dodano vrednost opredeli za upravičen strošek, kot je določeno z evropskimi predpisi, in da se omogočijo pavšalna plačila in predplačila.

Organ upravljanja je sredi leta 2009 z ustanovitvijo medresorske projektne skupine za operativno načrtovanje in izvajanje nadaljnjih ukrepov za izboljšanje črpanja sredstev kohezijske politike pričel tudi z analiziranjem sistema izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji in z ukrepanjem v smeri poenostavitve. S tem je vzpostavil sprotno izmenjavo mnenj in predlogov ter odpravljanje težav, s katerimi se srečujejo upravičenci oziroma ministrstva. Po mnenjih ministrstev, ki so v vlogi posredniških teles, je bil tovrsten napredek pri organu upravljanja viden predvsem v letih 2010 in 2011. Iz dokumentacije organa upravljanja pa ni razvidno, da bi bile opravljene analize in pregled stanja ter predlagane možne rešitve in koraki za spremembe, ki bi omogočile učinkovitejše in enostavnejše izvajanje sistema evropske kohezijske politike.

Vlada je vsako leto od leta 2006 do leta 2013 pripravila program za odpravo administrativnih ovir, ki ga je večkrat prenovila³⁶. V poročilu o izvajanju programa, pripravljenem februarja 2011, je med drugim ugotovila, da realizacija 41 ukrepov še vedno ni zadovoljiva³⁷. Marca 2011 so bili v ta program med drugim dodani ukrepi za učinkovitejše izvajanje evropske kohezijske politike, nekateri so se začeli izvajati že v letu 2009. Predvideni so bili naslednji ukrepi³⁸:

- poenotenje administrativnih delov prijavnice in racionalizacija postopkov za črpanje evropskih sredstev za vzpodbujanje podjetništva,
- poenostavitev postopkov poročanja za upravičence,
- uvedba predplačil,
- uvedba pavšalov za obračun posrednih stroškov v okviru ESRR,
- uvedba pavšalov za obračun posrednih stroškov v okviru ESS v višini 15 odstotkov na upravičene neposredne stroške,
- poenostavitev Navodil o upravičenih stroških,
- prenova Navodil o izvajanju upravljalnih preverjanj,
- sprememba slovenske uredbe o izvajanju,
- skrajšanje časa od izplačila iz državnega proračuna do povračila iz evropskega proračuna ter pospeševanje prilivov v proračun Republike Slovenije,
- uvedba finančnih instrumentov za pospešeno črpanje evropskih sredstev,
- uvedba krajših plačilnih rokov za investicijske transfere,
- spremembe operativnih programov OP ROPI in OP RR,
- izboljšave informacijskega sistema,
- poenotenje poročanja in zmanjšanje potrebnih dokazil,
- poenostavitev poročanja upravičencev in dokazovanja upravičenih izdatkov v postopkih javnih razpisov ter
- usposabljanja za upravičence.

³⁶ Program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 odstotkov do leta 2012, april 2009.

³⁷ Sklep št. 01005-1/2009/22 z dne 10. 3. 2011.

³⁸ Ukrepi za učinkovitejše izvajanje evropske kohezijske politike – priloga programa.

Nekateri ukrepi so bili oblikovani na podlagi predlaganih poenostavitev Evropske unije, drugi pa so se nanašali le na nacionalna pravila.

Organ upravljanja je načrtoval ukrepe za poenostavitve na podlagi izkušenj pri tekočem delu ter usmeritev in pravil Evropske unije. Opredelil je način uvedbe ukrepov, vendar pa podrobneje postopkov ni opisal.

Ocenjujemo, da je bil namen načrtovanih ukrepov usmerjen k dejanskim poenostavitvam sistema evropske kohezijske politike. Organ upravljanja pa ni opravil analiz in pregleda stanja ter oblikoval rešitev in postopkov za uvedbo morebitno potrebnih sprememb, da bi na ta način zagotovil učinkovito in enostavno izvajanje sistema evropske kohezijske politike. Organ upravljanja je sicer identificiral obstoječe težave in zanje oblikoval rešitve, ki pa niso bile rezultat podrobnejših analiz in ocen različnih možnosti. Zato ocenjujemo, da bi bilo mogoče za uvedbo in oblikovanje ukrepov izdelati kakovostnejše podlage in k temu pristopiti bolj sistematično.

2.2 Uvedba in uporaba ukrepov za poenostavitve sistema

Pri ocenjevanju poenostavitev sistema smo preverili, kateri ukrepi so bili uvedeni, kateri uporabljeni in na kakšen način ter kakšne težave so pri tem nastajale. Preverili smo tudi, v kolikšni meri so bili ukrepi uporabljeni ter ali so smiselni.

V Republiki Sloveniji je izvajanje evropske kohezijske politike podrobno urejeno s slovensko uredbo o izvajanju in s številnimi navodili³⁹. Pri izvajanju evropske kohezijske politike pa je treba upoštevati tudi nacionalne predpise, ki urejajo javne finance, izvrševanje proračuna, državno upravo, delovanje vlade, državne pomoči in javno naročanje ter druge relevantne predpise.

Republika Slovenija je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uvedla več ukrepov za poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Med uvedenimi ukrepi so bili tisti, ki jih je ponudila Evropska unija, in tisti, ki jih je uvedla Republika Slovenija. Ukrepi so bili uvedeni s spremembami predpisov, ki urejajo izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, v nekaterih primerih pa tudi s spremembo javnofinančnih predpisov.

2.2.1 Ukrepi Evropske unije

Ukrepi, ki jih je predlagala Evropska unija, so neodvisni od pravno-organizacijske ureditve v posamezni državi članici. Temeljijo na zmanjševanju zahtev in pogojev za upravičenost črpanja sredstev iz njenih skladov ter predstavljajo možnost posamezne države članice, da jih izkoristi. Pravila posamezne države so lahko strožja, zato je večina predlaganih ukrepov Evropske unije izbirnih. Evropska unija je uvajala ukrepe postopoma že od leta 2008. Za nekatere je določila tudi retroaktivni učinek, da bi s tem z določenimi smiselnimi poenostavitvami zagotovila enakopraven položaj in pravno varnost tudi za tiste projekte, ki so se že izvajali.

³⁹ Veljavna navodila, ki so v uporabi za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013, so objavljena na spletni strani: [URL: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013>], 5. 6. 2012.

V okviru mednarodne revizije je bilo izbranih devet ukrepov za poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Ukrepe, pri katerih je državam članicam dana možnost, da se same odločijo o njihovi uporabi, smo poimenovali izbirni ukrepi, druge pa ne-izbirni ukrepi. Uvedbo in uporabo ukrepov Evropske unije v Republiki Sloveniji prikazujemo v tabeli 2.

Tabela 2: Uvedba in uporaba ukrepov Evropske unije v Republiki Sloveniji

Ukrepi Evropske unije	Uvedba	Uporaba
<i>Izbirni ukrepi</i>		
1. Posredni stroški na podlagi pavšala	da	da
2. Standardni stroški na enoto	da	da
3. Povprečnine	da	ne
4. Prispevki v naravi pri finančnem inženiringu	ne	ne
5. Višji odstotek predplačil pri projektih državnih pomoči	ne	ne
6. Upravičenost stroškov velikih projektov, ki jih Evropska komisija še ni potrdila	da	da
7. Ureditev sofinanciranja vračljive pomoči	da	da
<i>Ne-izbirni ukrepi</i>		
8. Sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke	da	ne*
9. Drugačna opredelitev velikih projektov	da	ne

Opombi:

Za prve tri ukrepe uporabljamo tudi izraz poročanje o upravičenih stroških v pavšalih.

* Pri projektih, za katere so revidiranci poročali o uporabi ukrepa in za katere smo prejeli dokumentacijo, uporabe ukrepa ni bilo mogoče potrditi, kljub temu da so nekatera posredniška telesa poročala o njegovi uporabi.

Vir: računsko sodišče na podlagi podatkov revidirancev.

Od devetih ukrepov Evropske unije jih je bilo uvedenih sedem, uporabljeni pa so bili štirje. Prvi trije od uvedenih ukrepov so se v Republiki Sloveniji lahko uporabili šest mesecev od dneva, ko so začele veljati evropske uredbe, ki te ukrepe določajo⁴⁰. Ostali štirje uvedeni ukrepi pa so začeli veljati v Republiki Sloveniji takoj, ko je začela veljati evropska uredba. Uporaba enega ukrepa ne izključuje uporabe katerega koli drugega, zato je možna kombinirana uporaba več različnih ukrepov, ob pogoju, da ne pride do dvojnega financiranja.

⁴⁰ V prilogi 3 navajamo ukrepe, pravne podlage in pomembne datume.

2.2.1.1 Posredni stroški na podlagi pavšala

Ukrep pomeni, da ni treba dokazovati dejansko nastalih posrednih stroškov, temveč je omogočeno njihovo izkazovanje na podlagi pavšalnega odstotka od neposrednih stroškov. Izračun temelji na preteklih podatkih kot povprečni približek dejanskih posrednih stroškov. Kasnejše dokazovanje dejansko nastalih posrednih stroškov ob uporabi ustrezne metodologije ni potrebno. Takšen način izkazovanja posrednih stroškov je bil mogoč za ESS že na začetku programskega obdobja, z ukrepom pa je bil omogočen tudi za ESRR.

Organ upravljanja je možnost uporabe posrednih stroškov na podlagi pavšala pri ESRR opredelil z navodili o upravičenih stroških. S spremembami evropskih uredb je bila za poročanje o upravičenih stroških v pavšalih določena obveznost izdelave metodologij za stroške na podlagi poštenega, pravičnega in preverljivega izračuna. Za poročanje o upravičenih stroških v pavšalih in o drugih ukrepih je Evropska komisija izdala smernice za pripravo ustreznih metodologij⁴¹ (v nadaljevanju: smernice). Za poročanje o posrednih stroških na podlagi pavšala do 20 odstotkov neposrednih stroškov projekta je določila osnovne pogoje in parametre za izračun. Poleg tega je predvidela postopek neobvezne potrditve metodologije. Potrditev izvede Evropska komisija. Organ upravljanja je pripravil metodologiji za izračun posrednih stroškov na podlagi pavšala posebej za ESS in ESRR, ki ju je Evropska komisija potrdila septembra 2009 oziroma januarja 2011. Po teh metodologijah so pri projektih ESS upravičeni posredni stroški do višine 15 odstotkov neposrednih stroškov, pri projektih ESRR pa do višine 20 odstotkov neposrednih stroškov.

Razlog za prenos ukrepa v pravni red Republike Slovenije je bila poenostavitev poročanja in dokazovanja izdatkov za upravičence, zmanjšanje administrativnih bremen ter s tem tudi pospešitev črpanja sredstev. Pri prenosu ukrepa so težave nastale predvsem zato, ker podatki za pripravo metodologije niso bili na razpolago in ker je bilo razumevanje koncepta pavšalov za izračun posrednih stroškov med udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike različno in neustrezno. Uporaba ukrepa je bila za ESS mogoča že v začetku programskega obdobja od leta 2007 do leta 2013, vnaprej pripravljena metodologija za takšno poročanje pa je bila zahtevana kasneje, saj je bila določena šele s spremembo evropskih uredb v letu 2009.

Kljub temu, da smo v Republiki Sloveniji ukrep uvedli, je bil ta uporabljen v manjši meri, in sicer le za en instrument⁴². V okviru tega ukrepa je bilo potrjenih sedem projektov, kar predstavlja le 3 odstotke tistih projektov, pri katerih bi bil ukrep lahko uporabljen. Na podlagi prejete dokumentacije in navedb organa upravljanja pa je mogoče pričakovati, da bo ukrep po obdobju, na katero se nanaša revizija, uporabljen pogosteje. Posredni stroški na podlagi pavšala se dokazujejo predvsem pri projektih, sofinanciranih iz ESS, saj so ti delovno bolj intenzivni.

⁴¹ Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti in Generalni direktorat za regionalno politiko oziroma službe Evropske komisije, odgovorne za strukturne sklade, so 28. 1. 2010 sprejele smernice COCOF 09/0025/04, ki so namenjene zagotavljanju tehničnih smernic javnim organom, izvajalcem, upravičencem ali potencialnim upravičencem in drugim organom, ki so vključeni v spremljanje, nadzor ali izvajanje kohezijske politike glede tolmačenja in uporabe pravil Skupnosti na tem področju. Cilj tega delovnega dokumenta je na enem mestu zagotoviti pojasnila in tolmačenje ustreznih služb Evropske komisije z namenom olajšati izvajanje operativnih programov in spodbujati dobre prakse.

⁴² Instrument je način izbora operacij in je lahko ali javni razpis ali neposredna potrditev operacije.

Udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike so navedli naslednje pozitivne učinke dokazovanja posrednih stroškov na podlagi pavšala:

- manj potrebne dokumentacije v vseh fazah izvajanja in nadzora,
- hitrejša in enostavnejša kontrola upravičenih stroškov,
- manj dela za upravičence in posredniška telesa ter
- krajši čas do izplačil in povračil.

Razlogov proti dokazovanju posrednih stroškov na podlagi pavšala udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike niso navajali. Opozorili so le na naslednje težave:

- treba je bilo pripraviti metodologijo, s katero naj bi se Evropska komisija strinjala,
- pred pripravo metodologije ni bilo preteklih podatkov o posrednih stroških, predvsem zato, ker je bilo poročanje o dejanskih posrednih stroških tako težavno, da jih upravičenci sploh niso prijavljali, in
- metodologiji za ESS in ESRR sta za nekatere projekte lahko omejujoči.

Revidirancem se je zdelo smiselno, da metodologijo izdela Evropska komisija ali da določi fiksni odstotek, ki bi bil priznan za upravičenost posrednih stroškov na podlagi pavšala.

Pri pregledu posameznih projektov smo ugotovili, da je pozitiven učinek uvedbe ukrepa viden že pri besedilu javnega razpisa, prijavi projekta upravičenca in pogodbi o sofinanciranju, kjer izkazovanje posrednih stroškov ni potrebno. Učinek uvedbe ukrepa pa je najbolj očiten pri poročanju, saj dokazovanje posrednih stroškov ni potrebno, kar je vidno iz zahtevka za izplačilo in njegovih prilog. Morebitno dokazovanje posrednih stroškov bi zahtevalo dodaten čas pri pripravi dokazil (na primer čas za zbiranje, fotokopiranje in obdelavo podatkov za poročanje) in stroške (na primer stroški porabljenega časa, fotokopiranja in različnih medijev za poročanje).

Ocenjujemo, da dokazovanje posrednih stroškov na podlagi pavšala lahko pomeni veliko poenostavitev, saj omogoča velik prihranek v času in denarju tako upravičencem kot posredniškemu telesu. Smiselno bi bilo, da se pripravljena metodologija uporabi za čim večje število projektov, da bi bile koristi res večje od stroškov priprave metodologije. Pred njeno pripravo je zato treba temeljito razmisliti o tem, kako naj se pripravi in kaj vse naj vključuje.

Retroaktivna uporaba načina dokazovanja posrednih stroškov na podlagi pavšala je sicer smiselna, opazili pa smo, da je povzročila nekatere težave pri preoblikovanju finančnih podatkov projekta zaradi prehoda s poročanja o posrednih stroških po dejansko nastalih stroških na poročanje o posrednih stroških na podlagi pavšala.

2.2.1.2 Standardni stroški na enoto

Ukrep pomeni, da določenih dejansko nastalih stroškov ni treba več dokazovati. Izkazati je treba le število enot standardnega obsega. Standardni stroški na enoto se praviloma uporabljajo za enostavno določljive količine. Izračun temelji na preteklih podatkih kot povprečni približek dejanskih stroškov, ki so vezani na izbrano enoto, kot na primer število opravljenih ur, število ur usposabljanja, število dni usposabljanja, pridobljena spričevala/potrdila, končani moduli usposabljanja, število svetovalnih ur, število nočitev ali obrokov. Najpogostejša oblika standardnega stroška na enoto je standardna ura zaposlenega.

Organ upravljanja je tudi ta ukrep opredelil z navodili o upravičenih stroških. Metodologijo, ki je podlaga za tako izračunane stroške, potrди za vsak instrument posebej hkrati s potrditvijo instrumenta. V smernicah ni predvideno, da bi metodologijo za standardni strošek na enoto potrdila Evropska komisija.

Standardni strošek na enoto je bil uporabljen pri ESS, in sicer pri 252 projektih, to je pri 21 odstotkih tistih projektov, pri katerih bi lahko bil uporabljen. Pri ESRR tak način izkazovanja stroškov še ni bil uporabljen.

Udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike so navedli enake pozitivne učinke tega ukrepa kot pri prvem ukrepu, poleg tega pa še:

- upravičenci se lahko v večji meri osredotočijo na vsebino projektov,
- priprava metodologije povzroči poglobljen razmislek o namenih financiranja in
- namesto množice stroškov (na primer: stroški dela, stroški materiala, stroški zunanjih izvajalcev) standardni strošek na enoto lahko vsebuje več vrst stroškov.

Razlogov proti uporabi standardnega stroška na enoto udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike niso navedli. Navedli so, da priprava standardnega stroška na enoto ni bila zapletena, saj so bili stroški določeni zelo ozko. Navedli pa so tudi težave v povezavi s financiranjem poslovanja posrednih proračunskih uporabnikov, ko lahko pavšali povzročijo nastanek presežka prihodkov nad odhodki ali obratno.

Pri pregledu posameznih projektov smo ugotovili, da se je z uporabo ukrepa občutno zmanjšala količina dokumentacije.

Ocenjujemo, da so standardni stroški na enoto najbolj uporaben ukrep, saj omogočajo poenostavljeno dokazovanje o nastalih stroških na več različnih ravneh in so uporabni skoraj za vse vrste projektov. Ocenjujemo, da se z uporabo ukrepa zmanjšuje tveganje za nepravilnosti, predvsem za tiste z zelo majhnimi vrednostmi, ki so lahko številne. Opozoriti pa je treba, da za tiste posredne proračunske uporabnike, ki so sofinancirani iz državnega proračuna na podlagi dejanskih stroškov, ukrep ni najbolj primeren.

2.2.1.3 Povprečnine

Ukrep pomeni, da dejansko nastalih stroškov ni treba več dokazovati. Dokazati je treba le izvedbo načrtovanih aktivnosti oziroma dosežene rezultate. V primeru povprečnin oziroma enkratnih izplačil so vsi upravičeni stroški ali del upravičenih stroškov projekta povrnjeni na podlagi vnaprej določenega enkratnega izplačila. Določitev zneska mora biti utemeljena vnaprej, rezultat pa izpolnjen v celoti, sicer upravičenec ne prejme plačila. Povprečnina se lahko uporabi za plačilo na primer posameznih dogodkov ali poslovanja določene tipične nevladne organizacije.

Organ upravljanja je tudi možnost uporabe povprečnin opredelil z navodili o upravičenih stroških. Enako tudi za povprečnine v smernicah ni predvideno, da bi metodologijo potrdila Evropska komisija.

Povprečnine v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bile uporabljene. O uporabi povprečnin so nekatera ministrstva razmišljala, vendar se zanje niso odločila. Kljub temu, da povprečnine niso bile uporabljene, so revidiranci poudarili določene argumente v prid uporabi:

- zmanjšanje administrativnih postopkov,
- manj potrebne dokumentacije v vseh fazah izvedbe in nadzora ter
- večji poudarek na dokazovanju doseganja rezultatov projekta.

Kot močan razlog proti uporabi povprečnin so revidiranci navedli predvsem veliko tveganje, povezano z nedoseganjem rezultata projekta, saj v tem primeru upravičenec ni upravičen do izplačila sredstev. Poleg tega so opozorili tudi na tveganje za nekakovostno pripravo metodologije.

Uporaba povprečnin je povezana s tveganji, da metodologija za njihovo uporabo ne bo pripravljena kakovostno in da načrtovani rezultati projektov ne bodo doseženi, saj je lahko kazen za nedoseganje rezultatov nesorazmerna. Ocenjujemo, da ukrep predvsem zaradi tega ni bil uporabljen.

2.2.1.4 Prispevki v naravi pri finančnem inženiringu

Ukrep pomeni, da so pri uporabi shem finančnega inženiringa tudi prispevki v naravi upravičen strošek. Prispevki v naravi se lahko za instrumente, ki izhajajo iz finančnega inženiringa, obravnavajo kot izdatki za vzpostavitev skladov ali holdinških skladov ali za prispevek vanje.

Republika Slovenija tega ukrepa po navedbah organa upravljanja ni uvedla in ga v tem programskem obdobju ne namerava uvesti. Zato tudi ni oblikovanih posebnih kriterijev in pravil za uporabo prispevkov v naravi pri finančnem inženiringu. Revidiranci so opozorili na to, da gre pri finančnem inženiringu za veliko posebnost pri izvajanju evropske kohezijske politike, saj je finančni inženiring povezan z vračljivimi pomočmi, ostalo področje evropske kohezijske politike pa z nepovratnimi.

Ocenjujemo, da je treba pred morebitno določitvijo upravičenosti prispevkov v naravi pri finančnem inženiringu določiti jasne pogoje in način njihove uporabe (da bi se izognili na primer dvojnemu financiranju osnovnih sredstev), da bi ukrep lahko prinesel koristi zaradi kritja vsaj dela stroškov, do katerih pride pri ustanavljanju in začetku delovanja shem finančnega inženiringa.

2.2.1.5 Višji odstotek predplačil pri projektih državnih pomoči

Predplačila so bila do spremembe evropskih uredb mogoča do višine 35 odstotkov upravičenih izdatkov projekta, po spremembi pa je omogočeno dajanje predplačil do 100 odstotkov. Ta predplačila je možno certificirati in povrniti iz evropskega proračuna. Ukrep zajema projekte, ki so predmet državnih pomoči, katerim se dodeli predplačila med 35 in 100 odstotki.

Predplačila za sredstva evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji pred uveljavitvijo evropske uredbe, ki določa ukrep, niso bila mogoča. Predplačil za državne pomoči v smislu ukrepa Evropske unije, da bi omogočili predplačila nad 35 odstotkov skupnega zneska pomoči, v Republiki Sloveniji nismo uporabili. S spremembo slovenske uredbe o izvajanju⁴³ in navodil⁴⁴ pa je bila uporaba predplačil omogočena, vendar največ do 30 odstotkov skupnega zneska pomoči. Po podatkih organa upravljanja smo takšna predplačila uporabili pri 242 projektih, to je pri 26 odstotkih tistih projektov, pri katerih bi lahko uporabili ukrep. Predplačila so bila uporabljena predvsem pri projektih manjših vrednosti, sofinanciranih iz ESS.

Udeleženci v izvajanju evropske kohezijske politike so navedli naslednje pozitivne učinke predplačil:

- zmanjšanje finančnih bremen upravičenca,
- hitrejšo izvajanje projektov in
- hitrejšo črpanje.

Revidiranci so predstavili tudi nekaj razlogov proti izvajanju predplačil:

- večji administrativni stroški oziroma večja obremenitev posredniških teles,
- težave, ki lahko nastanejo pri sprotnem poročevanju predplačil,
- zavarovanja predplačil so lahko dražja in težko pridobljiva ter
- težave pri povračilih v proračun, kadar je upravičenec prejel predplačilo in naknadno ni predložil ustrezne dokumentacije o upravičenosti stroškov.

Revidiranci so navedli, da bi želeli predplačila v višjem odstotku. Kljub temu so imeli določene pomisleke glede dajanja predplačil v višini 100 odstotkov skupnega zneska pomoči, predvsem ker:

- je iz državnega proračuna težko zalagati finančna sredstva in
- obstaja tveganje, da upravičenec zanemari kakovost izvajanja projekta, če dobi 100 odstotkov skupnega zneska pomoči vnaprej.

Predplačila se v Republiki Sloveniji izplačujejo, vendar ne do višine, ki je omogočena z ukrepom Evropske unije. Ocenjujemo, da lahko predplačila za državne pomoči povzročijo dodatno delo, so se pa izkazala kot koristna za zagotavljanje boljšega finančnega toka projektov ter s tem hitrejšega in učinkovitejšega črpanja sredstev evropske kohezijske politike.

2.2.1.6 Upravičenost stroškov velikih projektov, ki jih Evropska komisija še ni potrdila

Do spremembe evropskih uredb je država članica lahko stroške velikega projekta vključila v izkaze o izdatkih, ki so podlaga za povračilo sredstev iz evropskega proračuna, šele po tem, ko je Evropska komisija odločila o ustreznosti projekta. Z uvedbo ukrepa je mogoče stroške velikega projekta vključiti v izkaz o izdatkih že pred izdajo odločbe Evropske komisije.

Vključitev stroškov velikih projektov v izkaze o izdatkih so v Republiki Sloveniji omejevala samo določila evropskih uredb. Nacionalna pravila so sicer dovoljevala pričetek izvajanja velikega projekta, še preden ga

⁴³ Uradni list RS, št. 40/09.

⁴⁴ Navodila organa upravljanja za izvajanje predplačil za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, verzija 1.0. (junij 2009) in verzija 1.1. (september 2009).

je potrdila Evropska komisija, izplačevanje sredstev z evropskih proračunskih postavk⁴⁵ pa ni bilo dovoljeno, ampak je moralo ministrstvo založiti sredstva s postavk integralnega državnega proračuna. Po spremembi evropskih uredb je bila spremenjena slovenska uredba o izvajanju in je omogočila takojšnja izplačila z evropskih proračunskih postavk za tiste velike projekte, ki so bili izbrani na podlagi neposredne potrditve operacije⁴⁶.

Republika Slovenija je v izkaz o izdatkih vključila stroške za dva velika projekta, za katera Evropska komisija takrat še ni izdala odločbe. Revidiranci so navedli naslednje pozitivne učinke uporabe ukrepa:

- hitrejši dostop do sredstev,
- ni dodatnih evidenc zahtevkov za povračilo za tiste projekte, za katere se čaka potrditev Evropske komisije, in
- ker lahko država tekoče zahteva povračilo iz evropskega proračuna za nastale izdatke velikih projektov, katerih zneski niso majhni, med tem ko se ti obravnavajo na Evropski komisiji, in tako ne prihaja do nepotrebnega zalaganja sredstev s postavk integralnega državnega proračuna. Poudarjeno je bilo, da bi bila takšna ureditev smiselna tudi pod mejnimi vrednostmi za velike projekte⁴⁷.

Organ za potrjevanje je navedel, da mora zaradi uporabe tega ukrepa izvesti nekaj dodatnih preverjanj. Revidiranci so ocenili, da obstaja tveganje, povezano z zagotavljanjem virov sredstev financiranja, če projekta Evropska komisija ne bi potrdila. Mogoče je, da ga ta ne potrdi v predvidenem času, ali pa ga lahko celo zavrne za sofinanciranje. Vendar je po njihovem mnenju to tveganje zanemarljivo, saj so veliki projekti navedeni že v operativnih programih⁴⁸, ki jih Evropska komisija potrdi.

⁴⁵ Postavke namenskih sredstev Evropske unije za financiranje programov skupnih evropskih politik in pripadajoče postavke slovenske udeležbe.

⁴⁶ Neposredna potrditev operacije je poleg javnega razpisa eden od načinov izbora operacij. Običajno se neposredno potrdi operacijo, ki jo izvede proračunski uporabnik sam oziroma za izvedbo katere je odgovorna država.

⁴⁷ Za projekte evropske kohezijske politike, pod mejno vrednostjo 50 milijonov evrov, izplačila iz proračuna praviloma niso dovoljena pred potrditvijo organa upravljanja. Izjemoma so dovoljena za tiste projekte, ki so izbrani z neposredno potrditvijo operacije in ki so vključeni v načrt razvojnih programov državnega proračuna. Glede na določbe slovenske uredb o izvajanju so izplačila mogoča samo s postavk integralnega državnega proračuna, izplačila z evropskih postavk pa so mogoča šele po potrditvi organa upravljanja in jih je treba naknadno ustrezno preknjižiti.

⁴⁸ V operativnih programih so navedeni tudi indikativni veliki projekti.

Ocenjujemo, da je možnost povračila upravičenih stroškov tudi tistih velikih projektov, o katerih Evropska komisija še ni odločila, koristna predvsem za učinkovitejše zagotavljanje toka evropskih finančnih sredstev in za zmanjšanje tveganja za izgubo sredstev zaradi pravila $n+2/3$ ⁴⁹. Uvedba ukrepa je spodbudila tudi spremembo pravil v Republiki Sloveniji, s čimer je bilo za velike projekte omogočeno izplačevanje sredstev neposredno z evropskih proračunskih postavk. Tako je načrtovanje izvajanja evropske kohezijske politike lažje in izkazovanje v državnem proračunu preglednejše, čas zalaganja sredstev iz državnega proračuna pa krajši.

2.2.1.7 Ureditev sofinanciranja vračljive pomoči

Vračljiva pomoč je bila mogoča že pred spremembo evropskih uredb, ker pa nekatera pravila niso bila jasno zapisana, so bile sprejete spremembe z namenom, da se vnese več jasnosti v pravila o določitvi namenov porabe sredstev vračljive pomoči. Vračljiva pomoč zajema vračljiva sredstva ali kreditne linije⁵⁰.

V Republiki Sloveniji se je sofinanciralo vračljivo pomoč že pred uvedbo spremembe evropskih uredb. V letu 2009 sta bili na primer iz strukturnih sredstev izvedeni dve polnjeni garancijskega sklada⁵¹. Na dan sprejema evropske uredbe, ki določa ukrep, so bila podeljena že vsa povratna sredstva. Spremembe evropskih uredb glede sofinanciranja vračljive pomoči po mnenju revidirancev pomenijo poenostavitev le v smislu dodatnih pojasnil in večje pravne varnosti. Sofinanciranje vračljive pomoči je po njihovem mnenju uporabno in pomembno za upravičence, ne zmanjšuje pa administrativnih bremen.

⁴⁹ To pravilo pomeni, da Evropska komisija samodejno razveljavi vsak del zneska v operativnem programu, ki ni bil uporabljen za plačilo vnaprejšnjega financiranja ali vmesnih plačil ali za katerega ni bil poslan zahtevek za plačilo do 31. 12. dve leti po letu proračunske obveznosti po programu. Sredstva, ki so zagotovljena v okviru razpoložljivih pravic porabe posameznega operativnega programa in posameznega sklada za posamezno leto, se lahko porabljajo v letu, na katerega se pravice porabe nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh oziroma dveh letih. Pri tem se za razpoložljive pravice porabe do vključno leta 2010 upošteva pravilo $n+3$, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Za razpoložljive pravice porabe od leta 2011 pa se upošteva pravilo $n+2$, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih dveh letih. Po tem obdobju se neizkoriščen del razpoložljivih pravic za posamezno leto ne more več koristiti (Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, november 2012 – verzija 2.0, stran 8).

⁵⁰ Vračljiva sredstva so neposredni finančni prispevek, ki so lahko v celoti ali delno vračljiva brez obresti. Kreditna linija je finančni instrument, ki upravičencu omogoča črpanje finančnega prispevka, ki je lahko v celoti ali delno vračljiv, glede na izdatke, ki jih je plačal upravičenec in so izkazani s sprejetimi računi ali računovodskimi listinami z enakovredno dokazno vrednostjo. Obresti za vračljiva sredstva so lahko predmet državnega ukrepa, njihova višina pa je odvisna od področja, namena in oblike vračljive pomoči.

⁵¹ Vplačila v garancijski sklad pomenijo oblikovanje in polnjenje garancijskega sklada. Namen garancijskega sklada je zmanjševanje poslovnega tveganja z garancijami, cilj pa spodbujanje investicijskih vlaganj v fazi rasti in nadaljnega razvoja malih in srednje velikih podjetij. Podjetja tako enostavneje in ceneje pridejo do likvidnih sredstev za financiranje, saj je posojilo, ki je zavarovano z garancijo sklada, za podjetja ugodnejše zaradi nižjih zahtev po zavarovanju, nižjih obrestnih mer, daljše ročnosti kredita in možnosti koriščenja moratorija pri vračilu kreditov. Z izdano garancijo sklad prevzame do 100 odstotkov tveganja za nevračilo glavnice posojila podjetja.

Revizijski organ je navedel, da pri revizijah operacij v okviru naključnega statističnega vzorca operacij preverjajo samo polnjenje sklada (pri finančnem inženiringu). Poznejša uporaba oziroma poraba teh sredstev ni predmet revizij v okviru revizije naključnega vzorca operacij, saj so ti izdatki potrjeni in prijavljeni Evropski komisiji že pri polnjenju sklada, zato ne morejo biti izbrani v vzorec operacij, ki se izbere iz populacije v določenem koledarskem letu potrjenih in Evropski komisiji prijavljenih izdatkov.

Ocenjujemo, da ukrep ne zmanjšuje administrativnih bremen, stroškov ali časa, temveč da je namenjen večji jasnosti pravil glede ponovne uporabe vračljive pomoči in večji pravni varnosti.

2.2.1.8 Sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke

Pred spremembo evropskih uredb je bilo treba posebej obravnavati projekte nad 200.000 evrov, ki so ustvarjali prihodke in so bili sofinancirani iz ESRR, ESS in KS. Z uvedbo ukrepa se za projekte, ki so sofinancirani iz ESS, prihodkov ne ugotavlja več, za projekte, ki so sofinancirani iz ESRR in KS, pa se ugotavljajo prihodki samo pri projektih z vrednostmi nad enim milijonom evrov. Za projekte, ki ustvarjajo prihodek, se šteje vsak projekt, ki vključuje naložbo v infrastrukturo, za uporabo katere se plačujejo pristojbine, ki jih neposredno krijejo uporabniki, ali vsak projekt, ki vključuje prodajo ali oddajo zemlje ali zgradb ali kakršne koli druge storitve proti plačilu.

Možnost uporabe ukrepa je v Republiki Sloveniji začela veljati s spremembo evropskih uredb, saj so se tudi navodila organa upravljanja, ki urejajo finančno upravljanje in izvajanje evropske kohezijske politike, sklicevala nanjo.

Zaradi drugačne obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke, je bilo v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, 351 projektov, za katere po predpisih Evropske unije za izvajanje evropske kohezijske politike ne bi bilo treba več ugotavljati, ali ustvarjajo prihodke. Zanje tudi ne bi bilo treba uporabiti ostalih posebnih postopkov, na primer izračunati finančne vrzeli⁵². Pri pregledu dokumentacije nekaterih javnih razpisov in pogodb o sofinanciranju smo ugotovili, da ta kljub temu vsebuje zahtevo po upoštevanju morebitnih ustvarjenih prihodkov pri izračunu vrednosti sofinanciranja posameznega projekta.

Evropska komisija je zaradi težav, do katerih je prihajalo pri izvajanju 55. člena Uredbe 1083/2006, ki ureja obravnavanje projektov, ki ustvarjajo prihodke, izdala smernico⁵³. Ta določa, da država članica nosi odgovornost, da tudi pri projektih, ki jih ukrep vsebuje oziroma ki jih ni treba obravnavati skladno s

⁵² V Republiki Sloveniji velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06, 54/10), ki določa obveznosti države, občine ali posrednega proračunskega uporabnika v zvezi s podlagami za izvedbo projektov investicijskega značaja, potrebnih analizah in iskanju najboljših variant. Sprejeta je bila za zagotovitev enotne metodologije za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Organ upravljanja za presojo upravičenosti projektov uporablja tudi Delovni dokument 4, ki ga je Evropska komisija pripravila z namenom predstaviti sklop pravil za zagotavljanje večje skladnosti in natančnosti pri izdelavi analize stroškov in koristi v okviru prijav za sofinanciranje projektov s sredstvi ESRR in KS.

⁵³ Revised Guidance Note on Article 55 for ERDF and CF of Council Regulation (EC) No 1083/2006: Revenue-generating Projects, COCOF 07/0074/09 – končna verzija z dne 30. 11. 2010.

55. členom, zagotavlja načelo dobrega finančnega poslovanja⁵⁴, tako da določi način ravnanja s temi projekti. Evropska komisija pri izvajanju revizij in kontrol ne bo sprejemala takšnih zaključkov, ki bi lahko povzročili finančne posledice pri izvajanju posameznih projektov, lahko pa bo oblikovala priporočila za boljše finančno poslovanje.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, organ upravljanja v predpisih ni določil pravil in postopka ugotavljanja prihodkov pri projektih ESS ter projektih ESRR in KS z vrednostmi pod enim milijonom evrov. Med izvajanjem revizije je organ upravljanja novembra 2012 izdal novo navodilo, ki ureja načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, v katerem je uredil postopek ugotavljanja prihodkov tako, kot je določeno z Uredbo 1083/2006.

Ob tem so revidiranci v prid novi ureditvi obravnave projektov, za katere je bila prej določena obveznost izračunavanja prihodkov, navedli naslednje razloge:

- zmanjšuje administrativno breme upravičenca pri manjših projektih, saj naj bi pri manjših projektih priprava celotne dokumentacije (na primer analiza stroškov in koristi) predstavljala relativno velik strošek,
- prihodki se upoštevajo le tam, kjer je to zares pomembno,
- manj je obvezne dokumentacije posredniških teles in
- čas izvajanja kontrol na organu za potrjevanje je krajši.

Revidiranci pa so poudarili, da obstaja tveganje za načrtovanje nerealnih, prenizkih vrednosti projektov pod enim milijonom evrov, da bi se izognili izračunavanju prihodkov, pri čemer pa bi bil lahko izračun finančne konstrukcije napačen.

Ocenjujemo, da bi sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke, lahko poenostavila pripravo in spremljanje vseh projektov, ki so sofinancirani iz ESS, ter projektov, sofinanciranih iz ESRR ali KS z vrednostmi pod enim milijonom evrov. Vendar ukrep ni bil izkoriščen, saj se je izračun prihodkov še vedno zahteval tudi pri projektih, kjer to ne bi bilo več potrebno. Organ upravljanja je obravnavo teh projektov uredil po obdobju, na katero se nanaša revizija. Ocenjujemo, da je treba izračunavati prihodke le tam, kjer je to smiselno oziroma kadar gre za prihodke višjih vrednosti, sicer pa bi bilo bolj smiselno upoštevati možnosti, ki jih dajejo ukrepi za poenostavitve, sprejeti s spremembami evropskih predpisov.

2.2.1.9 Drugačna opredelitev velikih projektov

Pred spremembo evropskih uredb so bili kot veliki projekti opredeljeni tisti projekti s področja okolja nad vrednostjo 25 milijonov evrov in tisti s področja prometa nad vrednostjo 50 milijonov evrov. Z ukrepom je bila poenotena vrednostna meja velikih projektov na 50 milijonov evrov, saj je bila dvignjena vrednostna meja projektov s področja okolja s 25 na 50 milijonov evrov. To pomeni, da za potrditev teh projektov ni več treba izvesti postopkov pri Evropski komisiji.

Ukrep je v Republiki Sloveniji začel veljati s spremembo ustrezne evropske uredbe, saj se slovenska uredba o izvajanju sklicuje nanjo. Po pojasnilih organa upravljanja sta se po spremembi evropske uredbe

⁵⁴ Načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti iz 27. in 48. člena Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 26. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL EU L 248 z dne 16. 9. 2002).

in v obdobju, na katero se nanaša revizija, začela izvajati dva velika projekta, ki po novi ureditvi to ne bi bila več. Oba projekta sta bila obravnavana kot velika projekta, poleg tega ju je potrdila Evropska komisija, čeprav po njuni vrednosti to ne bi bilo več treba, saj je organ upravljanja Evropski komisiji predložil podatke o teh dveh projektih že pred spremembo evropskih uredb.

Revidiranci so v prid drugačni opredelitvi velikega projekta navedli:

- poenotenje pravil za vse vrste velikih projektov, tudi za projekte s področja okolja, in
- pospešitev postopka potrjevanja projektov s področja okolja z vrednostmi med 25 in 50 milijoni evrov, saj zanje odobritev Evropske komisije ni več potrebna.

Ocenjujemo, da enotna določitev mejnih vrednosti za velike projekte na 50 milijonov evrov vpliva na enostavnejšo obravnavo projektov s področja okolja, katerih vrednost znaša med 25 in 50 milijoni evrov.

Tudi Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁵⁵ določa velike projekte, in sicer so to tisti, katerih ocenjena vrednost presega 25 milijonov evrov, pri tem pa zanje določa samo nekatere omejitve za uvrstitev v načrt razvojnih programov. Drugi nacionalni predpisi s področja javnih financ ne določajo posebne obravnave velikih projektov, zato ocenjujemo, da namen določitve nižje vrednosti velikega projekta, kot je to urejeno v evropskih uredbah, ni jasen.

2.2.2 Ukrepi Republike Slovenije

Poleg ukrepov Evropske unije je organ upravljanja oblikoval še druge ukrepe, ki so bili namenjeni zmanjševanju zahtev, kot so bile določene s slovensko uredbo o izvajanju na začetku programskega obdobja. V reviziji smo organ upravljanja zaprosili za predstavitev ukrepov, ki jih je uvedla Republika Slovenija za poenostavitev sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Organ upravljanja je navedel, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uvedel naslednje ukrepe:

1. poenotenje obrazcev za prijavo instrumentov, zmanjšanje frekvence in nabora obveznih podatkov pri obveznem poročanju ter natančneje določeni postopki vrednotenja,
2. omogočanje lažjega dokazovanja upravičenosti stroškov,
3. decentralizacija vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR,
4. učinkovitejše izvajanje upravljalnih preverjanj,
5. poenostavitev in skrajšanje postopkov potrjevanja in izvajanja instrumentov ter bolj prilagodljiva ureditev razmerij med udeleženci evropske kohezijske politike,
6. poenostavitev upravljalnih preverjanj za izdatke male vrednosti v okviru tehnične pomoči,
7. plačilo za investicijske transfere občinam pred datumom zapadlosti in
8. neposredno plačilo upravičenca podizvajalcem za opravljene storitve oziroma dobavljeno blago.

Ukrepi, ki jih je uvedla Republika Slovenija, se večinoma nanašajo na celoten sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Ne nanašajo se na posamezna področja oziroma na posamezne skupine projektov, kot to velja za ukrepe Evropske unije, temveč na posamezne sklope aktivnosti, ki pa veljajo praviloma za vse vrste projektov.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

2.2.2.1 Poenotenje obrazcev za prijavo instrumentov, zmanjšanje frekvence in nabora obveznih podatkov pri obveznem poročanju ter natančneje določeni postopki vrednotenja

Organ upravljanja je z navodili za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje⁵⁶ nadomestil več različnih navodil⁵⁷. Namen je bil poenostaviti izvajanje evropske kohezijske politike za vse udeležence.

V novih navodilih so bili poenoteni nekateri obrazci. Organ upravljanja je s tem želel jasno določiti vrsto in obseg podatkov ter standardizirati ustrezne obrazce, ki jih potrebuje za potrditev instrumentov.

Ministrstva so potrdila, da se je zmanjšala možnost napak, olajšala in pospešila priprava instrumentov ter skrajšal čas njihovega potrjevanja. Hkrati pa so poudarila, da določene zahteve iz obrazcev niso primerne za vsako posredniško telo, saj zaradi posebnih značilnosti posameznih projektov vnaprej določen obrazec ni vedno najboljša rešitev. Ob uvedbi sprememb so po mnenju organa upravljanja nastajali le manjši zapleti pri uvajanju novih obrazcev.

Z novimi navodili sta se zmanjšala obseg in pogostost poročanja. Organ upravljanja je navedel, da je s tem dosežena manjša delovna obremenitev posredniških teles in organa upravljanja. Posredniška telesa so to potrdila, vendar poudarila, da se v praksi dejansko poroča večkrat, in sicer po potrebi. Predvsem se na neformalni ravni poročanje izvaja večkrat, kot je predpisano. Pri uvedbi sprememb je organ upravljanja navedel pomanjkljivost, da je pri poročanju še vedno potreben precejšen obseg dokumentacije.

Ocenjujemo, da združitev navodil pomeni poenostavitev zaradi večje jasnosti in preglednosti pravil. Z zmanjšanim številom obrazcev in obsegom zahtevanih podatkov pri prijavi instrumentov se je zmanjšalo tveganje za napačno uporabo obrazcev in olajšalo delo prijaviteljem instrumentov ter tistim zaposlenim na organu upravljanja, ki potrjujejo instrumente. Tudi zmanjšanje frekvence poročanja zmanjšuje administrativne stroške.

Opozoriti je treba, da je organ upravljanja ta in druga navodila, ki urejajo izvajanje evropske kohezijske politike, pogosto spreminjal, na spletni strani organa upravljanja pa so objavljena samo vsakokratno veljavna navodila, zato ni omogočena sledljivost vseh sprememb.

2.2.2.2 Omogočanje lažjega dokazovanja upravičenosti stroškov

Organ upravljanja je decembra 2009 spremenil Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013. Namen je bil poenostaviti pravila in zmanjšati obseg dokazil, ki so jih nekatera posredniška telesa zahtevala od upravičencev pri dokazovanju upravičenosti stroškov.

⁵⁶ Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 z dne 10. 5. 2010.

⁵⁷ Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 z dne 20. 9. 2007; Navodila organa upravljanja za ugotavljanje skladnosti in izvajanje spremljanja ter ocenjevanja učinkovitosti državnih pomoči v zvezi z izvajanjem kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, maj 2008; Navodilo za spremljanje in poročanje o izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 z dne 1. 10. 2007.

Obseg navodil je sedaj občutno manjši, z drugačno opredelitvijo upravičenih stroškov pa navodila tudi niso več tako omejujoča. Poleg izkazovanja upravičenosti stroškov na podlagi dejansko nastalih stroškov je bila določena možnost poročanja o upravičenih stroških v pavšalih in uvedena možnost dokazovanja upravičenih stroškov z izpisi iz poslovnih knjig na ravni področnega odseka⁵⁸.

Posredniška telesa so potrdila, da se je s spremembo dokazovanja upravičenosti stroškov zmanjšalo administrativno breme upravičencev ter da se je tako obdobje kontrole zahtevkov za izplačilo kot tudi obdobje do izplačil upravičencem skrajšalo. Ob tem pa so poudarili, da dokazovanje upravičenih stroškov z izpisi iz poslovnih knjig za področni odsek še ne predstavlja poenostavitve predvsem zaradi potrebne prilagoditve informacijskih sistemov upravičencev in zaradi večjega začetnega npora pri uveljavljanju ukrepa. Izrazili so tudi skrb, da lahko kljub poenostavitvam pri dokazovanju upravičenosti stroškov pri izvajanju kontrol oziroma revizij pride do naknadnih zahtev glede dokazil o dejansko nastalih stroških.

Ocenjujemo, da je s spremembo navodil o upravičenih stroških omogočeno lažje, hitrejše in stroškovno učinkovitejše dokazovanje upravičenih stroškov.

Opozoriti želimo, da so v navodilih o upravičenih stroških možnosti poročanja o upravičenih stroških v pavšalih navedene v poglavju o posrednih stroških. To poglavje je neustrezno naslovljeno, saj ureja vse tri vrste poročanja na podlagi pavšala, ki ne zajemajo le posrednih stroškov.

2.2.2.3 Decentralizacija vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR

Organ upravljanja je razširil možnost dostopa za vnos podatkov v informacijski sistem ISARR. Listine in podatke, ki so podlaga za pripravo zahtevkov za izplačilo in za povračilo, lahko vnašajo tudi upravičenci sami. Ukrep je bil uveden z namenom, da bi se podatki vnesli v sistem ISARR le enkrat.

Revidiranci so potrdili, da tak način vnosa odpravlja nepotrebna podvajanja administrativnega dela, omogoča hitrejše izvajanje in učinkovitejše spremljanje operacij ter manjšo obremenitev skrbnikov pogodb oziroma oseb, ki izvajajo preverjanja. Hkrati so pojasnili, da podatke v sistem ISARR še vedno vnašajo posredniška telesa, če ta ocenijo, da je to bolj ustrezno. Če se podatki vnašajo le po enkrat, je s tem zmanjšana možnost napak. Vendar pa je, kadar upravičenec sam vnese napačne podatke, potreben dodaten čas za popravke. Revidiranci so navedli, da lahko pride do napak tudi zaradi različnih interpretacij navodil in različnih podatkov v sistemu.

⁵⁸ Področni odsek je prepoznaven sestavni del organizacije, ki se ukvarja s posameznim proizvodom oziroma s posamezno storitvijo ali s skupino sorodnih proizvodov oziroma storitev, tveganja in donosi, ki se nanašajo nanj, se razlikujejo od tistih v drugih področnih odsekih. Zanj je mogoče iz poslovnih knjig izpisati konte poslovnega izida in stanja. Poslovne dogodke, kot na primer nastala obveznost, prejeta in dano plačilo, potni strošek ali izplačilo plače, je treba ustrezno opremiti z oznako za knjiženje, z računovodsko kodo – področnim odsekom, in to oznako pri knjiženju tudi vnesti v ustrezno evidenco.

Pri nekaterih izvedenih revizijah računskega sodišča⁵⁹ smo ugotovili, da sistem ISARR ne deluje učinkovito in da se podatki vanj ne vnašajo sproti. Ocenjujemo, da je decentralizacija vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR smiselna, saj omogoča hitrejšo izvajanje postopkov, manjše breme predvsem skrbnikov pogodb, manj podvajanja enakih aktivnosti ter lažje in boljše spremljanje izvajanja operacij. Vendar je učinek decentralizacije vnosa zaradi nezanesljivega sistema ISARR vprašljiv.

2.2.2.4 Učinkovitejše izvajanje upravljalnih preverjanj

Organ upravljanja je navedel, da je zaradi priporočil računskega sodišča⁶⁰ in revizijskega organa ter zaradi interesa organa upravljanja po večji učinkovitosti izvajanja upravljalnih preverjanj⁶¹ spremenil navodila, ki jih urejajo⁶². Pred to spremembo so se upravljalna preverjanja izvajala dodatno poleg preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna. Za izvajanje upravljalnih preverjanj je bil v skladu z navodili zadolžen kontrolor. Po vsebini enaka preverjanja pa je pred tem že v skladu z ureditvijo za sredstva državnega proračuna opravil skrbnik pogodbe pri posredniškem telesu ali pri institucijah, na katera so posredniška telesa prenesla določene naloge.

Spremenjena navodila kot upravljalna preverjanja opredeljujejo vse postopke preverjanj, ki so vzpostavljeni za izvrševanje državnega proračuna in hkrati izpolnjujejo zahteve evropskih uredb in nacionalne zakonodaje. Pri ministrstvih, ki so v vlogi posredniških teles, upravljalna preverjanja praviloma izvajajo skrbniki pogodb, na nekaterih ministrstvih pa ta preverjanja poleg skrbnikov še vedno izvajajo tudi kontrolorji. Priznana so tudi preverjanja, ki jih izvedejo druge institucije, na katera so posredniška telesa prenesla določene naloge. Revidiranci pa so poudarili, da kljub prenosu nalog odgovornost za porabo sredstev ostaja na posredniškem telesu in zato lahko prihaja do nekakovostne izvedbe preverjanj.

Revidiranci menijo, da s spremenjeno ureditvijo upravljalnih preverjanj ne prihaja več do podvajanja dela, kar pospeši postopke preverjanj zahtevkov za izplačilo in črpanje sredstev. Skrbnik naj bi imel tudi boljši

⁵⁹ Revizijsko poročilo *Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*, št. 3263-2/2011/78 z dne 25. 9. 2012 (v nadaljevanju: *Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*: [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/\\$file/EUSkladi_SP06-11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/$file/EUSkladi_SP06-11.pdf)] in revizijsko poročilo *Informacijski sistem Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, št. 1210-3/2009/88 z dne 15. 11. 2011 (v nadaljevanju: *Informacijski sistem Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*: [URL: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>], oktober 2012.

⁶⁰ Revizijsko poročilo *Kako preverjamo izplačila za evropski denar*, št. 1220-2/2008-23 z dne 17. 4. 2009 (v nadaljevanju: *Kako preverjamo izplačila za evropski denar*): [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K86C7939B9BD82414C125759E0017F666/\\$file/Kontrolno_okolje_SS.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K86C7939B9BD82414C125759E0017F666/$file/Kontrolno_okolje_SS.pdf)] in revizijsko poročilo *Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev*, št. 1220-3/2009/42 z dne 26. 4. 2011 (v nadaljevanju: *Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev*): [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA3E3C736C3567627C125787E0038CDAE/\\$file/Str_Kontrol_SP08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA3E3C736C3567627C125787E0038CDAE/$file/Str_Kontrol_SP08.pdf)], oktober 2012.

⁶¹ Upravljalna preverjanja so preverjanja, ki morajo biti v skladu z evropskimi uredbami izvedena za vsak projekt, sofinanciran z evropskimi sredstvi, in zajemajo administrativne kontrole in kontrole na kraju samem. Določena so s 60.b členom Uredbe 1083/2006 in drugim do petim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES.

⁶² Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, Ljubljana, verzija 1.40, maj 2010.

pregled nad celotno operacijo. Nova navodila so po mnenju revidirancev bolj razumljiva in prispevajo k bolj enotnemu izvajanju preverjanj.

Ocenjujemo, da je zaradi drugačne opredelitve upravljalnih preverjanj in njihove umestitve v sistem notranjih kontrol, ki je že vzpostavljen za izvrševanje državnega proračuna, s spremembo navodil omogočeno učinkovitejše izvajanje upravljalnih preverjanj in hitrejše črpanje evropskih sredstev. Opozoriti želimo, da je ureditev upravljalnih preverjanj še vedno različna po posameznih posredniških telesih, kar pa izhaja že iz različne ureditve za sredstva integralnega državnega proračuna.

2.2.2.5 Poenostavitev in skrajšanje postopkov potrjevanja in izvajanja instrumentov ter drugačna ureditev razmerij med udeleženci evropske kohezijske politike

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila slovenska uredba o izvajanju večkrat spremenjena. Namen sprememb je bil doseči učinkovitejši in enostavnejši sistem izvajanja kohezijske politike. Pred spremembami uredbe je organ upravljanja naloge na posredniško telo prenesel s sklepom na ravni posameznega instrumenta. Spremenjena uredba pa določa, da organ upravljanja in posredniško telo uredita medsebojna razmerja s sporazumom na ravni prednostne usmeritve. S sporazumom določita način izvajanja prenesenih nalog, posredniško telo pa lahko te naloge prenese s sporazumom na drugo pristojno ministrstvo ali pa s pogodbo na osebo javnega ali zasebnega prava.

Spremenjena slovenska uredba o izvajanju poleg tega neposrednim proračunskim uporabnikom v vlogi predlagatelja finančnega načrta in upravičenca daje možnost, da pripravijo razpisno dokumentacijo in jo posredujejo organu upravljanja v seznanitev in ne več v potrditev. Prav tako lahko po pooblastilu organa upravljanja sami izvajajo administrativne kontrole. Posredniškemu telesu je po spremembi dana tudi možnost, da opravlja kontrole na kraju samem.

Revidiranci so navedli, da so sporazumi v pomoč pri natančnejši določitvi procesov, kjer se lahko udeleženca dogovorita o najučinkovitejšem načinu sodelovanja. Po njihovem mnenju je tudi manj večkratnega odločanja o istih zadevah na več ravneh, deloma zaradi predhodnega neformalnega usklajevanja med posredniškimi telesi in organom upravljanja ter pridobljenih izkušenj oseb, ki so udeležene pri izvajanju. Posredniška telesa so izpostavila, da je organ upravljanja kljub spremembi slovenske uredbe o izvajanju še vedno obdržal pristojnost potrjevanja instrumentov. Pri tem po njihovem mnenju še vedno prevečkrat posega v vsebinsko presojo instrumentov. Kljub temu so navedli, da se je občutno skrajšal čas za potrjevanje instrumentov.

Ocenjujemo, da sklenitev sporazuma o prenosu nalog na ravni prednostne usmeritve in možnost, da določene naloge izvedejo neposredni proračunski uporabniki v vlogi upravičenca, predstavljajo dejansko poenostavitev sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Proučiti bi bilo treba smiselnost potrjevanja instrumentov tako, kot ga še vedno izvaja organ upravljanja predvsem za prihodnje programsko obdobje 2014—2020. Ministrstva so v skladu z nacionalnimi predpisi nosilci pristojnosti na določenih področjih in morajo zato ustrezno načrtovati poslovanje ter tudi projekte, ki so sofinancirani iz sredstev evropske kohezijske politike. Ti projekti bi morali biti komplementarni projektom, ki so financirani iz sredstev državnega proračuna.

2.2.2.6 Poenostavitev upravljalnih preverjanj za izdatke male vrednosti v okviru tehnične pomoči

Organ upravljanja je zaradi nesorazmerno velikega obsega administrativnega dela v primerjavi z vrednostjo zneskov, ki jih je preverjal, z navodili za tehnično pomoč⁶³ določil, da se administrativnih kontrol ne izvaja za posamezne izdatke tehnične pomoči nižje od 200 evrov. Te izdatke preverijo posredniška telesa na podlagi zakona, ki ureja javne finance. Ta preverjanja po slovenski uredbi o izvajanju niso opredeljena kot upravljalna preverjanja. Organ upravljanja je pojasnil, da je mejo 200 evrov določil na podlagi analize⁶⁴.

Organ upravljanja je poudaril pozitiven učinek ukrepa, ki pomeni manjši obseg dela predvsem za kontrolorje organa upravljanja, ki izvajajo upravljalna preverjanja. Tudi za posredniška telesa pomeni manjši obseg dela, saj organu upravljanja ni treba več pošiljati dokazil o stroških za zneske, ki so manjši od 200 evrov. Organ upravljanja je kot težavo navedel le, da pri revizijah ali pri pripravi zahtevkov za povračilo nima dokumentacije za stroške pod tem zneskom.

Glede na to, da posredniška telesa, ki porabljajo sredstva tehnične pomoči, že izvajajo kontrole pred izplačilom sredstev na podlagi zakona, ki ureja javne finance, ocenjujemo, da je preverjanje izdatkov samo nad vrednostmi 200 evrov v okviru tehnične pomoči smiselno in poenostavlja administrativne kontrole, ki jih izvaja organ upravljanja. Proučiti pa bi bilo treba tudi možnost, da bi se preverjanja za tehnično pomoč, ki jih izvajajo ministrstva, štela kot upravljalna preverjanja.

2.2.2.7 Plačilo za investicijske transfere občinam pred datumom zapadlosti

Z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁶⁵, je bilo od aprila 2009 dovoljeno plačilo investicijskih transferov občinam in posrednim proračunskim uporabnikom en dan pred dnevom plačila občine ali posrednega proračunskega uporabnika izvajalcu. Ukrep je bil uveden kot pomoč občinam in posrednim proračunskim uporabnikom pri reševanju likvidnostnih težav.

Ocenjujemo, da plačilo za investicijske transfere občinam pred datumom zapadlosti obveznosti pospešuje izvajanje projektov. Ta ukrep omogoča pravočasno izvedbo projektov in pripomore k reševanju likvidnostnih težav občin. Rok, do katerega morajo biti pregledani zahtevki za izplačilo posameznega projekta, je jasno določen. Vendar je pri tem treba z ustreznimi varovalkami in predvidenimi sankcijami za morebitne kršitve zagotoviti, da občine te obveznosti dejansko plačajo na datum zapadlosti obveznosti, zaradi katere je bilo izplačilo izvedeno.

Ta ukrep se nanaša na vsa sredstva državnega proračuna. Ker pa se velik del sredstev evropske kohezijske politike dodeljuje občinam, je ukrep pomemben tudi za izvajanje evropske kohezijske politike.

⁶³ Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike cilja Konvergenca 2007–2013 (3. spremembe in dopolnitve), Verzija 1,30, Ljubljana, julij 2012.

⁶⁴ Predlog vpeljave načela sorazmernosti v izvedbo preverjanj po 13. členu Uredbe Sveta (EU) št. 1083/2006, št. dokumenta 3083-3/2008/144.

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, Uradni list RS, št. 26/09. Zakoni, ki urejajo izvrševanje proračunov Republike Slovenije tudi za kasnejša leta, dovoljujejo to možnost.

2.2.2.8 Neposredno izplačilo upravičenca podizvajalcem za opravljene storitve oziroma dobavljeno blago

S spremembo zakona, ki ureja javno naročanje⁶⁶, je bilo določeno obvezno neposredno plačevanje podizvajalcem. To pomeni, da mora izbrani izvajalec, kadar namerava izvesti predmet javnega naročila s podizvajalci, v pogodbi pooblastiti naročnika, da na podlagi potrjenega računa oziroma situacije neposredno plačuje podizvajalcem. Ukrep je bil uveden s spremembo zakona marca 2010 z namenom odprave finančne nediscipline izvajalcev, predvsem v gradbeni dejavnosti.

Namen neposrednih plačil podizvajalcem je bil zagotoviti večjo plačilno disciplino. Ocenjujemo, da povzroča dodatno delo organom, ki so vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike.

Tudi ta ukrep se nanaša na vsa sredstva državnega proračuna. Postopki oddaje javnih naročil se izvajajo tudi za velik del sredstev evropske kohezijske politike, zato ocenjujemo, da je ukrep pomemben za izvajanje evropske kohezijske politike.

2.3 Spremljanje učinkov ukrepov

Pri presojanju učinkovitosti spremljanja ukrepov smo preverili, kako organ upravljanja in posredniška telesa spremljajo uporabljene ukrepe, kako ravnajo ob ugotovljenih težavah in ali ocenjujejo rezultate uvedenih ukrepov.

Organ upravljanja o uporabi ukrepov posebej ni poročal in tudi ni ocenjeval učinkov. Izvajanje ukrepov spremlja v sodelovanju z ministrstvi pri pripravi instrumentov in ob njihovi potrditvi. Spremljanje ukrepov se je izvajalo na operativnih sestankih, na katerih so sproti obravnavali težave in morebitne rešitve. Organ upravljanja je navedel, da rezultatov uvedenih ukrepov še ni smiselno celostno ocenjevati, saj naj bi bil obseg uporabe še premajhen in zato, razen manjših popravkov, še niso posegali v že uvedene ukrepe.

Organ upravljanja na splošno spremlja izvajanje ukrepov, vendar ocenjujemo, da bi moral tudi sproti preverjati izvajanje posameznih ukrepov. Predvsem je to pomembno pri prvih projektih, pri katerih so bili uporabljeni ukrepi. Tako bi lahko pravočasno in primerno ukrepal ob morebiti ugotovljenih težavah in nejasnostih že ob začetku njihove uporabe. Z bolj kakovostnim sprotim spremljanjem bi lahko izboljševal prakso pri poenostavitvah sistema in spodbudil uporabo ukrepov pri večjem številu projektov ter s tem olajšal in pospešil črpanje evropskih sredstev.

2.4 Koristnost ukrepov in možnosti za nadaljnje poenostavitve

Preverili smo, ali uporabljeni ukrepi predstavljajo prave poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike. Za prave poenostavitve smo šteli tiste, ki prinašajo zelene učinke, to je zmanjšanje administrativnega bremena, predvsem za upravičence. Če za upravičence nimajo zelenih učinkov oziroma

⁶⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 19/10.

nanje nimajo vpliva, imajo pa želene učinke za organe, ki so vključeni v sistem izvajanja evropske kohezijske politike, smo jih enako ocenili kot prave poenostavitve⁶⁷.

Opozorili smo tudi na nekatere težave sistema izvajanja evropske kohezijske politike, ki smo jih ugotovili v prejšnjih revizijah računskega sodišča, in dodatno zaznana tveganja in dejstva, ki vplivajo na učinkovitost sistema izvajanja evropske kohezijske politike.

Ukrepi poenostavitve, ki so jih omogočili evropski predpisi, so bili v Republiki Sloveniji uvedeni razmeroma hitro, vendar pa niso bili široko uporabljeni. Pregled obsega uporabe teh ukrepov prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Pregled uporabe ukrepov za poenostavitve Evropske unije v Republiki Sloveniji po skladih (potrjene operacije do 31. 12. 2011)

Naziv ukrepa	Delež uporabe glede na število vseh/potencialnih projektov		
	ESS v odstotkih	ESRR v odstotkih	KS v odstotkih
1. Posredni stroški na podlagi pavšala	-*	1/3	Ne
2. Standardni stroški na enoto	14/21	Ne	Ne
3. Povprečnine	Ne	Ne	Ne
4. Prispevki v naravi pri finančnem inženiringu	Ne	Ne	Ne
5. Višji odstotek predplačil pri projektih državnih pomoči	Ne	Ne	Ne
6. Upravičenost stroškov velikih projektov, ki jih Evropska komisija še ni potrdila	Ne	Ne	1/100
7. Ureditev sofinanciranja vračljive pomoči	Ne	Da**	Ne
8. Sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke***	Ne	Ne	Ne
9. Drugačna opredelitev velikih projektov	Ne	Ne	Ne

Opombe:

* Se ne šteje za ukrep za ta sklad, ker je bilo to mogoče že v začetku programskega obdobja.

** Ukrep pomeni le razjasnitev pravil.

*** Pri projektih, za katere so revidiranci poročali o uporabi ukrepa in za katere smo prejeli dokumentacijo, uporabe ukrepa ni bilo mogoče potrditi, kljub temu da so nekatera posredniška telesa poročala o njegovi uporabi. Spremenjena obravnava projektov, ki ustvarjajo prihodke, naj bi se po navedbah organa upravljanja izvajala pri projektih, ki so potrjeni po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Vir: računsko sodišče na podlagi podatkov revidirancev.

⁶⁷ V Prilogi 2 prikazujemo tabelo s pogoji, ki so morali biti izpolnjeni, da smo ukrep šteli za poenostavitve.

Od devetih ukrepov, ki smo jih v reviziji pregledali, sta bila pri ESRR dejansko uporabljena le dva, pri ESS in KS pa le po eden. To, da posamezni ukrep ni bil uporabljen, še ne pomeni, da bi v okviru operativnega programa moral biti uporabljen, temveč lahko pomeni tudi, da posameznega ukrepa ni bilo smiselno ali celo ni bilo mogoče uporabiti. Ukrepe bi bilo po tem, ko je njegova uvedba ustrezno podprta, smiselno uporabiti v večjem obsegu predvsem zato, ker pripravljalne aktivnosti terjajo največ časa. Pozornost bi bilo treba usmeriti predvsem k natančnejšemu pregledu, kje je uporaba ukrepov smiselna in dovoljena, pred tem pa ustrezno proučiti posamezna področja in opredeliti tveganja, do katerih pride pri uporabi ukrepov.

V že opravljenih revizijah računskega sodišča smo identificirali še nekatera druga področja, na katerih bi bila mogoča drugačna ureditev, ki bi lahko pomenila poenostavitev sistema evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji⁶⁸, na primer:

- večja skladnost predpisov: smiselni bi bil bolj enovit pristop k pripravi predpisov o izvajanju evropske kohezijske politike glede na predpise, ki urejajo javne finance, saj so projekti za izvajanje evropske kohezijske politike del programov, ki jih izvajajo ministrstva;
- zagotovitev učinkovitega informacijskega sistema: obstoječi informacijski sistem ISARR ne deluje zanesljivo, tako da bi omogočal finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje operativnih programov ter ustrezne analize; ISARR tudi nima zagotovljene učinkovite povezave z informacijskim sistemom organa za potrjevanje; treba bi bilo vzpostaviti informacijski sistem, s katerim bi bili zagotovljeni takšni podatki, da bi bilo mogoče pregledno in sprotno preverjanje porabe vseh sredstev države in preprečeno na primer dvojno financiranje izdatkov;
- zagotovitev primernih postopkov izbire projektov: praviloma velja, da projekte, ki so namenjeni državi, pri katerih je lastnica nepremičnin Republika Slovenija oziroma je lastnica rezultatov projekta, in so v njeni neposredni odgovornosti, izvajajo ministrstva; izvajajo jih s programi na podlagi določenih kriterijev in ne z javnimi razpisi. Smiselno bi bilo, da bi enako veljalo tudi za vse projekte, ki so financirani iz evropskih sredstev;
- zagotovitev dela sredstev slovenske udeležbe: pri izvajanju projektov prihaja do primerov, ko sredstev slovenske udeležbe ni na razpolago v primernem obsegu in ob pravem času; preprečiti bi bilo treba, da bi zaradi zagotovitve slovenske udeležbe prihajalo do zastojev pri izvajanju projektov evropske kohezijske politike;
- bolj smiselna priprava opisov sistema in nadzora za revidirane operativne programe: vsi trije opisi so zelo obsežni in podrobni ter po naši oceni presegajo zahteve 58. do 62. člena Uredbe 1083/2006 in 21. člena Uredbe 1828/2006; opis sistema upravljanja in nadzora je po določbah evropskih uredb obvezen za posamezni operativni program in je namenjen seznanitvi Evropske komisije glede sistema upravljanja in nadzora v posamezni državi članici ter zagotovitvi, da ta deluje učinkovito.

Opozarjali smo tudi na pogoste menjave odgovornih oseb organa upravljanja, spreminjanje strukture sistema in postopkov izvajanja. Te pa lahko zavirajo razvoj in učinkovitost pravil o izvajanju evropske kohezijske politike.

⁶⁸ Revizijska poročila računskega sodišča: *Kako preverjamo izplačila za evropski denar, Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev, Informacijski sistem Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji in Učinkovitost energetske sanacije javnih stavb*, št. 326-2/2010/58 z dne 27. 12. 2011: [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC797BEF7378D42CC1257973001E0F8A/\\$file/EnergijaJS_SP07-10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC797BEF7378D42CC1257973001E0F8A/$file/EnergijaJS_SP07-10.pdf)], oktober 2012.

Spremembo sestave vlade v februarju 2012 so se pričela združevanja in združevanja različnih področij med ministrstvi. Naloge organa upravljanja, ki je bil prej del Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, sedaj opravlja Direktorat za kohezijsko politiko Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Zato so se pojavile tudi nekatere težave pri komunikaciji med njim in posredniškimi telesi. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, pa slovenska uredba o izvajanju in dokumenti z opisom sistema upravljanja in nadzora, ki morajo biti izdelani skladno z evropskimi uredbami, niso bili spremenjeni. Med drugim se namreč z njimi določi, katera služba oziroma ministrstvo je organ upravljanja in kdo je njegova odgovorna oseba.

Pojasnilo organa upravljanja

Dokumenti z opisom sistema upravljanja in nadzora so bili za vse tri revidirane programe spremenjeni oktobra 2012, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija. Slovenska uredba o izvajanju pa je bila spremenjena januarja 2013. S temi spremembami je bilo določeno, da vloga organa upravljanja za operativne programe izvajajo notranje-organizacijske enote Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in da je lahko odgovorna oseba organa upravljanja državni sekretar, pristojen za področje evropske kohezijske politike, ali vodja notranje-organizacijske enote ministrstva.

Na podlagi ugotovitev o uvedbi in uporabi posameznih poenostavitev ocenjujemo, da so do sedaj uporabljeni ukrepi pripomogli k poenostavitvam sistema izvajanja evropske kohezijske politike.

Računsko sodišče je že v preteklih revizijah opozorilo na nekatera problematična področja izvajanja evropske kohezijske politike, kar so revidiranci deloma že upoštevali, ocenjujemo pa, da obstaja še veliko možnosti za nadaljnje poenostavitve. Pogoste spremembe v strukturi izvajanja evropske kohezijske politike so med drugim povzročile tudi nekaj težav pri komunikaciji, predvsem med organom upravljanja in posredniškimi telesi.

2.5 Aktivnosti za prihodnje programsko obdobje

Pri ocenjevanju aktivnosti za programsko obdobje od leta 2014 do leta 2020 smo preverili, ali so odgovorne institucije seznanjene s predlaganimi evropskimi uredbami za to obdobje in kako so se nanje odzvale.

Evropska komisija načrtuje poenostavitev postopkov črpanja sredstev evropske kohezijske politike tudi za naslednje programsko obdobje. Načrtovane poenostavitve naj bi bile zagotovljene s paketom uredb⁶⁹, ki bodo urejale izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju od leta 2014 do leta 2020, temeljijo pa na:

- harmonizaciji pravil različnih skladov Evropske unije,
- večji fleksibilnosti pri oblikovanju operativnih programov in nacionalnih sistemov,
- večji proporcionalnosti ukrepov upravljanja, spremljanja in kontrol,
- večji pravni jasnosti,
- učinkovitejšem prikazovanju rezultatov in poročanju,
- zmanjšanju administrativnih bremen upravičencev,
- obsežnejši uporabi k rezultatom usmerjenega pristopa (skupni akcijski načrt, angl. Joint Action Plan),

⁶⁹ Spletna stran Generalnega direktorata za regionalno politiko (DG Regio): [URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm], oktober 2012.

- uporabi učinkovite informacijske podpore – vpeljava e-kohezije,
- poenostavitvah pravil sofinanciranja evropskega teritorialnega sodelovanja in
- poenostavitvah pravil sofinanciranja iz ESS.

Predlogi se po posameznih področjih obravnavajo na zasedanjih delovne skupine Sveta za strukturne ukrepe. Vlada je za pripravo odločitev v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije v obdobju, na katero se nanaša revizija, ustanovila več delovnih skupin⁷⁰. Ena od teh je delovna skupina za strukturno in regionalno politiko⁷¹, ki deluje na področju finančnih instrumentov za spodbujanje uravnoteženega razvoja⁷² in krepitev teritorialnega sodelovanja v državah članicah. Pred vsakim zasedanjem Sveta za strukturne ukrepe se najprej v Republiki Sloveniji sestane delovna skupina za strukturno in regionalno politiko. Sodelujoči vnaprej prejmejo gradivo, ki se nanaša na predloge uredb Evropske unije, uskladijo stališče Republike Slovenije in ga potem predstavijo na zasedanju Sveta Evropske unije za strukturne ukrepe. Republika Slovenija je v letu 2011 tako predlagala skoraj sto sprememb predloga evropskih uredb za prihodnje programsko obdobje.

Odgovorne institucije v Republiki Sloveniji so že v letu 2011 začele z načrtovanjem poenostavitev za programsko obdobje od leta 2014 do leta 2020. Te institucije so seznanjene s predlaganim osnutkom paketa uredb, ki bodo urejale izvajanje evropske kohezijske politike v prihodnjem programskem obdobju, in so se na predlog tudi odzvale.

⁷⁰ Sklep št. 02401-6/2012/6 z dne 29. 3. 2012.

⁷¹ Vodi jo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, sodelujoči državni organi pa so Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za zunanje zadeve, Statistični urad Republike Slovenije in Urad Vlade Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

⁷² Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Solidarnostni sklad Evropske unije, iniciative skupnosti, posojila Evropske investicijske banke.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost in učinkovitost poenostavljanja sistema izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2012. Preverili smo, kako odgovorne institucije poenostavljajo sistem izvajanja evropske kohezijske politike, kateri ukrepi za poenostavitev sistema so bili uvedeni, na kakšen način in v kolikšni meri so bili ukrepi uporabljeni, kako so jih spremljali in ukrepali ter ali je njihova uporaba dejansko pomenila poenostavitev. V revizijo smo vključili izvajanje treh operativnih programov, in sicer Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.

Revizijo smo izvedli pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki nastopa v vlogah organa upravljanja in posredniškega telesa, pri Ministrstvu za finance, ki nastopa v vlogi organa za potrjevanje, in pri Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki nastopa v vlogi revizijskega organa. V revizijo so bila vključena še vsa ministrstva, ki opravljajo naloge posredniških teles, in sicer Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za zdravje ter Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je spremenila sestava Vlade Republike Slovenije, zato smo preverjali tudi poslovanje tistih organov v prejšnji sestavi, ki so bili vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je 20. 3. 2013 prav tako prišlo do spremembe sestave Vlade Republike Slovenije. Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo kot Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za notranje zadeve pa kot Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo. Znova je bilo ustanovljeno Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve pa je bilo preimenovano v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri odpravljanju administrativnih bremen oziroma zmanjševanju stroškov v sistemu izvajanja evropske kohezijske politike in izrek mnenja o učinkovitosti Republike Slovenije pri poenostavitvi tega sistema. Pri ocenjevanju uspešnosti smo presojali obseg uvedbe in dejanske uporabe ukrepov za poenostavitev sistema, pri ocenjevanju učinkovitosti pa proces uvajanja in uporabe teh ukrepov.

Menimo, da bi v Republiki Sloveniji lahko uspešneje poenostavljali sistem izvajanja evropske kohezijske politike. Sprejeti ukrepi poenostavljajo sistem, vendar je treba za enostavnejše izvajanje evropske kohezijske politike storiti več. Evropska unija je v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 dala državam članicam na voljo več različnih poenostavitev, katerih večji del je Republika Slovenija tudi uvedla, uporabljene pa so bile le v manjši meri. Priprava podlag in pogojev za uporabo poenostavitev, kot smo

ugotovili, na primer pri poročanju o upravičenih stroških v pavšalu, lahko zahteva veliko časa, zato bi bila smiselna uporaba poenostavitev pri večjem številu projektov. Poleg poenostavitev, ki jih je dala na voljo Evropska unija, je poenostavitve oblikovala in uvedla tudi Republika Slovenija. Spremenjeni so bili tudi nekateri nacionalni predpisi, ki so bolj jasno opredelili razmerja med udeleženci ter omogočili enostavnejše dodeljevanje in izplačevanje sredstev, izvajanje kontrol in poročanje. Pri teh poenostavitvah gre predvsem za poenostavljanje tistih nacionalnih pravil, ki so zahtevala bolj zapletene postopke, kot so to določale evropske uredbe.

Menimo, da bi *odgovorne institucije v Republiki Sloveniji lahko učinkoviteje poenostavljale sistem izvajanja evropske kohezijske politike*. Poenostavitve so bile uvedene razmeroma hitro, ugotovili pa smo, da nekatere niso bile uporabljene premišljeno, saj vsaka poenostavitev ni primerna za vse vrste projektov. Organ upravljanja in posredniška telesa bi morali na podlagi izvedenih temeljitih analiz proučiti najučinkovitejši način uvedbe vsake posamezne poenostavitve, saj napačne ocene o vsebini poenostavitve in o njenih učinkih povzročijo težave v kasnejših fazah izvajanja projektov. Zagotoviti bi morali tudi sprotno spremljanje uporabe poenostavitev, da bi lahko ukrepali takoj, ko bi bile ugotovljene morebitne težave ali nejasnosti.

Vsi uporabljeni ukrepi, namenjeni poenostavitvi sistema izvajanja evropske kohezijske politike, so tudi dejansko poenostavili sistem v Republiki Sloveniji, saj zmanjšujejo porabljen čas pri izvajanju, znižujejo administrativna bremena oziroma stroške ali prispevajo k jasnosti in preglednosti predpisov in postopkov. Kljub temu pa obstaja še veliko možnosti za nadaljnje poenostavitve. Računsko sodišče je v preteklih revizijah že opozarjalo na problematična področja izvajanja evropske kohezijske politike. Nekatera priporočila so bila upoštevana, vendar pomembne težave ostajajo. Te so, na primer neskladnost predpisov, neučinkovit in nezanesljiv informacijski sistem ter nestabilno okolje, ki onemogoča, da bi bila zagotovljena visoka strokovnost in kontinuiteta dela odgovornih institucij.

Za novo programsko obdobje od leta 2014 do leta 2020 nastaja na ravni Evropske unije nova ureditev kohezijske politike. Odgovorne institucije v Republiki Sloveniji so seznanjene s paketom uredb, ki bo urejal izvajanje evropske kohezijske politike v prihodnjem programskem obdobju. Organ upravljanja v sodelovanju z ostalimi organi tudi aktivno sodeluje pri oblikovanju vsebine paketa uredb. To pripravljeno obdobje bi moral po našem mnenju organ upravljanja izkoristiti za to, da na podlagi dosedanjih izkušenj in priporočil nadzornih organov za tekoče obdobje prouči možnosti za oblikovanje bolj enostavnih, strokovnih in učinkovitih pravil v prihodnjem programskem obdobju.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- zagotovi delovanje informacijskega sistema tako, da bo omogočeno stalno in sprotno vnašanje podatkov, da bi bilo mogoče učinkovito spremljanje izvajanja poenostavitev;
- nadaljuje z oblikovanjem ukrepov za poenostavitve sistema izvajanja evropske kohezijske politike, pripravlja podlage in pogoje zanje ter jih ocenjuje in prilagaja s pomočjo podrobnejših analiz;
- izdeluje analize na podlagi preteklih podatkov pri večjem številu projektov, tudi tistih, ki so financirani s sredstvi državnega proračuna;
- za poročanje o upravičenih stroških v pavšalih pripravlja metodologije oziroma metodološke osnove za njihovo oblikovanje tako, da bodo čim bolj upoštevane dejanske potrebe različnih ciljnih skupin upravičencev oziroma različne vrste projektov;
- za posamezne poenostavitve smiselno določi ciljne skupine upravičencev;
- zagotovi preglednost, sledljivost in dostopnost sprememb navodil o izvajanju evropske kohezijske politike;
- ustrezno popravi navodila, ki urejajo upravičenost izdatkov v delu, ki se nanaša na poročanje o upravičenih stroških v pavšalih;
- smiselno uredi izvajanje kontrol, kadar so v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabniki, upoštevajoč izvajanje kontrol, kot sicer velja za sredstva državnega proračuna;
- predlaga Vladi Republike Slovenije, da jasno določi eno organizacijsko enoto vlade oziroma ministrstva kot organ upravljanja zaradi nedvoumne določitve pristojnosti in odgovornosti organov in posameznikov;
- v postopku priprav na novo programsko obdobje oblikuje jasen in utemeljen predlog, koga naj se določi za organ upravljanja oziroma na kakšen način se lahko zagotovi ustrezna raven pravne varnosti pri uresničevanju pristojnosti in odgovornosti organa upravljanja.

Ministrstvu za finance in *Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo* priporočamo, naj zagotovita enotnost pravil ter tudi postopkov sofinanciranja oziroma financiranja projektov iz evropskih sredstev in državnega proračuna.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
3. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno;
4. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
5. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
6. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
7. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
8. Ministrstvu za finance, priporočeno;
9. Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, priporočeno;
10. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
11. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
12. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
13. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
14. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
15. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
16. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
17. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
18. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
19. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
20. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
21. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
22. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
23. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
24. dr. Roku Žarniču, priporočeno;
25. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
26. dr. Žigi Turku, priporočeno;

27. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
28. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
29. mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
30. mag. Darji Radić, priporočeno;
31. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
32. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
33. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
34. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
35. Alešu Zalarju, priporočeno;
36. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
37. Borutu Pahorju, priporočeno;
38. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
39. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
40. Francu Bogoviču, priporočeno;
41. Gregorju Golobiču, priporočeno;
42. Igorju Maherju, priporočeno;
43. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
44. Janezu Janši, priporočeno;
45. Janezu Podobniku, priporočeno;
46. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
47. Majdi Širca Ravnikar, priporočeno;
48. Marjeti Cotman, priporočeno;
49. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
50. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
51. Zvonku Črnaču, priporočeno;
52. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
53. arhivu, tu.

5. PRILOGE

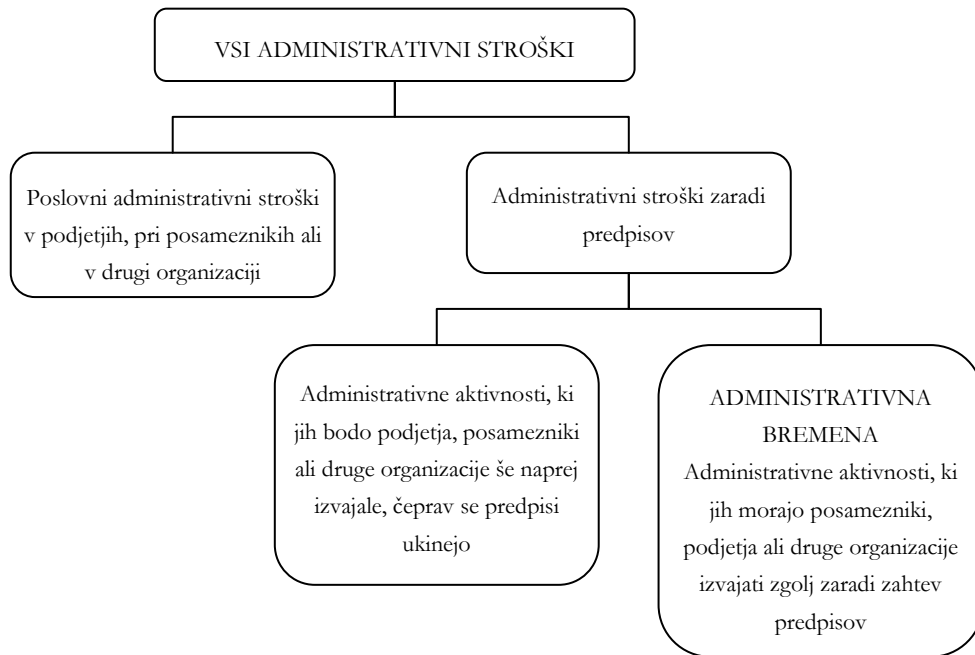
Priloga 1: Administrativno breme in stroški

*Administrativno breme*⁷³ je del administrativnih stroškov, ki nastanejo zgolj zaradi zahtev predpisov in niso običajni stroški podjetja, posameznika ali druge organizacije. Administrativni stroški so stroški administrativnih aktivnosti, ki jih mora opraviti podjetje, posameznik ali druga organizacija, za zagotovitev potrebnih informacij, ki jih zahteva zakonodaja ali drugi predpisi. Tako opredeljeni stroški vključujejo poleg administrativnih bremen tudi stroške, ki bi jih imele organizacije ali posamezniki ne glede na predpis⁷⁴. Administrativno breme kot del administrativnih stroškov prikazujemo na sliki 1. Za lažje razumevanje področja revizije na sliki 2 prikazujemo primer dodatnega bremena pri izvajanju evropske kohezijske politike, in sicer poročanje o potnih stroških, ki se nanašajo na projekt evropske kohezijske politike.

⁷³ V skladu s Priročnikom za enotno metodologijo za merjenje administrativnih stroškov (OECD, International Standard Cost Model Manual, October 2005), na katerega se sklicuje Evropska komisija pri opredeljevanju izrazov administrativno breme in administrativni stroški (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU, 24. 1. 2007, COM (2007) 23 final), spletna stran: [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0023:FIN:en:PDF>], oktober 2012.

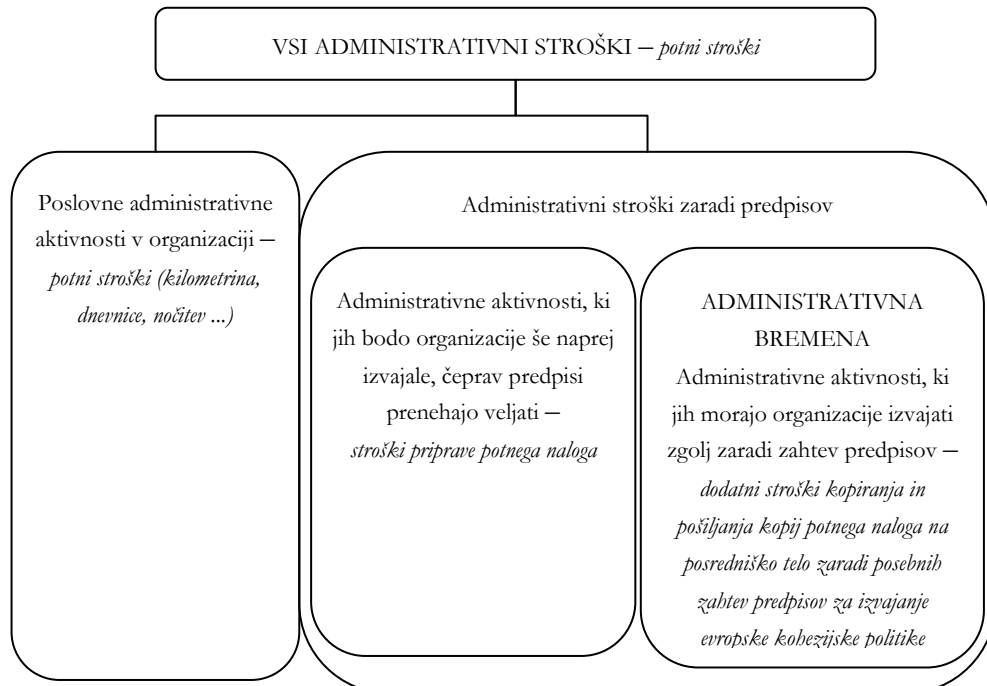
⁷⁴ Na primer: podjetje sestavlja bilanco stanja in izkaz poslovnega izida ne glede na zakonodajo, kar povzroča določene administrativne stroške. Če pa mora to informacijo posredovati različnim institucijam v različnih oblikah ali v preurejeni obliki, to povzroči dodatne administrativne stroške – administrativno breme.

Slika 1: Administrativno breme kot del administrativnih stroškov



Vir: Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov.

Slika 2: Administrativno breme evropske kohezijske politike kot del administrativnih stroškov – primer potnih stroškov, ki se nanašajo na projekt evropske kohezijske politike



Vir: računsko sodišče po Enotni metodologiji za merjenje administrativnih stroškov.

Administrativna bremena je smiselno ocenjevati na več ravneh odločanja in delovanja različnih organov. Rezultat njihovih aktivnosti se odraža pri končnih porabnikih prejetih sredstev oziroma pri upravičencih do sredstev evropske kohezijske politike. Pravila o izvajanju evropske kohezijske politike se oblikujejo na več ravneh⁷⁵:

- evropska raven – raven Evropske unije⁷⁶,
- nacionalna raven – raven Republike Slovenije⁷⁷,
- programska raven – upravljanje programov⁷⁸,
- operativna raven – upravljanje projektov⁷⁹.

⁷⁵ Študija Ovire za prosilce za financiranje iz strukturnih skladov. Generalni direktorat za notranje politike, Oddelek B: Strukturne in kohezijske politike, Regionalni razvoj (PE 474.525), spletna stran: [URL: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/regi/studiesdownload.html?languageDocument=SL&file=73572>], oktober 2012.

⁷⁶ Splošni okvir skladov, postopki, poročanje, spremljanje in vrednotenje, finančno upravljanje ter informacijske in komunikacijske zahteve.

⁷⁷ Integracija pravil Evropske unije v nacionalni sistem, kapaciteta nacionalnega administrativnega in pravnega sistema za črpanje sredstev iz skladov Evropske unije, razpoložljivost sredstev, pristop do preglednosti in dostopnosti do programov.

⁷⁸ Uspešnost in učinkovitost sistema odločanja, administrativne in organizacijske zmogljivosti, primernost sistema in mehanizmov za zagon oziroma spodbujanje prijav projektov in stopnja regulacije znotraj programa, izbira finančnega podpornega sistema in njegova združljivost z nacionalnimi načini sofinanciranja.

⁷⁹ Kakovost informacij in njihova časovna ustreznost, primernost prijavnih postopkov, ustreznost in prilagodljiva podpora prijavam projektov, pregledni in razumljivi postopki izbora, ustreznost in prilagodljivi administrativni postopki po dodelitvi sredstev.

Priloga 2: Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da ukrep šteje za poenostavitev

Učinek pri upravičencu	Skupni učinek pri organih kohezijske politike	Presoja
+	+/-/○	JE poenostavitev
○	+	JE poenostavitev
-	+/-/○	NI poenostavitev
○	-	NI poenostavitev

Legenda: + pozitiven učinek, - negativen učinek, ○ ni učinka.

Vir: računsko sodišče na podlagi izkušenj in ugotovitev iz revizij.

Priloga 3: Ključni datumi o ukrepih za poenostavitve

Ukrepi Evropske unije	Uredba, ki uvaja ukrep	Datum uveljavitve predpisa, ki določa ukrep	Datum učinka predpisa, ki določa ukrep (retroaktivno)	Možna uporaba v Republiki Sloveniji
1. Posredni stroški, navedeni na podlagi pavšala	Uredba (ES) št. 397/2009	10. 6. 2009	1. 8. 2006	10. 12. 2009
2. Standardni stroški na enoto	Uredba (ES) št. 396/2009 Uredba (ES) št. 397/2009	22. 5. 2009 10. 6. 2009	1. 8. 2006	10. 12. 2009
3. Povprečnine	Uredba (ES) št. 396/2009 Uredba (ES) št. 397/2009	22. 5. 2009 10. 6. 2009	1. 8. 2006	10. 12. 2009
4. Prispevki v naravi pri finančnem inženiringu	Uredba (ES) št. 284/2009	9. 4. 2009	1. 8. 2006	/
5. Višji odstotek predplačil pri projektih državnih pomoči	Uredba (ES) št. 284/2009	9. 4. 2009	9. 4. 2009	/
6. Upravičenost stroškov velikih projektov, ki jih Evropska komisija še ni potrdila	Uredba (ES) št. 284/2009	9. 4. 2009	9. 4. 2009	9. 4. 2009
7. Ureditev sofinanciranja vračljive pomoči	Uredba (EU) št. 1310/2011	23. 12. 2011	1. 1. 2007	23. 12. 2011
8. Sprememba obravnave projektov, ki ustvarjajo prihodke	Uredba (ES) št. 1341/2008	25. 12. 2008	1. 8. 2006	25. 12. 2008
9. Drugačna opredelitev velikih projektov	Uredba (EU) št. 539/2010	25. 6. 2010	26. 6. 2010	25. 6. 2010

Vir: računsko sodišče na podlagi evropskih uredb.

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

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96