



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

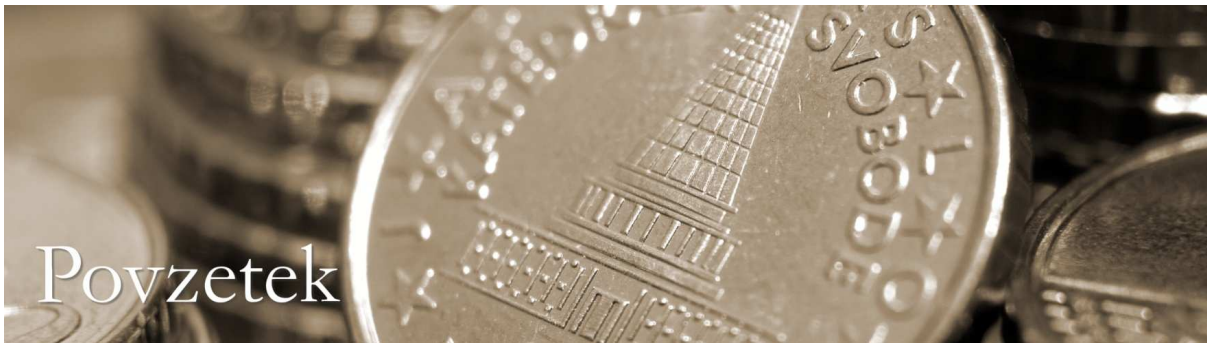
Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev

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

Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev



Republika Slovenija je kot država članica Evropske unije v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 upravičena do 4.205.304.956 evrov sredstev evropske kohezijske politike. Za pridobitev teh sredstev morajo država članica in njeni organi izvesti vrsto kontrolnih aktivnosti. V Evropski uniji že več let poteka razprava o tem, ali ni teh aktivnosti preveč ter kakšno bi bilo primerno ravnovesje med stroški in koristmi kontrol. Vrhovne revizijske institucije Evropske unije so se zato v okviru Delovne skupine za strukturne sklade odločile izvesti revizijo, s katero bi ocenile, koliko znašajo stroški kontrol. Revizija je tako del mednarodne revizije z naslovom Stroški kontrol, pri kateri je sodelovalo 12 vrhovnih revizijskih institucij držav članic Evropske unije. Sodelujoče vrhovne revizijske institucije bodo izdale vsaka svoje revizijsko poročilo in na podlagi teh ugotovitev bo pripravljeno skupno poročilo Delovne skupine za strukturne sklade.

Vse vrhovne revizijske institucije so stroške kontrol za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 ocenjevale po enotni metodologiji, in sicer na podlagi dveh metod, metode stroškovnih mest in metode stroškovnih nosilcev. Poleg ocene stroškov je revizija vsebovala tudi presojo, ali je sistem kontrol vzpostavljen tako, da povzroča čim manjše stroške.

V Republiki Sloveniji je bila izvedena revizija dveh operativnih programov, Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, in Operativnega programa razvoja človeških virov, ki se financira iz Evropskega socialnega sklada. Računsko sodišče je stroške kontrol ocenjevalo pri vseh v sistem vključenih institucijah. Revidiranci so bili Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja za evropsko kohezijsko politiko, Ministrstvo za finance kot organ za potrjevanje, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna kot revizijski organ ter še osem ministrstev, ki opravljajo naloge posredniških teles, in sicer Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje. Vključene institucije v večini primerov niso evidentirale porabljenega časa za posamezne kontrolne aktivnosti, zato so podatki temeljili na njihovih ocenah.

Računsko sodišče je ocenjevalo stroške kontrol za obdobje od leta 2007 do konca leta 2009, v revizijo pa je vključilo tudi nekatere stroške, ki so nastali že pred letom 2007 in so se nanašali na programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013. Po prvi metodi je ocenilo, da so stroški kontrolnih aktivnosti do konca leta 2009 za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov znašali 8.549.000 evrov, po drugi metodi pa 6.983.692 evrov. Za Operativni program razvoja človeških virov so po prvi metodi nastali stroški znašali 7.591.345 evrov, po drugi metodi pa 6.460.085 evrov. Računsko sodišče je znesek ocenjenih že nastalih stroškov primerjalo z različnimi finančnimi kategorijami. Tako na primer primerjava pri Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov kaže, da znašajo stroški kontrol tri

cente za vsak prejeti evro iz evropskega proračuna oziroma skoraj dva centa za vsak izplačani evro upravičencu. Pri Operativnem programu razvoja človeških virov sta zneska še nekoliko višja in v obeh primerih znašata približno devet centov. Stroške, ocenjene po metodi stroškovnih nosilcev, je računsko sodišče uporabilo tudi pri oceni stroškov za celotno programsko obdobje. Ocenilo je, da če se bodo aktivnosti tudi v prihodnjih letih odvijale kot doslej in bo Republika Slovenija porabila vse pravice porabe v evropskem proračunu, bodo stroški kontrol v celotnem programskem obdobju za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov znašali najmanj en odstotek vseh izdatkov za ta operativni program, za Operativni program razvoja človeških virov pa najmanj 4,7 odstotka vseh izdatkov.

Poleg tega je računsko sodišče preverjalo, ali bi bili lahko stroški ob učinkoviteje vzpostavljenem sistemu manjši. Ugotovilo je, da so zaradi nepotrebnih podvajanj izvajanja po vsebini podobnih aktivnosti stroški v nekaterih primerih večji, kot bi lahko bili. Nekatera podvajanja izhajajo že iz evropskih predpisov, večina pa izvira iz načina implementacije teh predpisov v način izvajanja v Republiki Sloveniji. Tako se na primer nekatere kontrolne aktivnosti, ki jih predvidevajo evropski predpisi, v Republiki Sloveniji že izvajajo. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 pa ne omogoča, da bi se te aktivnosti priznale kot kontrolne aktivnosti, izvedene v skladu z evropskimi predpisi, zato so bile vzpostavljene dodatne kontrolne aktivnosti, čeprav v skladu z evropskimi predpisi to ne bi bilo potrebno.

Evropski predpisi omogočajo, da države članice Evropske unije največ štiri odstotke dodeljenih sredstev kohezijske politike porabijo za ukrepe tehnične pomoči, ki vsebujejo tudi kontrolne aktivnosti. Republika Slovenija se je v okviru operativnih programov dogovorila, da za ukrepe tehnične pomoči nameni manj sredstev, kot bi jih lahko. Ocenjeni stroški kontrol pa so pri Operativnem programu razvoja človeških virov celo višji od najvišjega možnega zneska tehnične pomoči, za katerega bi se Republika Slovenija lahko dogovorila v okviru tega operativnega programa.

Računsko sodišče je vsem vključenim institucijam priporočilo, naj spremljajo porabo časa in s tem povezane stroške ter pri oblikovanju nalog upoštevajo tudi stroškovni vidik. Poleg tega je podalo tudi nekaj *priporočil* za učinkovitejše delovanje, pri katerem ne bi prihajalo do podvajanj izvajanja po vsebini podobnih kontrolnih aktivnosti.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	8
1.1 UTEMELJITEV REVIZIJE	8
1.2 PODROČJE REVIZIJE	12
1.2.1 Kaj so kontrole evropskih sredstev	12
1.2.1.1 Aktivnosti pred začetkom izvajanja operativnih programov	12
1.2.1.2 Aktivnosti med izvajanjem operativnih programov	14
1.2.1.3 Revizijske aktivnosti	15
1.2.1.4 Primerjava pristopa izračuna stroškov kontrol z izračunom Evropske komisije	15
1.2.2 Evropska sredstva in sistem izvajanja v Republiki Sloveniji	16
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	19
1.4 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP	21
2. UGOTOVITVE	23
2.1 KOLIKO STANEJO KONTROLE EVROPSKIH SREDSTEV	23
2.1.1 Ocena stroškov po metodi stroškovnih mest	23
2.1.2 Ocena stroškov po metodi stroškovnih nosilcev	27
2.2 ALI JE SISTEM KONTROL VZPOSTAVLJEN TAKO, DA POVZROČA ČIM NIŽJE STROŠKE	32
2.2.1 Predhodno vrednotenje operativnega programa	32
2.2.2 Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	32
2.2.3 Ocena skladnosti sistema	34
2.2.4 Ocenjevanje in izbor operacij	34
2.2.5 Upravljalna preverjanja	36
2.2.6 Potrjevanje izdatkov	39
2.2.7 Spremljanje izvajanja operativnega programa	41
2.2.8 Priprava revizijske strategije	42
2.2.9 Sistemske revizije	42
2.2.10 Vzorčne revizije operacij	43
2.2.11 Letno poročilo o nadzoru	43

2.3	ALI SE ZA FINANCIRANJE KONTROL IZ EVROPSKEGA PRORAČUNA ZAGOTAVLJA NAJVIŠJI OBSEG SREDSTEV	44
3.	MNENJE	46
4.	PRIPOROČILA	48
5.	PRILOGE	51
5.1	PREGLED EVROPSKIH PREDPISOV IN PREDPISOV TER NAVODIL ZA IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	51
5.2	PRAVNE PODLAGE ZA VZPOSTAVITEV IN IZVAJANJE KONTROLNIH AKTIVNOSTI.....	55
5.3	PODROBNEJŠI OPIS METOD IZRAČUNA STROŠKOV KONTROL	56
5.4	OCENA STROŠKOV KONTROL ZA CELOTNO PROGRAMSKO OBDOBJE	59

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 17. 6. 2009³. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴.

Revizija je del mednarodne revizije z naslovom Stroški kontrol, pri kateri je sodelovalo 12 vrhovnih revizijskih institucij držav članic Evropske unije. Poteka v okviru Delovne skupine za strukturne sklade, ki deluje pod okriljem Odbora za stike vrhovnih revizijskih institucij Evropske unije⁵. Sodelujoče vrhovne revizijske institucije bodo izdale svoja revizijska poročila in na podlagi ugotovitev iz teh revizijskih poročil bo pripravljeno skupno poročilo Delovne skupine za strukturne sklade.

1.1 Utemeljitev revizije

V Evropski uniji že več let poteka razprava o tem, kakšno bi bilo primerno ravnovesje med stroški in koristmi kontrol evropskih sredstev. Države članice so mnenja, da je kontrol preveč. Tudi ob slovenskem predsedovanju Svetu Evropske unije je bilo poudarjeno, da se je treba izogniti kakršnemu koli povečanju obstoječe ravni administrativnih stroškov in stroškov kontrol ter da je treba zmanjšati večkratne notranje kontrole, ki jih izvajajo različni organi in institucije⁶.

"V večini sodelujočih v postopkih izvajanja kohezijske politike meni, da je ta sistem preveč kontroliran, tako na ravni Evropske unije kot na nacionalni ravni."

Peter Wostner, Micro-efficiency of the Cohesion Policy, januar 2008.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1220-3/2009/2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Odbor za stike je zbor vodij vrhovnih revizijskih institucij držav članic Evropske unije in Evropskega računskega sodišča.

⁶ Council of the European Union, note from the Presidency to the delegations – 'An improved sound financial management of EU funds 10284/08 FIN 217' z dne 3. 6. 2008.

Evropsko računsko sodišče v reviziji evropskega proračuna kljub velikemu obsegu kontrol že 16 let zaporedoma ugotavlja velik delež napak⁷ na področju kohezijske politike⁸. Ta delež napak je bil v vseh letih višji od stopnje dveh odstotkov, ki si jo je Evropsko računsko sodišče določilo za prag pomembnosti⁹ pri oceni zanesljivosti letnih računovodskih izkazov Evropske unije ter zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij. V letnem poročilu za leto 2009¹⁰ kohezija ostaja področje, na katerem je ocenjena stopnja napak višja kot v drugih skupinah politik in je edino področje, kjer ta presega pet odstotkov. Evropsko računsko sodišče je v zadnjih letih tudi ocenjevalo, kolikšen delež skupnega zneska za projekte iz kohezijske politike ne bi smel biti povrnjen. Ta delež se je gibal med 11 in 12 odstotki, v letu 2009 pa se je zmanjšal na tri odstotke. Evropsko računsko sodišče je poleg tega ocenjevalo delovanje kontrolnih sistemov v državah članicah, namenjenih preprečevanju napačnih povračil za stroške projektov in drugih nepravilnosti. Na področju kohezije so bili v letu 2009 ti sistemi delno uspešni.

V svojem mnenju¹¹ je Evropsko računsko sodišče že v letu 2004 poudarilo, da noben sistem ne more zagotavljati popolne zanesljivosti glede pravilnosti vseh transakcij, in je bilo mnenja, da bi bilo treba pri obsegu in intenzivnosti preverjanj upoštevati primerno ravnovesje med stroški in koristmi kontrol, o katerem naj bi se dogovorila Svet Evropske unije in Evropski parlament na podlagi predloga Evropske komisije. Evropsko računsko sodišče je predlagalo, naj Evropska komisija pripravi predlog dopustnega tveganja za neugotovljene napake pri izdatkih. Pri tem bi bilo lahko za vsako posamezno področje porabe v evropskem proračunu določeno drugačno dopustno tveganje za napako.

Evropska komisija je zato v začetku leta 2006 pripravila Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole¹² s šestnajstimi ukrepi, ki naj bi zagotovili uspešnejše in učinkovitejše notranje kontrole evropskih sredstev. Med ukrepi so bili tudi poenostavitev predpisov za obdobje od leta 2007 do leta 2013, začetna ocena in analiza stroškov kontrol, začetek pilotnih projektov za ovrednotenje koristi, ki jih prinašajo različni vidiki notranje kontrole, ter začetek medinstitucionalnega dialoga o dopustnem tveganju za napako.

Tudi v poznejših dokumentih je Evropska komisija ugotavljala, da obstaja medsebojna odvisnost med zapletenostjo predpisov, stopnjo napake in stroški kontrol.

⁷ Napake v tej povezavi se nanašajo na nepravilnosti in ne le na napake v računovodskih izkazih.

⁸ Kohezijska politika se nanaša na Kohezijski sklad in strukturne sklade, med katere v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 sodita Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad.

⁹ Pomembnost je pojem, pri katerem se priznava, da so lahko osnovne transakcije le redko popolnoma brez napak in da je pri njihovi točnosti sprejemljiva določena stopnja tolerance (Metodologija za DAS, Evropsko računsko sodišče).

¹⁰ UL C št. 303 z dne 9. 11. 2010.

¹¹ Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework), UL C št. 107 z dne 30. 4. 2004.

¹² Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu računskemu sodišču, Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole, COM(2006) 9 končno z dne 17. 1. 2006.

Slika 1: Prikaz medsebojne odvisnosti med zapletenostjo predpisov, nenamernimi napakami, ki jih naredijo upravičenci, in stroški kontrol



Vir: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors Brussels, More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of control and the risk of error, 26. 5. 2010 COM(2010) 261 final.

Na podlagi Akcijskega načrta Komisije za integriran okvir notranje kontrole je Evropska komisija pripravila metodologijo za izračun stroškov kontrol¹³ in pri tem kot kontrole opredelila vsako dejanje, ki preverja pravilnost in zakonitost izdatkov in/ali pravice upravičenca. Prve ocene o stroških kontrol, ki jih je Evropska komisija predstavila konec leta 2008¹⁴, so pokazale, da naj bi v letu 2006 stroški za Evropski sklad za regionalni razvoj znašali 0,7 odstotka vseh javnih izdatkov in za Evropski socialni sklad 0,8 odstotka vseh javnih izdatkov. Evropska komisija je kot javne izdatke upoštevala vsa plačila državam članicam, ki jim je prištela zneske nacionalne udeležbe, pri čemer je za vse države članice dodala poenostavljen delež sofinanciranja v višini 50 odstotkov. Poudariti je treba, da je zanesljivost podatkov vprašljiva, saj je Evropska komisija tudi sama opozorila, da ni preverila podatkov, ki so ji jih poslale države članice. Tako nizko izračunani delež stroškov kontrol v vseh izplačilih pa je sprožil polemike o tem, ali ni kontrol glede na ugotovljene nepravilnosti Evropskega računskega sodišča celo premalo.

"Te številke so zelo nizke in Evropska komisija bi morala preveriti, ali so zanesljive. Z 0,7 odstotka vseh izdatkov, namenjenih za kontrole na področju strukturnih skladov, je težko verjeti, da bi bile države članice preveč kontrolirane."

"Dodana vrednost obstoječega sistema kontrol bi lahko bila večja, ne da bi bilo treba dodatno povečevati stroške kontrol."

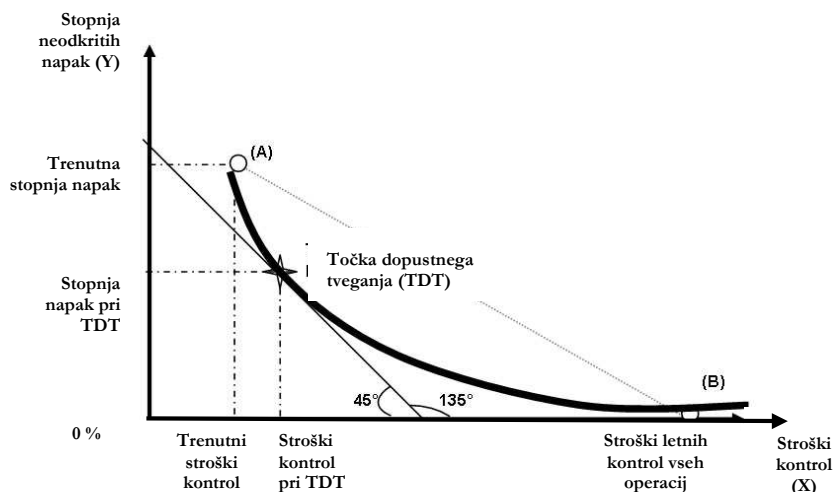
Herbert Bösch, predsednik Odbora za proračunski nadzor.

¹³ Cost of controls for the European regional development fund – methodology, REGIO-2007-00633-00-00-DE-TRA-00(EN).

¹⁴ Commission Staff Working document, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error, SEC(2008) 3054 z dne 16. 12. 2008.

Konec leta 2008 je Evropska komisija pripravila predlog za poenoteno razumevanje pojma dopustnega tveganja za napako¹⁵. Pripravila je poenostavljen model, s katerim je prikazala medsebojno odvisnost med stroški kontrol in njihovimi koristmi. S tem je želela prikazati teoretično točko dopustnega tveganja, v kateri so mejni stroški dodatne kontrole enake mejnim koristim te kontrole.

Slika 2: Model dopustnega tveganja za napako



Vir: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error, COM(2008) 866 final z dne 16. 12. 2008.

Na sliki 2 točka A predstavlja trenutno stopnjo napake ob upoštevanju ocenjenih stroškov kontrol. Točka B pa prikazuje teoretično točko, v kateri bi z ocenjenimi stroški kontrol za preglede vseh operacij dosegli, da neodkritih napak ne bi bilo več.

Na podlagi izračunanih stroškov kontrol je Evropska komisija zaključila, da naj bi dopustno tveganje za napako za Evropski sklad za regionalni razvoj znašalo približno pet odstotkov. Evropska komisija je menila, da je nadaljnji razvoj koncepta dopustnega tveganja za napako dobra podlaga za postopek razrešnice v Evropskem parlamentu.

"S povečanjem obsega kontrol se stopnja ugotovljenih nepravilnosti zmanjšuje, kar pa lahko povzroči, da stroški kontrol začenjajo presegati koristi, ki jih prinaša nadaljnje zmanjševanje nepravilnosti ... Zdaj so potrebni dobri podatki o stroških kontrol na najbolj tveganih področjih, da bi lahko določili primerno ravnovesje med stroški in koristmi kontrol."

Victor Caldeira, predsednik Evropskega računskega sodišča, februar 2010.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error, COM(2008) 866 final z dne 16. 12. 2008.

"Čeprav se za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 predpisi poenostavljajo, je poudarek na kontrolah še vedno prevelik. Tiste, ki se ukvarjajo z evropskimi skladi, številne kontrole namreč odvrtaajo od vsebinskih zadev."

Študija Evropskega parlamenta o težavah držav članic pri upravljanju in nadzoru strukturnih skladov v obdobju 2007–2013, maj 2010.

V maju 2010 je Evropska komisija predstavila prve predloge dopustnega tveganja za napako¹⁶ za področje politike raziskav, energije in transporta, ki se financirajo centralizirano, ter razvoja podeželja. V tem dokumentu meni, da je stopnja pomembnosti v višini dveh odstotkov, ki jo je določilo Evropsko računsko sodišče, nemogoče doseči, ne da bi pri tem nastali nerazumno visoki stroški kontrol. Po mnenju Evropske komisije bi bilo treba dopustno tveganje za napako določiti med dvema in petimi odstotki. Za preostala področja porabe je nameravala pripraviti predloge dopustnega tveganja za napako konec leta 2010 in v letu 2011.

Poleg tega je Evropska komisija predlagala tudi spremembo finančne uredbe¹⁷, ki naj bi po novem vsebovala tudi uvedbo opredelitve koncepta dopustnega tveganja za napako in način določanja višine dopustnega tveganja. Takšna vnaprej določena stopnja dopustnega tveganja za napako naj bi se upoštevala v postopku razrešnice Evropski komisiji za izvrševanje proračuna posameznega leta. Dopustno tveganje za napako naj bi bilo določeno na podlagi analize stroškov in koristi kontrol. Države članice naj bi Evropski komisiji na njeno zahtevo poročale o nastalih stroških kontrol.

1.2 Področje revizije

1.2.1 Kaj so kontrole evropskih sredstev

Za pridobitev sredstev evropske kohezijske politike morajo država članica in njeni organi na podlagi evropskih predpisov izvesti vrsto aktivnosti. V okviru mednarodne revizije smo le nekatere izmed njih opredelili kot kontrolne aktivnosti. Na slikah 3, 4 in 6 so obarvane z modro barvo.

1.2.1.1 Aktivnosti pred začetkom izvajanja operativnih programov

Države članice Evropske unije morajo najprej pripraviti nacionalni strateški referenčni okvir, s katerim zagotovijo usklajenost pomoči s strateškimi smernicami Evropske unije o koheziji in povezanost z nacionalnimi programi reform. Na tej podlagi pripravijo operativne programe¹⁸, ki so dokumenti za določitev razvojne strategije s pomočjo strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Za izboljšanje

¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, More or less controls? Striking the right balance between the administrative costs of controls and the risk of error, COM(2010) 261 final z dne 26. 5. 2010.

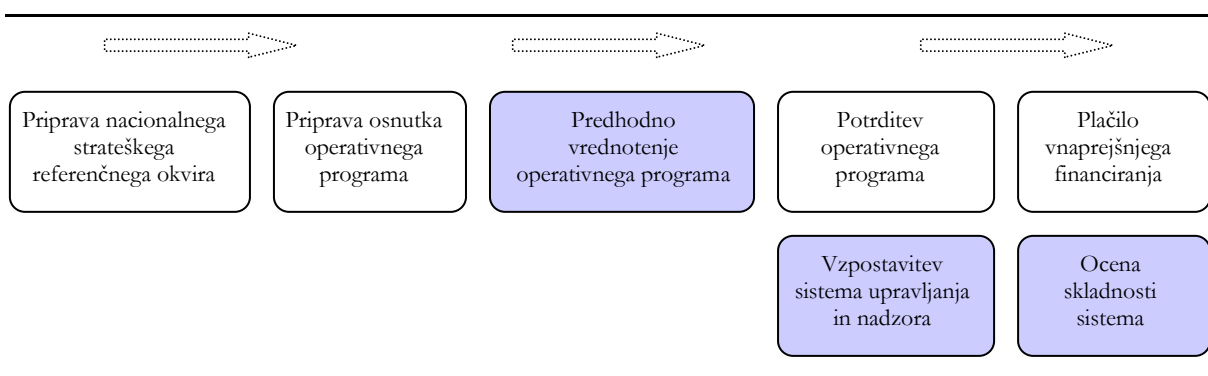
¹⁷ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L št. 248 z dne 16. 9. 2002) s Popravkom (UL L št. 99 z dne 14. 4. 2007), spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L št. 390 z dne 30. 12. 2006) s Popravkom (UL L št. 48 z dne 22. 2. 2008) in spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (UL L št. 343 z dne 27. 12. 2007), v nadaljevanju: finančna uredba.

¹⁸ Operativni program je dokument, ki ga predloži država članica Evropske unije in sprejme Evropska komisija za določitev razvojne strategije z uporabo skladnega niza prednostnih nalog, to pa naj bi dosegla s pomočjo iz enega sklada ali pri cilju konvergenca s pomočjo iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj.

kakovosti programiranja in optimizacijo dodeljevanja proračunskih sredstev so morale države članice pred potrditvijo operativnih programov izvesti predhodno vrednotenje programov.

Po odločitvi o odobritvi operativnih programov Evropska komisija državam članicam Evropske unije izplača znesek vnaprejšnjega financiranja. Gre za predplačilo, namenjeno olajšanju plačil upravičencem in izvajanju operativnega programa. Za vsa nadaljnja plačila morajo države članice Evropski komisiji izstaviti zahteve za plačilo.

Slika 3: Aktivnosti pred začetkom izvajanja operativnih programov



Viri: izbrani predpisi o izvajanju kohezijske politike; prikaz računskega sodišča.

Za vsak operativni program mora država članica v skladu z Uredbo o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu¹⁹ vzpostaviti sistem upravljanja in nadzora operativnih programov. Določiti mora organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ, pri čemer je lahko isti organ določen za več kot en operativni program. Ob zagotavljanju spoštovanja načela ločevanja nalog smejo biti nekateri ali vsi organi del istega telesa. Za izvajanje nekaterih ali vseh nalog organa upravljanja ali organa za potrjevanje lahko država članica Evropske unije določi tudi posredniška telesa. Organizacijo in postopke izvajanja mora nato zapisati v opisu sistema upravljanja in nadzora, ki ga mora poslati Evropski komisiji pred vložitvijo prvega zahtevka za plačilo ali najkasneje v roku dvanajstih mesecev od odobritve vsakega operativnega programa. Opis sistema upravljanja in nadzora mora oceniti revizijski ali drug neodvisni organ, saj s tem država članica poda zagotovilo, da je sistem vzpostavljen in da bo zadovoljivo deloval.

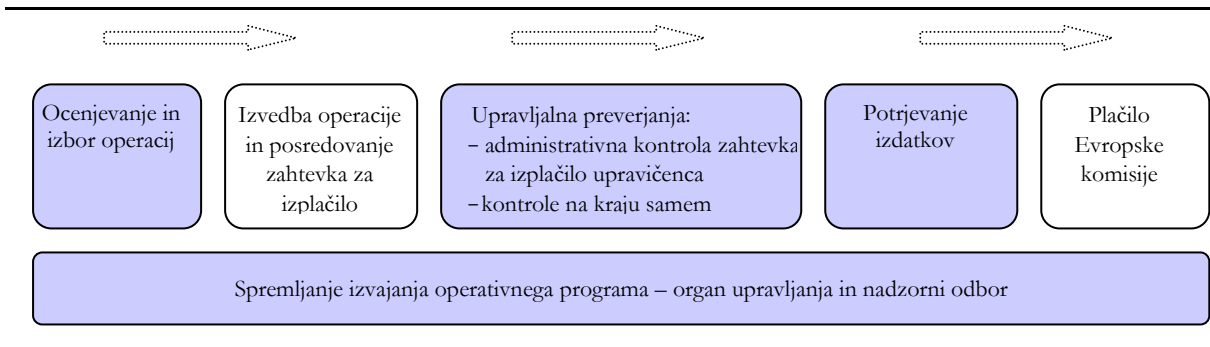
Evropski predpisi za vse te aktivnosti ne določajo natančno, kateri organ jih mora izvesti, ampak le, da je za njihovo izvajanje odgovorna država članica Evropske unije.

¹⁹ 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. 1260/1999, UL L št. 210 z dne 31. 7. 2006, zadnjič spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu glede poenostavitve nekaterih zahtev in glede nekaterih določb, povezanih s finančnim poslovanjem, UL L št. 158 z dne 24. 6. 2010, v nadaljevanju: Uredba 1083/2006/ES.

1.2.1.2 Aktivnosti med izvajanjem operativnih programov

Za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja²⁰ je odgovoren organ upravljanja. Zagotoviti mora, da so operacije izbrane v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da so spoštovana ustrezna evropska in nacionalna pravila, kar naredi v postopku ocenjevanja in izbora operacij.

Slika 4: Aktivnosti med izvajanjem operativnih programov



Viri: izbrani predpisi o izvajanju kohezijske politike; prikaz računskega sodišča.

Za pravilno izvajanje operacije in izstavljanje zahtevkov za izplačilo je odgovoren upravičenec, organ upravljanja pa z upravljalnimi preverjanji preveri njegova ravnanja. Preveriti mora dobave sofinanciranih proizvodov in opravljenih storitev in da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali ter da so v skladu s pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke administrativnih kontrol²¹ vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in vzorčnih kontrol posameznih operacij na kraju samem.

Kakovost izvajanja operativnega programa zagotavljata organ upravljanja in nadzorni odbor. Organ upravljanja pripravi letno poročilo o izvajanju posameznega operativnega programa in ga najprej pošlje v proučitev in odobritev nadzornemu odboru, potem pa ga posreduje Evropski komisiji. Nadzorni odbor ustanovi in oblikuje država članica v soglasju z organom upravljanja za spremljanje izvajanja operativnih programov. Njegova glavna naloga je, da se prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov.

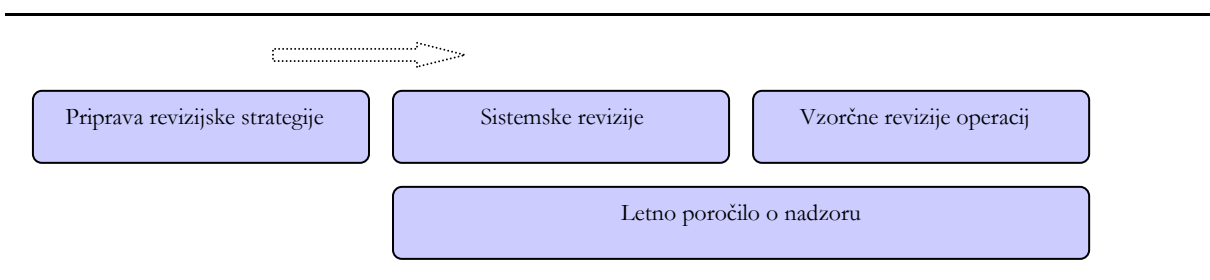
²⁰ Načelo dobrega finančnega poslovanja je opredeljeno v finančni uredbi in določa, da morajo biti odobrena proračunska sredstva uporabljena v skladu z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

²¹ Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj UL L št. 371 z dne 27. 12. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1828/2006/ES) te kontrole opredeljuje kot "upravna preverjanja". V Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 41/07, 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10; v nadaljevanju: slovenska uredba o izvajanju) in drugih dokumentih pa se uporablja izraz "administrativne kontrole".

1.2.1.3 Revizijske aktivnosti

Revizijski organ je zadolžen za preverjanje učinkovitosti sistema upravljanja in nadzora operativnih programov ter izvajanje revizij operacij na podlagi ustreznega vzorca, da se preverijo prijavljeni izdatki. Za to mora Evropski komisiji v devetih mesecih od potrditve operativnega programa poslati revizijsko strategijo, v kateri so opredeljene glavne metode in metode vzorčenja za revizije projektov ter okvirni načrt revizij, ki zagotavlja, da je bila opravljena revizija pri glavnih telesih in da so bile revizije enakomerno porazdeljene po celotnem programskem obdobju. Revizijsko strategijo mora revizijski organ posodobiti in pregledati vsako leto in po potrebi med letom.

Slika 5: Revizijske aktivnosti



Viri: izbrani predpisi o izvajanju kohezijske politike; prikaz računskega sodišča.

Revizijski organ mora poleg tega vsako leto Evropski komisiji poslati letno poročilo o nadzoru²², ki mora vsebovati ugotovitve izvedenih revizij in poročati o ugotovljenih pomanjkljivostih v sistemu upravljanja in nadzora. Izdati mora mnenje o tem, ali sistem upravljanja in nadzora deluje učinkovito, s čimer poda zadostno zagotovilo o pravilnosti izkazov o izdatkih ter s tem zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov.

1.2.1.4 Primerjava pristopa izračuna stroškov kontrol z izračunom Evropske komisije

Evropska komisija je stroške kontrol izračunavala za programsko obdobje od leta 2000 do leta 2006, zato so bile zakonske podlage za izvedbo kontrolnih aktivnosti nekoliko drugačne. Kot kontrole je Evropska komisija v metodologiji za izračun stroškov kontrol opredelila upravljalna preverjanja, potrjevanje izdatkov, sistemske revizije in vzorčne revizije operacij ter preverjanja ob zaključku programskega obdobja. V okviru Delovne skupine za strukturne sklade smo kontrole opredelili nekoliko širše. Med kontrolne aktivnosti smo šteli tudi predhodno vrednotenje operativnega programa, vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora, ocenjevanje in izbor operacij, spremljanje izvajanja operativnih programov in nekatere dodatne aktivnosti revizijskega organa. Ker se revizija nanaša na prva tri leta izvajanja programskega obdobja, stroškov kontrolnih aktivnosti, povezanih z zaključitvijo programov, ni bilo mogoče oceniti.

Izračun stroškov, ki ga je pripravila Evropska komisija, se od izračuna v okviru Delovne skupine za strukturne sklade razlikuje tudi v nekaterih drugih točkah, predstavljenih v tabeli 1.

²² Do 31. 12. vsako leto od leta 2008 do leta 2015.

Tabela 1: Primerjava izračunov stroškov kontrol evropskih sredstev

	Delovna skupina za strukturne sklade	Evropska komisija
Programsko obdobje	2007–2013	2000–2006
Oprelitev kontrolnih aktivnosti	širše	ožje
Stroški Evropske komisije	niso vključeni	so vključeni
Delež sofinanciranja države članice	dejanski delež (za Republiko Slovenijo 15 odstotkov)	50 odstotkov za vse države članice ²³
Uporabljena metoda izračuna stroškov	metoda stroškovnih mest in metoda stroškovnih nosilcev	metoda stroškovnih mest

Vir: načrt mednarodne revizije Stroški kontrol načrt mednarodne revizije Stroški kontrol, Cost of controls for the European regional development fund – methodology, REGIO-2007-00633-00-00-DE-TRA-00(EN).

Evropska komisija je pri izračunu stroškov kontrol uporabila le eno metodo izračuna stroškov, pri čemer je upoštevala tako stroške, nastale s kontrolnimi aktivnostmi v državah članicah, kot tudi stroške, nastale v službah Evropske komisije.

1.2.2 Evropska sredstva in sistem izvajanja v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji je bilo za dodeljevanje sredstev evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 oblikovanih več operativnih programov v skupnem znesku 4.205.304.956 evrov. Ta znesek predstavlja pravice porabe Republike Slovenije v evropskem proračunu in hkrati osnovo za izračun 15-odstotnega sofinanciranja, kolikor je obvezen lasten prispevek Republike Slovenije.

Revidirali smo dva operativna programa, in sicer Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov²⁴ (v nadaljevanju: OP RRP) in Operativni program razvoja človeških virov²⁵ (v nadaljevanju: OP RČV). Ker smo revizijo izvajali v okviru Delovne skupine za strukturne sklade, Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture²⁶ (v nadaljevanju: OP ROPI), ki se financira tudi iz Kohezijskega sklada, v reviziji nismo obravnavali. Revidirali tudi nismo programov, ki jih Republika Slovenija izvaja v sodelovanju z drugimi državami ali regijami v okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja (v nadaljevanju: ETS).

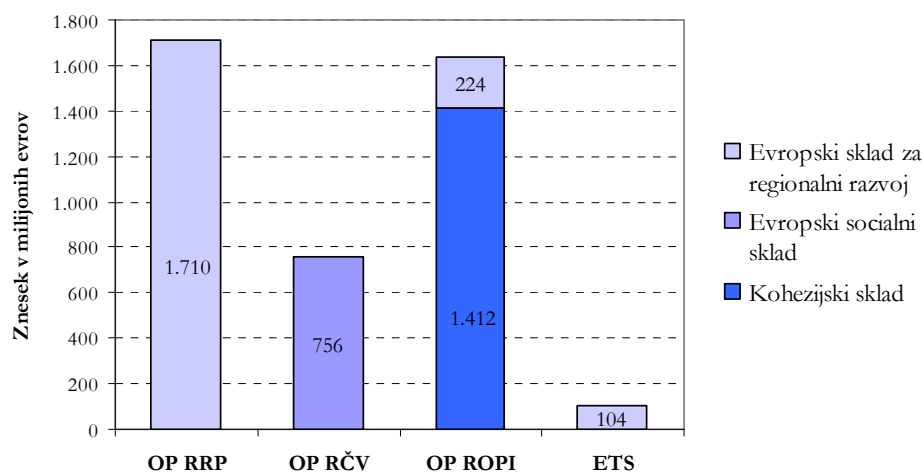
²³ Ta odstotek je različen za različne države članice Evropske unije in se giblje med 15 in 50 odstotki.

²⁴ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, 2008.

²⁵ Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, 2008.

²⁶ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, 2008.

Slika 6: Pravice porabe Republike Slovenije v evropskem proračunu za obdobje od leta 2007 do leta 2013



Viri: operativni programi; prikaz računskega sodišča.

V okviru OP RRP je skupaj z nacionalno udeležbo na voljo 2.011.470.033 evrov, v okviru OP RČV pa 889.058.088 evrov. Oba operativna programa skupaj predstavljata 58,6 odstotkov sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji oziroma 88,3 odstotka vseh sredstev strukturnih skladov.

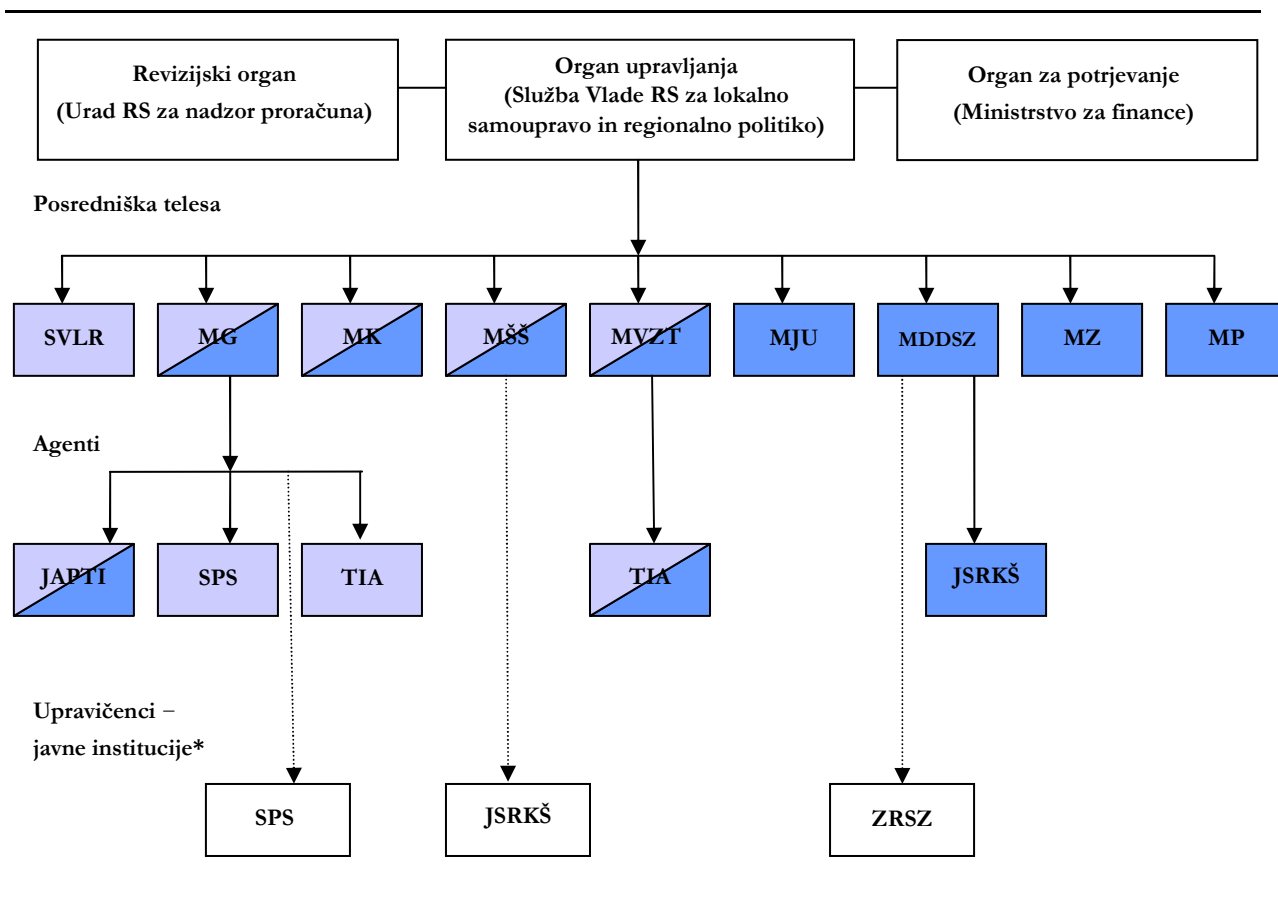
V izvajanje revidiranih operativnih programov so v Republiki Sloveniji vključene institucije, prikazane na sliki 7. Za oba operativna programa je organ upravljanja Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko²⁷, organ za potrjevanje Ministrstvo za finance²⁸, revizijski organ pa je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. V sistem izvajanja v Republiki Sloveniji je poleg treh ključnih organov vključenih še devet posredniških teles, na katere so bile z organa upravljanja prenesene številne naloge. V izvajanje OP RRP je tako vključenih pet posredniških teles, v OP RČV pa osem²⁹. Med temi navajamo tudi Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje, ki sta sicer upravičenca, vendar pa v skladu s slovensko uredbo o izvajanju izvajata tudi nekatere naloge, ki so v pristojnosti posredniških teles. Upravičenci so namreč prejemniki sredstev, ki so odgovorni za zagon ali za zagon in izvajanje operacije, in so poleg oseb zasebnega prava lahko tudi osebe javnega prava. Poleg teh dveh ministrstev pa so lahko v nekaterih primerih upravičenci tudi druga navedena ministrstva in Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

²⁷ Urad za kohezijsko politiko.

²⁸ Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO.

²⁹ V nadaljevanju izraze organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ, posredniška telesa in agenti uporabljamo za institucije, ki so bile v Republiki Sloveniji določene za izvajanje nalog teh organov.

Slika 7: Shematski prikaz institucij, vključenih v izvajanje OP RRP in OP RČV



Legenda: ■ OP RČV
■ OP RRP

SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, MK – Ministrstvo za kulturo, MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport, MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, MJU – Ministrstvo za javno upravo, MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, MZ – Ministrstvo za zdravje, MP – Ministrstvo za pravosodje, JAPTI – Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije, SPS – Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, TIA – Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije, ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, JSRKŠ – Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije.

* Kot upravičenci so predstavljene le tiste osebe javnega prava, ki izvajajo program, v okviru katerega še izbirajo končne prejemnike sredstev.

Viri: Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RRP za obdobje 2007–2013³⁰, Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RČV za obdobje 2007–2013³¹ in intervjuji računskega sodišča.

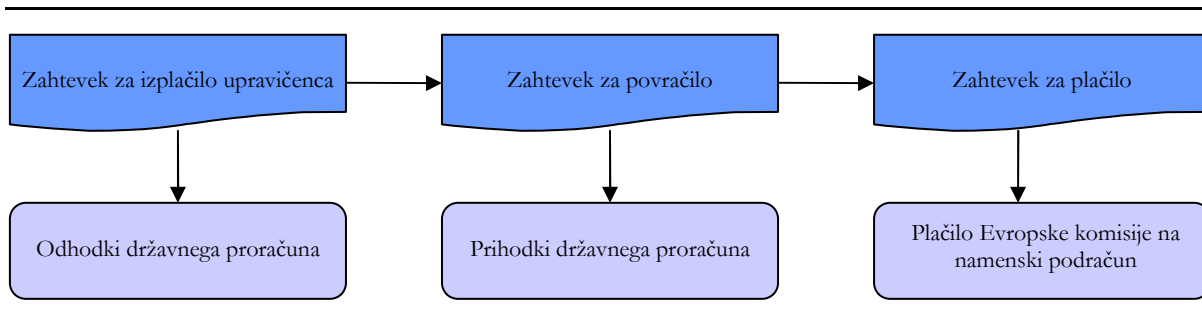
³⁰ Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RRP za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008.

³¹ Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RČV za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008.

Posredniška telesa v nekaterih primerih izvajanje določenih nalog prenesejo na agente. Agent je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu posredniško telo s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v izvajanje OP RRP vključeni štirje agenti in v izvajanje OP RČV trije³².

Sistem izvajanja je v Republiki Sloveniji vzpostavljen tako, da se vsa plačila Evropske komisije zbirajo na posebnih namenskih podračunih in so evidentirana kot prihodek državnega proračuna šele, ko so izvedene vse predpisane kontrole in so sredstva nakazana na podračun izvrševanja državnega proračuna.

Slika 8: Vrste zahtevkov v postopkih izplačil in povračil sredstev kohezijske politike



Vira: predpisi o izvajanju kohezijske politike; prikaz računskega sodišča.

Podlaga za izplačilo iz državnega proračuna je zahtevek za izplačilo, ki ga pripravi upravičenec. Koriščenje sredstev kohezijske politike temelji na načelu povračila upravičenih javnih izdatkov. Po izplačilu sredstev upravičencu organ upravljanja oziroma posredniška telesa pripravijo zahtevke za povračilo in jih pošljejo organu za potrjevanje. Ta zahtevke za povračilo preveri in izvrši povračilo evropskih sredstev v državni proračun tako, da sredstva prenese z namenskih podračunov na podračun izvrševanja državnega proračuna. Ob tem so evidentirani prihodki državnega proračuna. Organ za potrjevanje nato potrdi upravičenost izdatkov in jih vključi v izjavo o izdatkih, ki jo skupaj z zahtevkom za plačilo predloži Evropski komisiji. Na tej podlagi Evropska komisija izvede plačilo Republiki Sloveniji na namenski podračun.

1.3 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili tiste institucije, ki so bile odgovorne za izvedbo posameznih kontrolnih aktivnosti. To so bili organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ in vsa posredniška telesa za OP RRP in OP RČV. Agentov za revidirance nismo določili, saj so bila posredniška telesa kljub temu, da so nanje prenesla izvajanje nekaterih nalog, še vedno odgovorna za zakonitost in pravilnost izvajanja prenesenih nalog.

³² Spremenjena in dopolnjena slovenska uredba o izvajanju, ki je začela veljati aprila 2010, agentov ne opredeljuje več, še vedno pa predvideva možnost prenosa nalog s posredniškega telesa na osebo javnega ali zasebnega prava.

Tabela 2: Odgovorne osebe revidirancev v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Revidiranec	Odgovorna oseba	Čas odgovornosti
Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko	minister brez resorja dr. Ivan Žagar	do 21. 11. 2008
	ministrica brez resorja mag. Zlata Ploštajner	od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009
	minister brez resorja dr. Henrik Gjerkeš	od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011
	ministrica brez resorja Duša Trobec Bučan	od 11. 1. 2011
Ministrstvo za finance	minister dr. Andrej Bajuk	do 21. 11. 2008
	minister dr. Franc Križanič	od 21. 11. 2008
Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna	direktor Jurij Milatovič	do 14. 3. 2006
	Nataša Prah najprej kot v. d. direktorice in nato kot direktorica	od 14. 3. 2006
Ministrstvo za gospodarstvo	minister mag. Andrej Vizjak	do 21. 11. 2008
	minister dr. Matej Lahovnik	od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010
	ministrica mag. Darja Radić	od 16. 7. 2010
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	minister dr. Jure Zupan	do 1. 10. 2007
	ministrica Mojca Kucler Dolinar	od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008
	minister Gregor Golobič	od 21. 11. 2008
Ministrstvo za šolstvo in šport	minister dr. Milan Zver	do 21. 11. 2008
	minister dr. Igor Lukšič	od 21. 11. 2008
Ministrstvo za kulturo	minister dr. Vasko Simoniti	do 21. 11. 2008
	ministrica Majda Širca Ravnikar	od 21. 11. 2008
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	minister mag. Janez Drobnič	do 1. 12. 2006
	minister mag. Andrej Vizjak	od 1. 12. 2006 do 17. 12. 2006
	ministrica Marjeta Cotman	od 17. 12. 2006 do 21. 11. 2008
	minister dr. Ivan Svetlik	od 21. 11. 2008
Ministrstvo za javno upravo	minister dr. Gregor Virant	do 21. 11. 2008
	ministrica Irma Pavlinič-Krebs	od 21. 11. 2008
Ministrstvo za zdravje	minister mag. Andrej Bručan	do 11. 9. 2007
	ministrica Zofija Mazej Kukovič	od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008
	minister Borut Miklavčič	od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010
	minister Dorijan Marušič	od 7. 4. 2010
Ministrstvo za pravosodje	minister dr. Lovro Šturm	do 21. 11. 2008
	minister Aleš Zalar	od 21. 11. 2008

1.4 Cilj revizije in revizijski pristop

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti kontrol pri črpanju evropskih sredstev. V reviziji smo ocenjevali stroške kontrol evropskih sredstev in preverjali učinkovitost vzpostavljenega sistema kontrol pri črpanju evropskih sredstev.

Podatke smo zbirali za stroške, ki so nastali do konca leta 2009 in se nanašajo na programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013. Ker se je izvajanje nekaterih kontrolnih aktivnosti začelo že v letu 2006, se revizija nanaša na obdobje od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2009. Ocenjevali smo stroške tistih kontrolnih aktivnosti, ki so bile izvedene do konca leta 2009 in jih prikazujemo v tabeli 3.

Tabela 3: Kontrolne aktivnosti, odgovorna telesa za njihovo izvedbo in izvajanje v obdobju, na katero se nanaša revizija

Odgovorno telo	Kontrolne aktivnosti	2006	2007	2008	2009
Država članica	Predhodno vrednotenje operativnega programa	■	■		
	Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	■	■	■	■
	Ocena skladnosti sistema		■	■	
Organ upravljanja in nadzorni odbori	Ocenjevanje in izbor operacij		■	■	■
	Upravljalna preverjanja		■	■	■
	• administrativne kontrole				
	• kontrole na kraju samem				■
	Spremljanje izvajanja operativnega programa		■	■	■
• organ upravljanja					
	• nadzorni odbor		■	■	■
Organ za potrjevanje	Potrjevanje izdatkov		■	■	■
Revizijski organ	Priprava revizijske strategije	■	■	■	
	Sistemske revizije				■
	Vzorčne revizije operacij				
	Letno poročilo o nadzoru			■	■

Legenda: ■ Kontrolna aktivnost je bila izvedena

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Stroške kontrol smo ocenili z analitičnimi postopki. Podlage za izračun stroškov smo pridobili iz javno dostopnih evidenc in z vprašalniki, ki smo jih poslali revidirancem v izpolnitev. Večina revidirancev evidence o porabi časa po posameznih kontrolnih aktivnostih ne vodi, zato pridobljeni podatki temeljijo na njihovih ocenah, ki smo jih preverili s pomočjo intervjujev in s pregledovanjem dokumentacije. V oceni

stroškov so stroški za vse zaposlene, ne glede na to, iz katerega vira so bili financirani. Za nekatere izmed njih je namreč možno povrniti stroške iz evropskega proračuna iz sredstev tehnične pomoči.

Ocena stroškov kontrol ima naslednje omejitve:

- Nekatere navedene kontrolne aktivnosti se v obdobju, na katero se nanaša revizija, še niso začele izvajati. Revizijski organ do konca leta 2009 še ni izvedel nobene vzorčne revizije operacij, v revizijski strategiji je njihov začetek predviden v letu 2010. Prve sistemske revizije je izvedel šele v letu 2009. Tudi organ upravljanja je kontrole na kraju samem začel izvajati šele v letu 2009, kar pomeni, da bo večina stroškov, povezanih s temi kontrolnimi aktivnostmi, nastala šele v prihodnjih letih. Prav tako aktivnosti, povezane z zaključevanjem operativnih programov, niso bile predmet ocene stroškov.
- Upoštevali smo samo kontrolne aktivnosti, ki jih za Republiko Slovenijo kot državo članico Evropske unije določajo evropski predpisi. To pomeni, da stroški kontrolnih aktivnosti, ki so jih izvajali revidiranci na podlagi nacionalnih predpisov, niso vključeni v oceno stroškov. Pravne podlage za vzpostavitev in izvajanje kontrolnih aktivnosti so prikazane v prilogi 5.2.
- Stroškov upravičencev nismo obravnavali, ker ti ne izvajajo kontrolnih aktivnosti, ampak operacije, tudi kadar so to bila ministrstva ali druge osebe javnega prava.
- Stroški, ki so nastali za izvajanje kontrolnih aktivnosti na Evropski komisiji, niso bili predmet revizije.

V reviziji smo presojali učinkovitost sistema, vzpostavljenega za kontrole evropskih sredstev. Ugotavljali smo, ali stroški kontrol državnemu proračunu obremenjujejo v najmanjšem možnem obsegu, pri čemer smo našo presojo oprli na naslednja kriterija:

- ali sistem preprečuje nepotrebna podvajanja kontrolnih aktivnosti in
- ali so bili viri za financiranje izvajanja kontrol ustrezno načrtovani.

Izhodišča za presojo učinkovitosti sistema kontrol evropskih sredstev smo oblikovali z intervjuji, s pregledom predpisov in s proučevanjem dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih. Z vprašalnikom smo poizvedovali tudi o tem, ali revidiranci menijo, da posamezne kontrolne aktivnosti prinašajo koristi.

2. UGOTOVITVE

V reviziji smo ocenjevali višino stroškov kontrol in ugotavljali, koliko stanejo kontrole za vsak izplačan evro evropskih sredstev. Preverjali smo, ali je sistem kontrol vzpostavljen tako, da povzroča čim nižje stroške in ali se ti stroški v največjem možnem obsegu financirajo iz evropskega proračuna.

2.1 Koliko stanejo kontrole evropskih sredstev

Stroške kontrol smo izračunali s pomočjo dveh metod, in sicer:

- na podlagi stroškovnih mest, torej za posamezni organ, ki je odgovoren za izvedbo kontrol³³, in
- na podlagi stroškovnega nosilca, torej za posamezno glavno kontrolno aktivnost, ki se izvaja³⁴.

Podrobnosti obeh metod so predstavljene v nadaljevanju in v prilogi 5.3.

Da smo oceni stroškov na podlagi obeh metod lahko primerjali, smo kontrolne aktivnosti razdelili po organih, ki so jih izvajali. Pri tem smo k stroškom organa upravljanja prišteli tudi vse stroške za izvajanje nalog, ki jih je ta organ prenesel na posredniška telesa, in tistih nalog, ki so jih posredniška telesa prenesla na agente. Podatkov o stroških kontrol ne prikazujemo ločeno po posameznih revidirancih zaradi prepletenosti izvajanja nalog in organizacijskih sprememb, do katerih je pri posredniških telesih prišlo v obdobju, na katero se nanaša revizija.

2.1.1 Ocena stroškov po metodi stroškovnih mest

Po metodi stroškovnih mest smo stroške kontrol ocenili za vsak vključen organ, in sicer kot delež njegovega realiziranega proračuna. Delež smo izračunali na podlagi razmerja med zaposlenimi, ki so izvajali kontrolne aktivnosti, in vsemi zaposlenimi pri organu. Pri izračunu stroškov kontrol za posamezni organ smo uporabili formulo, prikazano na sliki 9.

³³ Cost-Centre Accounting Method.

³⁴ Cost-Unit Accounting Method, Standard Cost Model.

Slika 9: Formula za izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih mest

$$\text{Stroški kontrol} = \text{proračun organa} \times \text{število kontrolorjev / skupno število zaposlenih pri organu}$$

Vir: načrt mednarodne revizije Stroški kontrol³⁵.

Število kontrolorjev in število zaposlenih je izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa³⁶. Kot stroškovna mesta smo opredelili organ upravljanja, posredniška telesa, organ za potrjevanje in revizijski organ. Na ta način smo izračunali stroške kontrol, ki so nastali pri posameznih vključenih organih do konca leta 2009.

Tabela 4: Izračunani stroški kontrol od leta 2006 do leta 2009 po metodi stroškovnih nosilcev

v evrih

Organ	OP RRP	OP RČV
Organ upravljanja s posredniškimi telesi	7.963.026	7.054.894
Organ za potrjevanje	483.920	437.591
Revizijski organ	102.054	98.860
Skupaj	8.549.000	7.591.345

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Po metodi stroškovnih mest so stroški, ki so nastali do konca leta 2009, za OP RRP skupaj znašali 8.549.000 evrov, za OP RČV pa 7.591.345 evrov. Znesek predstavlja skupek stroškov vseh kontrolnih aktivnosti, ki so jih vključeni organi izvedli do konca leta 2009. Največji znesek stroškov je nastal pri organu upravljanja skupaj s posredniškimi telesi, ki so odgovorni za večji del kontrolnih aktivnosti. Organ za potrjevanje in revizijski organ kontrolnih aktivnosti za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 še nista začela izvajati v polni meri.

Metodo stroškovnih mest je uporabila tudi Evropska komisija in izračunane stroške kontrol primerjala z izplačili državam članicam iz evropskega proračuna. Podobno kot Evropska komisija smo ugotavljali, kakšen delež predstavljajo izračunani stroški v zneskih, ki jih je Republika Slovenija prejela iz evropskega proračuna.

Do konca leta 2009 je Republika Slovenija iz evropskega proračuna za OP RRP prejela 232.518.021 evrov, za OP RČV pa 71.256.188 evrov. Pretežni del tega zneska se je nanašal na predplačila, ki jih Evropska komisija nakaže državam članicam v začetku programskega obdobja in so namenjena zagonu izvajanja, državam članicam pa za to ni treba poslati zahtevkov za plačilo in izvesti večine opredeljenih kontrolnih

³⁵ Parallel Audit of the Cost of Controls (incl. Technical Assistance) Audit Plan, Working group on Structural Funds IV, 12. 6. 2009.

³⁶ FTE – *full time equivalent* pomeni ekvivalent polnega delovnega časa, to je skupno število opravljenih ur, deljeno z največjim številom ur delovnega časa v posameznem letu, kot ga opredeljujejo predpisi.

aktivnosti. Predplačila so pri OP RRP predstavljala več kot dve tretjini plačil Evropske komisije Republiki Sloveniji, pri OP RČV pa kar 95 odstotkov plačil do konca leta 2009. Zaradi tega smo izračunani znesek kontrol primerjali še s prejetimi vmesnimi plačili, ki jih je Republika Slovenija prejela na podlagi zahtevkov za plačilo, poslanih Evropski komisiji.

Tabela 5: Stroški kontrol v primerjavi s plačili Evropske komisije Republiki Sloveniji do konca leta 2009

Operativni program	Stroški kontrol do konca leta 2009 v evrih	Predplačila v evrih	Vmesna plačila v evrih	Stroški kontrol glede na vsa plačila Evropske komisije* v odstotkih	Stroški kontrol glede na vsa vmesna plačila* v odstotkih
OP RRP	8.549.000	153.877.457	78.640.564	3,1	9,2
OP RČV	7.591.345	68.012.943	3.243.244	9,1	199,0

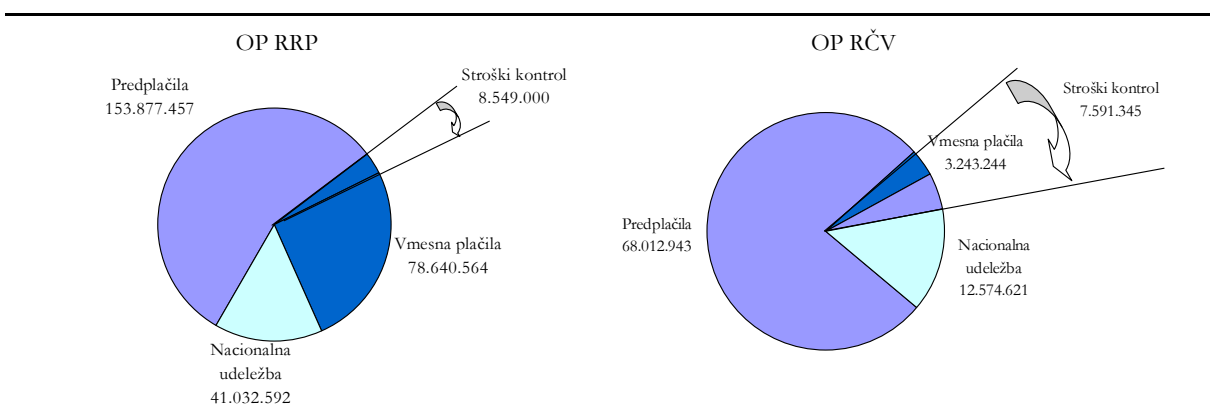
* Povečana za delež nacionalne udeležbe.

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Stroške kontrol smo primerjali s plačili Evropske komisije Republiki Sloveniji do konca leta 2009, povečanimi za delež nacionalne udeležbe. Izračunali smo, da znašajo stroški kontrol za OP RRP 3,1 odstotka plačil, povečanih za delež nacionalne udeležbe, za OP RČV pa 9,1 odstotka. Ta dva odstotka sicer presegata odstotek, ki ga je predstavila Evropska komisija, vendar sta še višja, če ju primerjamo le z vmesnimi plačili Evropske komisije. Na ta način znašajo stroški kontrol za OP RRP 9,2 odstotka, za OP RČV pa so stroški kontrol kar 2-krat tolikšni, kot je Republika Slovenija prejela plačil od Evropske komisije.

Slika 10: Stroški kontrol in plačila Evropske komisije Republiki Sloveniji od leta 2006 do leta 2009

v evrih



Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Ta izračun kaže, da primerjava stroškov kontrol s plačili Evropske komisije v začetnih fazah programskega obdobja, ko se pretežni del plačil nanaša na predplačila, ni smiselna. Ker se poleg tega višina predplačil med državami članicami razlikuje glede na to, ali so pristopile k Evropski uniji pred 1. 5. 2004 ali po njem,

smo ocenjene stroške kontrol primerjali še s pravicami porabe v evropskem proračunu in z izplačili iz državnega proračuna do konca leta 2009.

Tabela 6: Stroški kontrol v primerjavi s pravicami porabe v državnem proračunu in z izplačili iz državnega proračuna do konca leta 2009

Operativni program	Stroški kontrol do konca leta 2009	Pravice porabe v evropskem proračunu*	Izplačila iz državnega proračuna*	Stroški kontrol glede na vse pravice porabe*	Stroški kontrol glede na vsa izplačila iz državnega proračuna*
	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih	v odstotkih
OP RRP	8.549.000	1.023.234.361	540.474.826	0,8	1,6
OP RČV	7.591.345	425.857.974	90.532.111	1,8	8,4

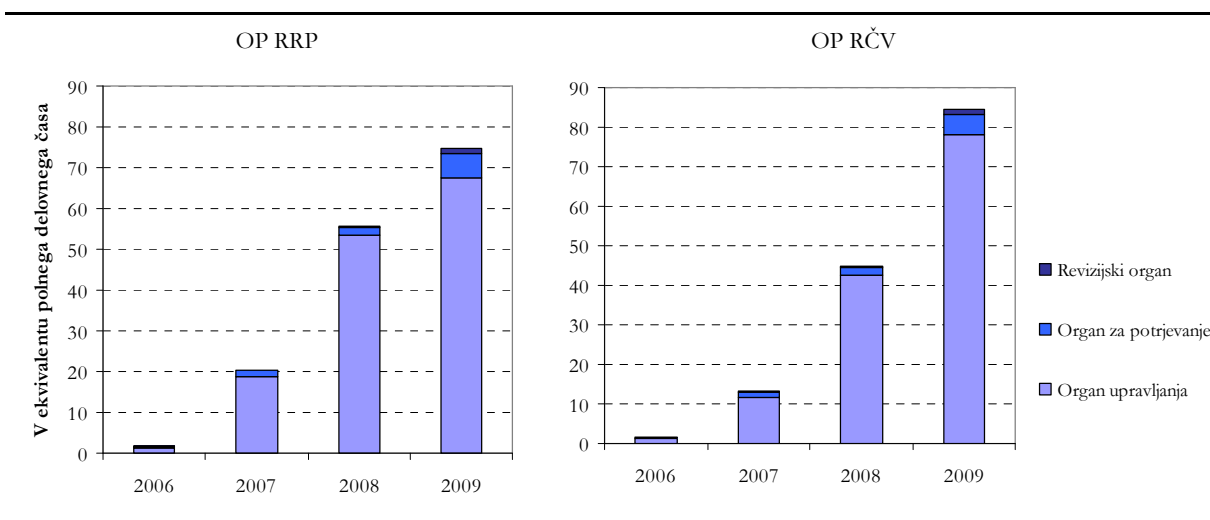
* Povečana za delež nacionalne udeležbe.

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Primerjava stroškov s pravicami porabe, ki jih je imela Republika Slovenija v evropskem proračunu do konca leta 2009, povečanimi za delež nacionalne udeležbe, kaže, da znaša delež stroškov na OP RRP 0,8 odstotka, na OP RČV pa 1,8 odstotka. Ker so izplačila iz državnega proračuna na OP RRP predstavljala le polovico pravic porabe, na OP RČV pa le petino pravic porabe, sta deleža stroškov v vseh izplačilih iz državnega proračuna precej višja in znašata 1,6 odstotka na OP RRP in 8,4 odstotka na OP RČV.

Za izračun stroškov po metodi stroškovnih mest smo število vseh zaposlenih, ki so izvajali kontrolne aktivnosti za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013, pretvorili v ekvivalent polnega delovnega časa. Kadar so kontrolne aktivnosti izvajali zunanji izvajalci, njihovo delo ni v ekvivalentu polnega delovnega časa.

Slika 11: Število zaposlenih, ki so izvajali kontrolne aktivnosti, v ekvivalentu polnega delovnega časa od leta 2006 do leta 2009



Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Število zaposlenih, ki so se ukvarjali s kontrolnimi aktivnostmi, izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa, je z leti naraščalo. V letu 2009 je bilo tako za oba operativna programa skupaj opravljenih kontrolnih aktivnosti za 159 ekvivalentov polnega delovnega časa.

Metoda stroškovnih mest omogoča hitrejšo, a manj natančno oceno stroškov, saj za izhodišče upošteva kar celoten proračun posameznega organa. Z metodo stroškovnih mest lahko ocenimo le skupen znesek stroškov, ki so pri posameznem organu nastali v določenem obdobju. Ne omogoča torej ocene stroškov za posamezne kontrolne aktivnosti, ki se v različnih fazah programskega obdobja izvajajo različno intenzivno. Stroškov zato ni mogoče oceniti za celotno programsko obdobje. Metoda stroškovnih mest pa je natančna, kadar stroške kontrol ocenjujemo po koncu programskega obdobja ali kadar kateri izmed organov izvaja le kontrolne aktivnosti, kar pomeni, da njegov celoten proračun predstavlja strošek kontrol.

2.1.2 Ocena stroškov po metodi stroškovnih nosilcev

Pri oceni stroškov na podlagi metode stroškovnih nosilcev smo vsako izvedeno aktivnost denarno ovrednotili in jo pomnožili s številom ponovitev te aktivnosti. Kot stroškovne nosilce smo določili vse kontrolne aktivnosti, z izvajanjem katerih so nastajali stroški. Stroške po metodi stroškovnih nosilcev smo izračunali na podlagi formule, prikazane na sliki 12.

Slika 12: Formula za izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih nosilcev

$$\text{Stroški kontrol} = \text{stroški ene izvedbe kontrolne aktivnosti (porabljen čas x strošek dela na uro)} \times \text{število izvedb kontrolne aktivnosti}$$

Vir: načrt mednarodne revizije Stroški kontrol.

Neposrednim stroškom posameznih kontrolnih aktivnosti smo prišteli tudi posredne stroške kontrolnih aktivnosti. Za lažjo primerjavo z drugimi državami članicami Evropske unije in v skladu z dogovorom pri mednarodni reviziji Stroški kontrol smo posredne stroške ovrednotili v višini 30 odstotkov neposrednih stroškov. Kadar pri izvajanju kontrolnih aktivnosti niso sodelovali le zaposleni, ampak tudi zunanji izvajalci, smo k stroškom kontrolnih aktivnosti dodali plačila tem izvajalcem.

Stroški, ki smo jih izračunali za obdobje do konca leta 2009, so v tabeli 7. Skupni stroški kontrol do konca leta 2009 so za OP RRP znašali 6.983.692 evrov, za OP RČV pa 6.460.085 evrov. Stroški za posamezen operativni program, ocenjeni po metodi stroškovnih nosilcev, so približno za 20 odstotkov nižji kot tisti, ki smo jih ocenili po metodi stroškovnih mest.

Tabela 7: Izračunani stroški kontrol od leta 2006 do leta 2009 po metodi stroškovnih mest

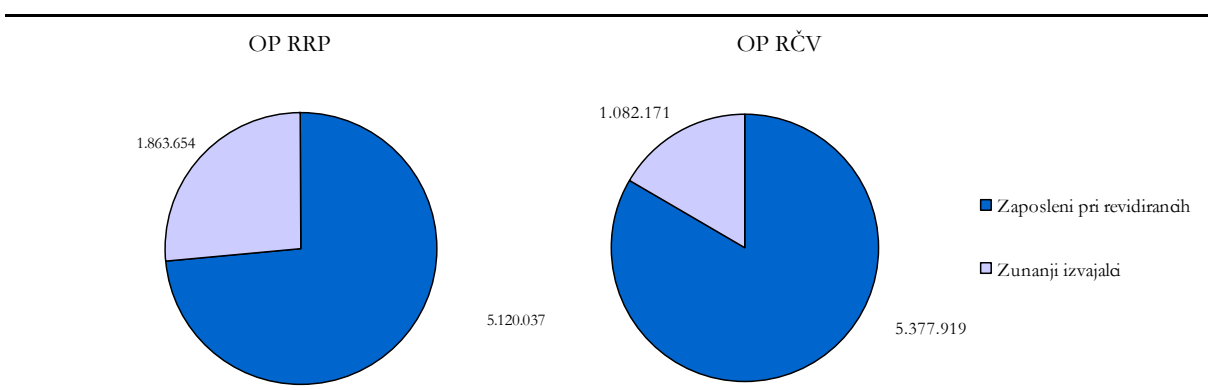
Organ	Aktivnost	v evrih	
		OP RRP	OP RČV
Organ upravljanja s posredniškimi telesi	Predhodno vrednotenje operativnega programa	53.501	44.814
	Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	1.210.256	1.518.807
	Ocenjevanje in izbor operacij	2.680.613	1.404.461
	Upravljalna preverjanja – administrativne kontrole zahtevka za izplačilo	1.667.516	2.362.164
	Upravljalna preverjanja – preverjanje na kraju samem	39.963	1.835
	Spremljanje izvajanja operativnega programa – organ upravljanja	656.889	486.850
	Spremljanje izvajanja operativnega programa – nadzorni odbor	97.126	100.814
<i>Skupaj organ upravljanja s posredniškimi telesi</i>		<i>6.405.864</i>	<i>5.919.745</i>
Organ za potrjevanje	Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	116.756	118.633
	Potrjevanje izdatkov	305.503	270.871
	<i>Skupaj organ za potrjevanje</i>	<i>422.259</i>	<i>389.504</i>
Revizijski organ	Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	27.897	28.005
	Priprava revizijske strategije	12.717	12.735
	Sistemske revizije	61.181	58.830
	Vzorčne revizije operacij	0	0
	Letno poročilo o nadzoru	1.865	1.848
	Ocena skladnosti sistema	51.909	49.418
	<i>Skupaj revizijski organ</i>	<i>155.569</i>	<i>150.836</i>
Skupaj		6.983.692	6.460.085

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Z metodo stroškovnih nosilcev smo lahko ocenili tudi stroške, ki so pri izvajanju kontrolnih aktivnosti nastali z vključevanjem zunanjih izvajalcev. Ti so sodelovali predvsem pri predhodnem vrednotenju operativnih programov, vzpostavitvi sistema upravljanja in nadzora, oceni skladnosti sistema in spremljanju izvajanja operativnega programa. Izplačila zunanjim izvajalcem so do konca leta 2009 za oba operativna programa skupaj znašala 2.945.825 evrov. Stroški zunanjih izvajalcev so pri OP RRP predstavljali več kot četrtno vseh stroškov, pri OP RČV pa 16,8 odstotka, kar prikazuje slika 13.

Slika 13: Stroški kontrol zaposlenih pri revidirancih in zunanjih izvajalcev

v evrih



Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Aktivnosti, pri katerih so sodelovali zunanji izvajalci, so bile večinoma takšne, ki se bolj intenzivno izvajajo v začetku programskega obdobja, zato ocenjujemo, da se bo v prihodnje ta delež zmanjševal.

Z metodo stroškovnih nosilcev smo ocenili stroške za posamezno aktivnost, kar nam je omogočilo tudi oceno stroškov za celotno programsko obdobje. Za ustrezen izračun stroškov kontrol smo upoštevali intenzivnost izvajanja posamezne kontrolne aktivnosti. Pri tem smo upoštevali rezultate, ki jih je posamezna kontrolna aktivnost dosegla do konca leta 2009, in jih primerjali s pričakovanimi rezultati za celotno programsko obdobje. Pri oceni predvidenih stroškov kontrolnih aktivnosti za celotno programsko obdobje smo predpostavili, da se bodo aktivnosti, ki so se že začele izvajati, v prihodnje izvajale enako intenzivno kot doslej. V reviziji smo obravnavali obdobje do konca leta 2009, zato se nekatere kontrolne aktivnosti še niso začele izvajati v polni meri, nekatere pa se sploh še niso začele izvajati. To velja predvsem za aktivnosti revizijskega organa. Da bi boljše ocenili predvidene stroške za celotno programsko obdobje, smo v delu, ki se nanaša na revizijske aktivnosti, uporabili metodo stroškovnih mest.

Tako dobljene stroške smo primerjali s pravicami porabe, ki jih ima Republika Slovenija v evropskem proračunu za celotno programsko obdobje in ob tem predpostavili, da bodo vse pravice izrabljene.

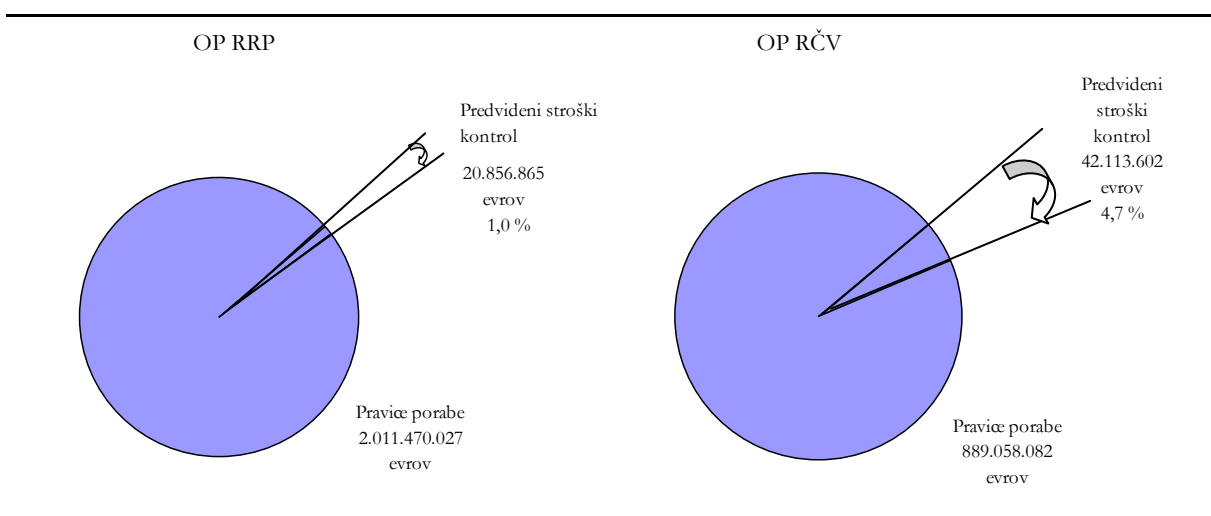
Tabela 8: Ocenjeni stroški kontrol v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 v primerjavi s pravicami porabe

Operativni program	Predvideni stroški kontrol v evrih	Pravice porabe v evropskem proračunu skupaj z nacionalno udeležbo v evrih	Ocenjeni stroški kontrol v primerjavi s predvidenimi izdatki v odstotkih
OP RRP	20.856.865	2.011.470.027	1,0
OP RČV	42.113.602	889.058.082	4,7

Viri: operativni programi, vprašalniki in intervjuji računskega sodišča..

Če bodo kontrolne aktivnosti tudi v prihodnjih letih potekale tako kot doslej in bo Republika Slovenija v programskem obdobju izkoristila vse pravice porabe, bodo stroški kontrol za celotno programsko obdobje za OP RRP znašali 20.856.865 evrov oziroma en odstotek vseh izdatkov za OP RRP, za OP RČV pa 42.113.602 evrov oziroma 4,7 odstotka vseh izdatkov. Ocenjeni stroški po posameznih kontrolnih aktivnostih za celotno programsko obdobje so predstavljeni v prilogi 5.4.

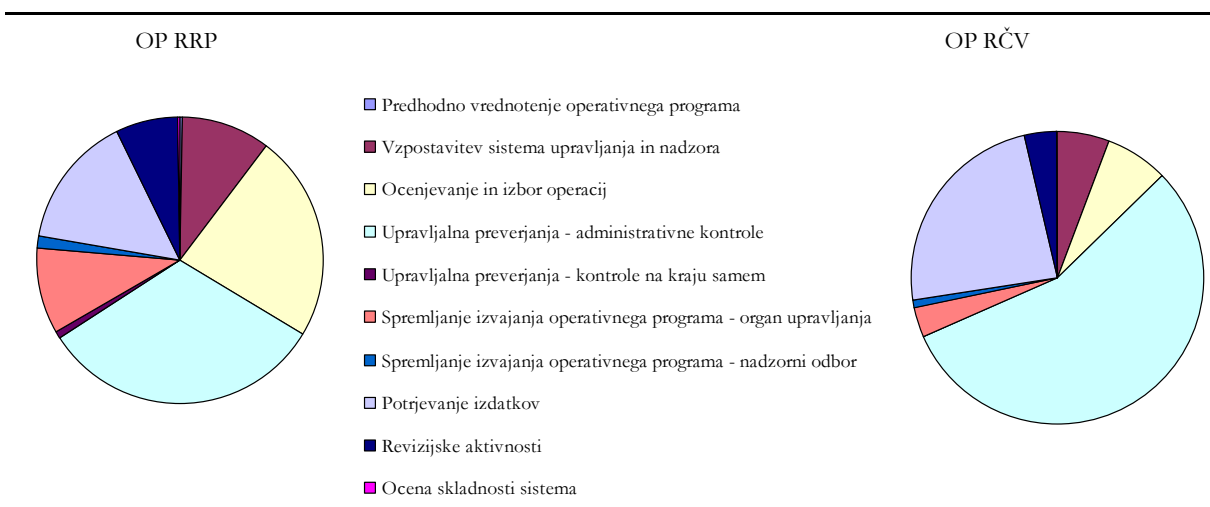
Slika 14: Stroški kontrol glede na pravice porabe Republike Slovenije v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013



Viri: operativni programi, vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Med kontrolnimi aktivnostmi bodo pri obeh operativnih programih predvidoma največ stala upravljalna preverjanja, in sicer administrativne kontrole zahtevka za izplačilo. Približno petina stroškov naj bi se pri obeh operativnih programih nanašala na potrjevanje izdatkov. Velik del stroškov bosta, predvsem pri OP RRP, povzročili tudi aktivnosti ocenjevanje in izbor operacij ter spremljanje izvajanja operativnega programa, ki ga izvaja organ upravljanja, kar je razvidno s slike 15.

Slika 15: Predvidena struktura stroškov posameznih kontrolnih aktivnosti v celotnem programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013



Viri: operativni programi, vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Ocena stroškov po metodi stroškovnih nosilcev omogoča podrobnejšo analizo podatkov, zato menimo, da v večini primerov daje ustreznejše podlage za presojo stroškov kontrol.

Stroške kontrol pri črpanju evropskih sredstev smo izračunali na podlagi dveh metod. Po metodi stroškovnih mest smo izračunali, da so stroški kontrol do konca leta 2009 za OP RRP znašali 8.549.000 evrov, za OP RČV pa 7.591.345 evrov. Metoda stroškovnih mest ne omogoča primerjave nastalih stroškov z rezultati posamezne kontrolne aktivnosti, zato njena uporaba v začetnih fazah programskega obdobja ni smiselna.

Stroške smo zato ocenili tudi po metodi stroškovnih nosilcev, kar nam je omogočilo njihovo oceno za celotno programsko obdobje. Ocenili smo, da bodo stroški za celotno programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 znašali 1,0 odstotka vseh izdatkov za OP RRP in 4,7 odstotka vseh izdatkov za OP RČV. Ocenjeni stroški kontrol tako v obeh primerih presegajo odstotek, ki ga je za programsko obdobje od leta 2000 do leta 2006 predstavila Evropska komisija.

Ocenjujemo, da so ugotovljeni stroški nižji od dejanskih, saj ne predstavljajo vseh pričakovanih stroškov. Upoštevani niso stroški:

- kontrolnih aktivnosti, ki se izvajajo le na podlagi določil predpisov Republike Slovenije, saj se ocenjeni stroški nanašajo le na kontrolne aktivnosti za izpolnjevanje zahtev evropskih uredb;
- kontrolnih aktivnosti, ki se do konca leta 2009 še niso začele izvajati;
- kontrolnih aktivnosti, ki jih bodo morale države članice Evropske unije izvesti ob zaključevanju programskega obdobja;
- nekaterih aktivnosti, ki se nanašajo na vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora, za katere smo ocenili, da se v prihodnje ne bodo več izvajale, čeprav zaradi predvidenih sprememb operativnih programov in spremembe sistema izvajanja obstaja velika verjetnost, da bodo v prihodnjih letih nastali še dodatni stroški;
- kontrolnih aktivnosti, ki jih izvajajo zaposleni na Evropski komisiji.

2.2 Ali je sistem kontrol vzpostavljen tako, da povzroča čim nižje stroške

Da bi bili stroški kontrol čim nižji, mora biti vzpostavljen sistem, ki preprečuje nepotrebna podvajanja aktivnosti. Za učinkovit sistem je dovolj, da se po vsebini enake kontrolne aktivnosti izvedejo le enkrat, ne glede na to, kateri predpisi, evropski ali nacionalni, te aktivnosti predpisujejo in kateri organ ali posameznik jih izvaja. Kontrolne aktivnosti se morajo zanašati druga na drugo, zato morajo biti neposredni rezultati predhodno izvedene kontrolne aktivnosti dosegljivi tistemu, ki izvaja določeno kontrolno aktivnost.

Aktivnosti, ki jih morajo izvajati države članice Evropske unije in njihovi organi, so opredeljene že v evropskih uredbah. Kdo in kako jih bo izvedel, je natančneje opredeljeno v slovenski uredbi o izvajanju in na njej temelječih navodilih, zato smo preverili, ali so evropske uredbe pripravljene na način, da bi bilo večkratnega izvajanja po vsebini enakih aktivnosti čim manj, in ali je sistem implementacije teh uredb v Republiki Sloveniji ustrezen. Preverjali smo, ali je bilo pri vzpostavitvi sistema izvajanja upoštevano, da se podobne kontrolne aktivnosti izvajajo že v skladu s predpisi v Republiki Sloveniji. Pri presoji sistema smo se oprli na stroške posameznih kontrolnih aktivnosti, kakor smo jih ocenili po metodi stroškovnih nosilcev (povezava s točko 2.1.2), in jih primerjali z njihovimi rezultati.

2.2.1 Predhodno vrednotenje operativnega programa

Učinkovitost pomoči iz skladov je odvisna tudi od vključitve zanesljivega vrednotenja v programiranje, zato je prva kontrolna aktivnost, ki jo evropski predpisi določajo državi članici, predhodno vrednotenje operativnih programov. Stroški te aktivnosti so pri OP RRP znašali 53.501 evrov, pri OP RČV pa 44.814 evrov.

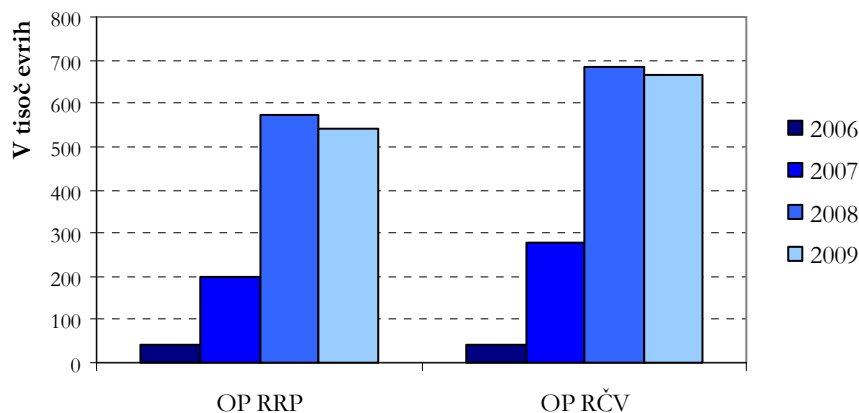
Aktivnost predhodnega vrednotenja je potekala v letih 2006 in 2007 v pristojnosti organa, odgovornega za pripravo dokumentov za programiranje, to je organa upravljanja. Ta je za izvedbo te aktivnosti izbral zunanega izvajalca, katerega strošek predstavlja več kot polovico stroškov te kontrolne aktivnosti. Druga polovica stroškov je nastala pri organu upravljanja in nekaterih posredniških telesih, vključenih v predhodno vrednotenje.

Predhodnega vrednotenja predpisi Republike Slovenije ne določajo, zato je bilo izvedeno izključno zaradi izpolnjevanja evropskih predpisov, tako da do podvajanj ne prihaja.

2.2.2 Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora

Stroški, ki so nastali z vzpostavitvijo sistema upravljanja in nadzora, so pri OP RRP znašali 1.354.909 evrov, pri OP RČV pa 1.665.445 evrov. Aktivnost vsebuje pripravo obveznega opisa sistema upravljanja in nadzora, pripravo nacionalnih navodil za izvajanje kohezijske politike ter čas, porabljen za nabavo opreme in izbor novih zaposlenih. Poleg teh nalog, ki so jih večinoma izvajali zaposleni pri revidirancih, so za nekatera dela, kot so vzpostavljanje informacijskega sistema, priprava dokumentov za izvajanje sistema ter priprava mnenja k predlogu sprememb navodil, najeli zunanje izvajalce.

Slika 16: Stroški vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora od leta 2006 do leta 2009



Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Vzpostavitev sistema je potekala pri organu upravljanja in vseh posredniških telesih, nekaj stroškov je nastalo tudi pri agentih, organu za potrjevanje in revizijskem organu. Del stroškov vzpostavitve sistema se je nanašal na pripravo nacionalnih navodil za izvajanje, ki poleg slovenske uredbe o izvajanju vsebujejo še vrsto navodil organa upravljanja, smernice in usmeritve, priročnike za izvajanje, ki so jih pripravljale vse v sistem vključene institucije, ter navodila upravičencem, ki so jih pripravila posredniška telesa. Pregled nacionalnih predpisov za izvajanje kohezijske politike predstavljamo v prilogi 5.1. Gre za množico različnih dokumentov, ki so zahtevali veliko časa za pripravo in ažuriranje zaradi neprestanih sprememb v sistemu izvajanja. Do teh je prihajalo delno zaradi sprememb evropskih predpisov, ki so bile posledica gospodarske krize, in delno zaradi odprave slabosti v sistemu izvajanja v Republiki Sloveniji.

Pri pregledu priročnikov za izvajanje smo ugotovili, da imajo ti pri posredniških telesih podobno vsebino, predvsem v delu, ki se nanaša na splošni opis izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Razen v redkih primerih pri njihovi pripravi posredniška telesa niso sodelovala med seboj ali z organom upravljanja. V večini primerov jih je vsako posredniško telo pripravilo samo, v dveh primerih tudi v sodelovanju z zunanjim izvajalcem. To je pomenilo, da je bil del časa porabljen za aktivnosti, ki so se podvajale.

Čeprav je vzpostavitev sistema aktivnost, ki se po vsebini zaradi zahtev evropskih predpisov sicer nanaša bolj na začetek programskega obdobja, pa je zaradi številnih sprememb sistema izvajanja velik del stroškov nastal tudi še v letu 2009. V tem letu so bili stroški sicer nekoliko nižji od tistih v letu 2008, vendar ocenjujemo, da bodo stroški nastajali tudi v prihodnjih letih³⁷.

³⁷ V letu 2010 je bila že trikrat spremenjena uredba o izvajanju, predvidene so tudi spremembe operativnih programov, kar pomeni, da bo treba spreminjati tudi vse na teh podlagah temelječe predpise in dokumente.

2.2.3 Ocena skladnosti sistema

Evropski predpisi določajo, da naj bi oceno skladnosti pripravil revizijski organ ali javno ali zasebno telo, ki je funkcionalno neodvisno od organa upravljanja in organa za potrjevanje in svoje delo izvaja ob upoštevanju mednarodnih revizijskih standardov. Ocena skladnosti sistema mora biti opravljena pred vložitvijo prvega zahtevka za plačilo ali najkasneje v roku dvanajstih mesecev od odobritve vsakega operativnega programa. Slovenska uredba o izvajanju je odgovornost za to aktivnost dodelila revizijskemu organu. Ob začetku programskega obdobja od leta 2007 do leta 2013 je ta opravljal revizije za programsko obdobje od leta 2004 do leta 2006 in ocene skladnosti ni izvedel sam, ampak je za njeno izvedbo najel zunanjega izvajalca. Stroški, ki so s tem nastali, so pri OP RRP znašali 51.909 evrov, pri OP RČV pa 49.418 evrov.

V okviru ocene skladnosti sistema je zunanji izvajalec pregledal predpise in druge dokumente, ki urejajo področje kohezijske politike, opis sistema upravljanja in nadzora, podrobnejša navodila organa upravljanja in drugih organov, vključenih v sistem upravljanja in nadzora, opravil razgovore z zaposlenimi pri vseh organih ter pregledal informacijski sistem za računovodske evidence in vodenje podatkov o izvajanju operacij. Za ugotovljene pomanjkljivosti je pripravil priporočila, tudi, naj vsako posredniško telo pripravi priročnik za izvajanje svojih nalog.

Revizijski organ je naknadno sam preverjal izpolnjevanje priporočil iz ocene skladnosti sistema, kar je vključeno med stroške pri sistemskih revizijah. Ocenjujemo, da bi bilo z vidika učinkovitosti izvajanja kasnejših sistemskih revizij bolj smiselno, da bi oceno skladnosti sistema izvedel revizijski organ sam, saj bi s tem pridobil znanja o vzpostavljenem sistemu, ki so podlaga za izvajanje njegovih nadaljnjih aktivnosti.

Pojasnilo revizijskega organa

V obdobju priprave ocene skladnosti so se pri revizijskem organu zelo intenzivno ukvarjali z zaključevanjem programskega obdobja od leta 2004 do leta 2006, ker so menili, da je bilo to tedaj pomembneje zaradi morebitnih finančnih posledic, če delo ne bi bilo korektno opravljeno. Zunanje izvajalce je revizijski organ najel tudi zato, ker nima strokovnjakov za pregled informacijskega sistema, ki je bil del ocene skladnosti. Revizijski organ ima tudi pomisleke o primernosti izvedbe ocene skladnosti in kasnejših sistemskih revizij z istimi revizorji, kar naj bi izrazili tudi revizorji Evropske komisije.

2.2.4 Ocenjevanje in izbor operacij

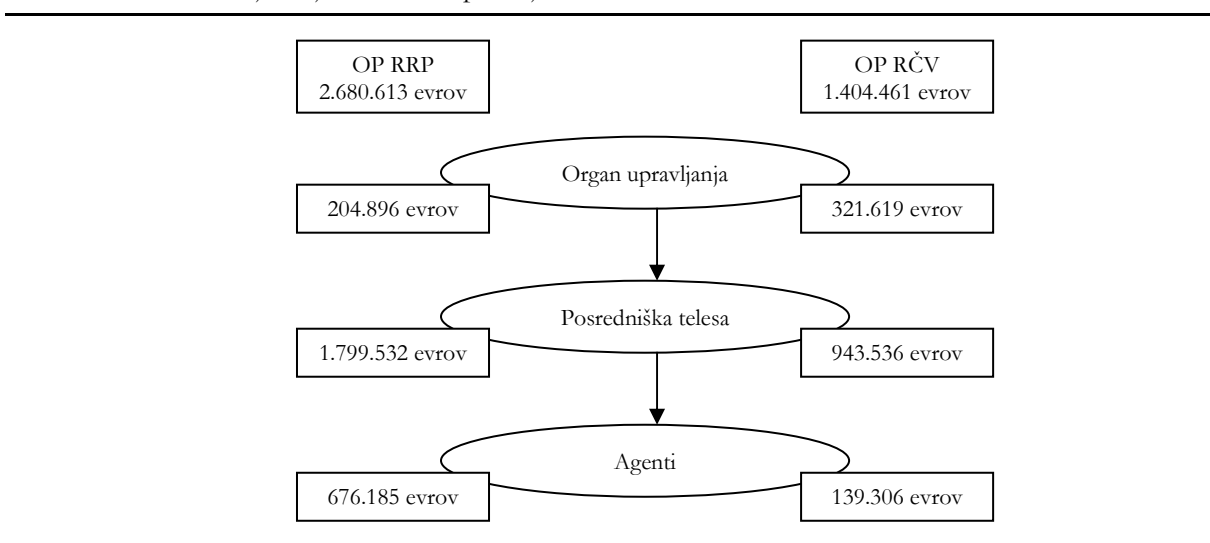
Namen ocenjevanja in izbora operacij je zagotavljati skladnost operacij z merili, ki veljajo za operativni program, in skladnosti njihovega izvajanja s pravili Evropske unije in Republike Slovenije. Na podlagi slovenske uredbe o izvajanju je bila ta aktivnost določena kot naloga organa upravljanja, ki jo je ta lahko prenesel na posredniška telesa. Dodeljevanje sredstev upravičencem poteka s pomočjo dveh vrst instrumentov, in sicer z javnim razpisom ali pa z neposredno potrditvijo operacije.

To aktivnost so izvajali organ upravljanja in vsa v sistem vključena posredniška telesa ter vsi agenti. Organ upravljanja je ocenjeval in izbiral operacije za tehnično pomoč, sicer pa je potrjeval instrumente, ki so jih predložila posredniška telesa. Posredniška telesa so morala tako pred objavo javnega razpisa pridobiti soglasje organa upravljanja, ta pa je potrjeval tudi operacije pri neposrednih potrditvah.

Naloga potrjevanja instrumentov za izvajanje projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna, ni določena. Gre za dodatno aktivnost³⁸ izvajanja kohezijske politike, ki jo organ upravljanja opravlja na podlagi določil slovenske uredbe o izvajanju. Da lahko organ upravljanja potrdi instrumente, jih mora preveriti, kar morajo v skladu s slovensko uredbo o izvajanju narediti že posredniška telesa.

Za ocenjevanje in izbor operacij je pri OP RRP nastalo za 2.680.613 evrov, na OP RČV pa za 1.404.461 evrov stroškov.

Slika 17: Stroški ocenjevanja in izbora operacij



Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Stroški te aktivnosti do konca leta 2009 so bili za oba operativna programa med najvišjimi, vendar pa še vedno ne vsebujejo vseh stroškov, ki so nastali pri izbiri prejemnikov sredstev. Kjer je posredniško telo naloge ocenjevanja in izbora operacij preneslo na agenta, smo te stroške vključili v izračun. Stroškov izbora prejemnikov sredstev pa nismo vključili, kadar so izbor izvajali upravičenci, čeprav so bile to osebe javnega prava, saj upravičenci ne izvajajo kontrolnih aktivnosti, ampak že operacije. Tak način izbora je do konca leta 2009 potekal predvsem pri OP RČV. Tak primer je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: zavod), ki izvaja programe, namenjene zaposlovanju in usposabljanju brezposelnih. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot posredniško telo je v sodelovanju z zavodom zgolj pripravilo programe, posamezne prejemnike sredstev pa je izbiral zavod kot upravičenec. Stroški, ki so nastali na zavodu, zagotovo niso zanemarljivi, vendar pa stroškov zaradi dogovorjenega načina obravnavanja v naš izračun nismo vključili. Do konca leta 2009 je bilo namreč potrjenih že 15 programov, v okviru katerih naj bi zavod končnim prejemnikom dodelil 138.576.227 evrov sredstev.

Organ upravljanja in posredniška telesa so do konca leta 2009 potrdili za 1.113.434.808 evrov operacij na OP RRP in za 419.996.520 evrov operacij na OP RČV, kar je pri obeh operativnih programih predstavljalo približno polovico razpoložljivih pravic porabe za celotno programsko obdobje. Kljub temu, da stroškov izbora prejemnikov sredstev v okviru programov, ki jih izvajajo upravičenci, nismo vključili v

³⁸ Razen velikih projektov po 39. členu Uredbe 1083/2006/ES.

izračun, pa je ocenjevanje in izbor operacij dražje pri OP RČV. Stroški za vsak evro izbranih operacij namreč znašajo 0,3 centa, medtem ko pri OP RRP znašajo 0,2 centa.

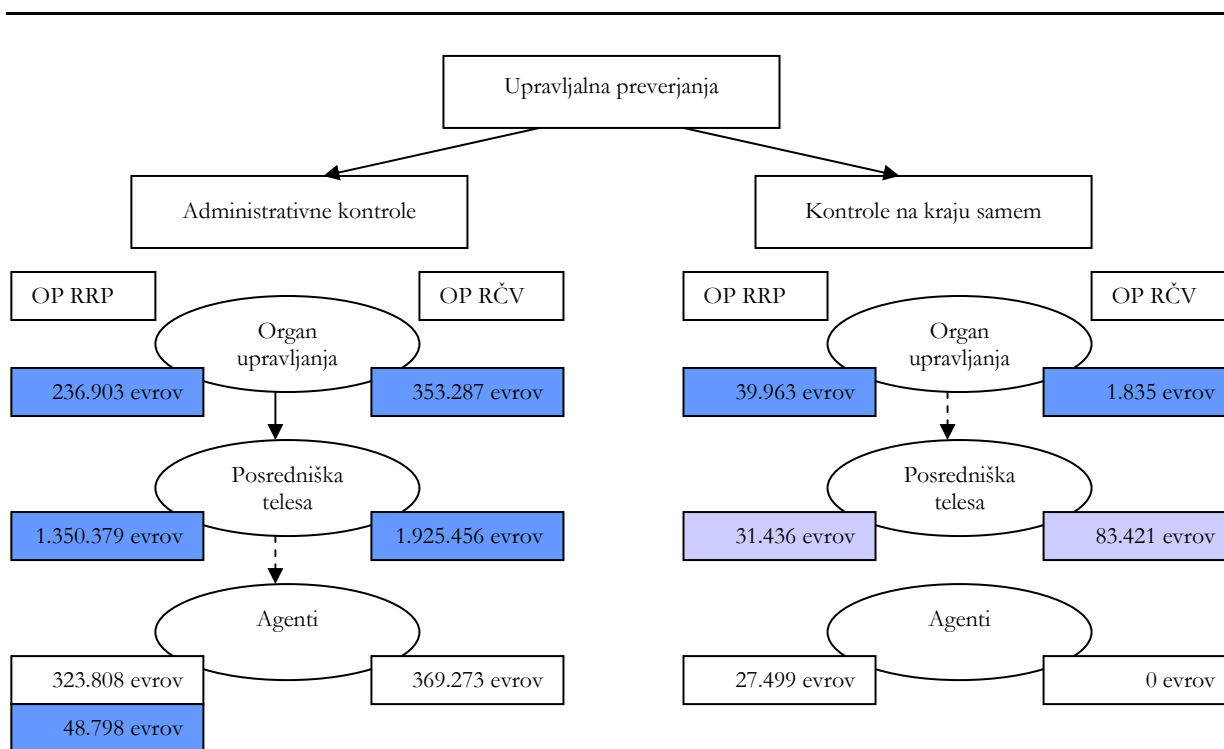
Pri izvajanju kontrolne aktivnosti ocenjevanja in izbora operacij podvajanj istih nalog nismo ugotovili. Dodatna pa je aktivnost organa upravljanja, ki potrjuje instrumente, česar ureditev za sredstva državnega proračuna ne zahteva.

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila spremenjena in dopolnjena slovenska uredba o izvajanju, ki je začela veljati aprila 2010, v kateri pa ni več natančno navedeno, kdo je odgovoren za izvajanje aktivnosti ocenjevanja in izbora operacij. Možnost, da bi to nalogo organ upravljanja prenesel na posredniško telo, ni več izrecno določena.

2.2.5 Upravljalna preverjanja

Velik del stroškov se je pri obeh operativnih programih nanašal na upravljalna preverjanja. Nanašali so se na administrativne kontrole vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in vzorčne kontrole posameznih operacij na kraju samem. Do konca leta 2009 so stroški upravljalnih preverjanj za OP RRP znašali 1.707.479 evrov, za OP RČV pa 2.363.999 evrov.

Slika 18: Stroški upravljalnih preverjanj



Legenda: Priznane kontrole.

 Kontrole niso priznane, v izračunu pa so upoštevane pri administrativnih kontrolah.

 Kontrole niso priznane in niso upoštevane v izračunu stroškov kontrol.

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča

2.2.5.a Administrativne kontrole

Administrativne kontrole zahtevkov za izplačilo je izvajal organ upravljanja za tehnično pomoč in kadar so bili upravičenci ministrstva, drugače pa je to aktivnost prenesel na posredniška telesa. Te kontrole, ki so jih pretežno izvajali zaposleni pri revidirancih in le v manjšem deležu zunanji izvajalci, so pri OP RRP skupaj znašale 1.667.516 evrov, pri OP RČV pa 2.362.164 evrov. Po opravljenih administrativnih kontrolah je bilo upravičencem za izvajanje operacij izplačanih 506.035.658 evrov na OP RRP in 90.486.860 evrov na OP RČV. To pomeni, da so administrativne kontrole zahtevkov za izplačilo za vsak izplačani evro znašale 0,3 centa na OP RRP in 2,6 centa na OP RČV.

Sistem izvajanja administrativnih kontrol pri posameznih institucijah ni poenoten. Ureditev se razlikuje tako med samimi posredniškimi telesi kot tudi takrat, kadar pri izvajanju sodelujejo še agenti. Administrativne kontrole so pri posredniških telesih v nekaterih primerih izvajali skrbniki pogodb, v nekaterih posebej za to zaposleni kontrolorji, ponekod pa oboji. Kadar pri preverjanju zahtevkov za izplačilo sodeluje več oseb, obstaja možnost, da se njihove naloge prekrivajo. Na podvajanja po vsebini enakih nalog, do katerih lahko prihaja v takih primerih, je računsko sodišče opozorilo že v revizijskem priročniku *Kako preverjamo izplačila za evropski denar*³⁹.

Kadar so posredniška telesa izvajanje instrumentov prenesla na agente, so ti preverjali zahtevke za izplačila, ki so jih prejeli od upravičencev. To delo pa ni bilo priznано kot administrativne kontrole, saj slovenska uredba o izvajanju prenosa te aktivnosti s posredniških teles na agente sploh ni omogočala. Kontrole so morala zaradi tega – kljub kontrolam, ki jih je že izvedel agent – ponovno izvesti še posredniška telesa. Sprememba slovenske uredbe o izvajanju, ki je začela veljati marca 2009, je sicer omogočila prenos teh nalog na agenta, vendar pa smo ugotovili, da je do konca leta 2009 to možnost izkoristilo le eno posredniško telo. To je na agenta preneslo naloge izvedbe enega javnega razpisa za izbor operacij v okviru OP RRP, vključno z administrativnimi kontrolami. Edini agent, na katerega je bilo preneseno izvajanje administrativnih kontrol, pa teh kontrol ni izvedel sam, ampak je zanj najel zunanjega izvajalca. Stroški tega agenta so vključeni v izračunu, drugače pa stroškov preverjanj zahtevkov za izplačilo pri agentih nismo vključili v izračun, ker ti niso bili priznani kot administrativne kontrole. Izračunali smo, da so preverjanja zahtevkov za izplačilo pri agentih, ki so jih nato še enkrat preverili pri posredniških telesih, na OP RRP znašala 323.808 evrov in na OP RČV 369.273 evrov, njihov delež v skupnih stroških administrativnih kontrol do konca leta 2009 pa je znašal 16 odstotkov za OP RRP in 14 odstotkov za OP RČV.

Ker posredniška telesa kontrol prvotno niso mogla prenesti na agente in tega v večini primerov niso storila tudi takrat, ko je ta možnost že obstajala, je prihajalo do podvajanja izvajanja po vsebini enakih nalog. Menimo, da je za učinkovitost izvajanja sistema kohezijske politike treba odpraviti, da bi se po vsebini enake naloge pri pregledovanju zahtevkov za izplačilo pri posredniških telesih prekrivale in da se v tistih primerih, ko instrumente izvajajo agenti, prenese izvajanje administrativnih kontrol na agente in se tako odpravi dvojno pregledovanje zahtevkov za izplačilo⁴⁰.

³⁹ Št. 1220-2/2008-23 z dne 17. 4. 2009.

⁴⁰ Če bodo v prihodnje posredniška telesa izvajanje teh kontrol prenesla na agente, bo to sicer pomenilo poenostavitev in zmanjšanje obsega izvajanja kontrol, za naš izračun pa bi to verjetno pomenilo povečanje stroškov. Kontrole agentov bi bile na ta način namreč priznane in vključene v izračun, posredniška telesa pa bi še vedno izvajala del preverjanj na vzorcu.

Po izplačilu sredstev upravičencu organ upravljanja oziroma posredniška telesa pripravijo zahtevke za povračilo in jih pošljejo organu za potrjevanje. Čeprav priprava zahtevkov za povračilo v evropskih predpisih ni predvidena, ampak jih je vpeljala slovenska uredba o izvajanju, smo čas za pripravo teh zahtevkov tudi upoštevali kot del aktivnosti administrativnih kontrol. Zahtevki za povračilo so namreč podlaga za prenos sredstev z namenskih podračunov na podračun izvrševanja proračuna, pri čemer so evidentirani prihodki državnega proračuna. Organ za potrjevanje naknadno pripravi zahtevke za plačilo in jih pošlje Evropski komisiji.

Ugotovili smo, da stroški, ki so nastali s pripravo zahtevkov za povračilo, niso zanemarljivi. Kljub temu, da gre pri pripravi zahtevkov za povračilo le za združevanje, pripravo in posredovanje že pregledane in pridobljene dokumentacije organu za potrjevanje, so do konca leta 2009 stroški za OP RRP znašali najmanj 210.899 evrov in za OP RČV najmanj 23.617 evrov⁴¹. Ti stroški se nanašajo le na majhen odstotek vseh zahtevkov za povračilo, ki jih bo treba pripraviti do konca programskega obdobja⁴², zato smo ocenili, da bi skupni stroški priprave zahtevkov za povračilo ob nespremenjenem sistemu za celotno programsko obdobje znašali približno dva milijona evrov. Razlog za tako visoke stroške je bil po navedbah revidirancev predvsem porabljen čas za usklajevanje podatkov na zahtevkih za povračilo zaradi administrativnih napak pri vnosu v informacijski sistem in zaradi neuskkljenosti informacijskih sistemov, ki so ju uporabljali organ upravljanja in posredniška telesa ter organ za potrjevanje. Poleg tega je na visoke stroške vplival tudi čas, porabljen za pripravo velikega obsega dokumentacije, ki je bila obvezna priloga zahtevkom za povračilo. Vsak zahtevek je bilo namreč treba pripraviti v elektronski in papirni obliki na ravni posamezne operacije. Ugotovili smo, da so med obvezne priloge vsakemu zahtevku sodili tudi dokumenti, ki podpirajo operacijo. Pri neposredni potrditvi operacije je bilo treba priložiti kopijo odločitve organa upravljanja o dodelitvi sredstev in kopijo odločbe Evropske komisije o potrditvi velikega projekta. Pri javnem razpisu pa je bilo obvezno treba priložiti odločitev proračunskega uporabnika o dodelitvi nepovratnih sredstev, kopijo podpisane pogodbe o sofinanciranju, kopijo objave javnega razpisa v uradnem listu, sklep organa upravljanja o potrditvi instrumenta in dokument organa upravljanja o imenovanju posredniškega telesa⁴³. Kadar je bilo v okviru enega instrumenta potrjeno večje število operacij, je to pomenilo, da je bilo treba iste dokumente prilagati večkrat, tudi po več kot dvestokrat. Ker smernice organa za potrjevanje niso vsebovale možnosti, da se dokumenti, ki so bili skupni za vse operacije v okviru istega instrumenta, predložijo le enkrat, je prihajalo do večkratnega prilaganja enakih dokumentov, kar je tudi povečevalo stroške priprave zahtevkov za povračilo in s tem stroške kontrol.

V letu 2010, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile smernice organa za potrjevanje dvakrat spremenjene. S spremembami v oktobru 2010 so bile obvezne priloge k zahtevku za povračilo drugače določene. Dokumente, ki se nanašajo na instrument, to so kopija objave javnega razpisa, sklep organa

⁴¹ Vsa posredniška telesa o času, porabljenem za to aktivnost, v odgovorih na vprašalnike računskega sodišča niso poročala ločeno, temveč so ga že vključila k izvajanju administrativnih kontrol. Za OP RRP so ločene podatke predložila tri posredniška telesa, za OP RČV pa dve.

⁴² 14,1 odstotka pri OP RRP in 4,6 odstotka pri OP RČV.

⁴³ Ta zahteva je izhajala iz Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju: smernice organa za potrjevanje), ki jih je izdal organ za potrjevanje marca 2009. Priročnik organa za potrjevanje v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, ki je bil izdan maja 2008, predvideva tudi možnost, da se ti dokumenti priložijo le enkrat za posamezno operacijo.

upravljanja o potrditvi instrumenta in dokument organa upravljanja o imenovanju posredniškega telesa, je treba priložiti s prvim zahtevkom za povračilo. Dokumente, ki se nanašajo na posamezno operacijo, pa je treba predložiti s prvim zahtevkom za povračilo za vsako operacijo. Na ta način je organ za potrjevanje odpravil večkratno prilaganje istih dokumentov. Še vedno pa ni povsem odpravljeno pošiljanje dokumentov v papirni obliki, saj smernice organa za potrjevanje predložitev dokumentacije v elektronski obliki (na zgoščenki) predvidevajo le, če seznam plačanih računov kot ena izmed obveznih prilog obsega več kot 50 strani.

2.2.5.b Kontrole na kraju samem

Kontrole na kraju samem je sprva izvajal le organ upravljanja. Izvajati jih je začel šele v letu 2009, stroški zanje pa so bili 39.963 evrov za OP RRP in 1.835 evrov za OP RČV. S temi kontrolami je organ upravljanja do konca leta 2009 za vsak operativni program pregledal po dva odstotka vseh potrjenih operacij. Izvajanja kontrol na kraju samem organ upravljanja ni prenesel na posredniška telesa, ker te možnosti slovenska uredba o izvajanju ni omogočala.

Za zagotavljanje pravilnosti izplačil pa so ob preverjanju zahtevkov za izplačilo upravičencev v določenih primerih preverjanja na terenu izvajali tudi posredniška telesa in agenti. Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili, so skupni stroški dveh posredniških teles in enega agenta na OP RRP znašali najmanj 58.935 evrov, skupni stroški petih posredniških teles na OP RČV pa najmanj 83.421 evrov⁴⁴. S temi preverjanji je bilo na kraju samem na OP RRP pregledanih 21 odstotkov vseh potrjenih operacij, na OP RČV pa 14 odstotkov vseh potrjenih operacij, kar je več, kot je pregledal organ upravljanja. Zaradi nepriznavanja teh preverjanj se je ista aktivnost izvajala v večjem obsegu, kot bi bilo treba.

S spremembami in dopolnitvami slovenske uredbe o izvajanju, ki so začele veljati aprila 2010, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, ima organ upravljanja možnost prenesti izvedbo kontrol na kraju samem na posredniška telesa. Kontrole na kraju samem bodo po dogovoru opravljali organ upravljanja in posredniška telesa na podlagi analize tveganja in opredeljenega vzorca, ki ju bo pripravil organ upravljanja. Vzorec ne bo smel biti manjši od pet odstotkov in praviloma ne večji od deset odstotkov operacij, vključenih v analizo tveganja⁴⁵. Kontrole na kraju samem pa bodo le delno prenesene na posredniška telesa, saj bo organ upravljanja še vedno del kontrol izvajal sam, poleg tega pa bo izvajal še dodatne kontrole, s katerimi bo preverjal pravilnost in učinkovitost izvedbe kontrol posredniških teles.

2.2.6 Potrjevanje izdatkov

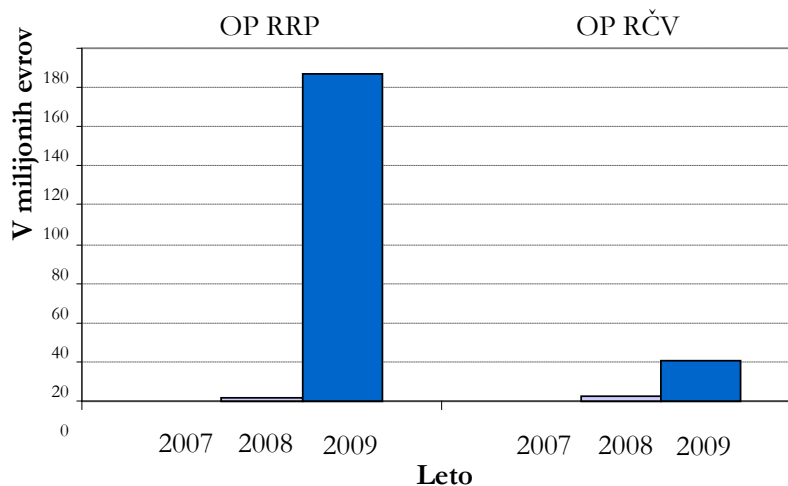
Aktivnost potrjevanja izdatkov je organ za potrjevanje začel izvajati v letu 2007, prva povračila v državni proračun pa so bila izvršena v letu 2008. Stroški te aktivnosti z leti naraščajo, saj je za oba operativna programa tudi vrednost izvršenih zahtevkov za povračilo v letu 2009 precej višja kot v letu 2008. Kljub temu pa je do konca leta 2009 organ za potrjevanje izvršil zahtevke za povračilo samo za deset odstotkov pravic porabe za OP RRP in le tri odstotke za OP RČV, kar pomeni, da so v državnem proračunu

⁴⁴ O porabljenem času v odgovorih na vprašalnike računskega sodišča nekateri niso poročali ločeno, ampak so ga vključili k času za izvedbo administrativnih kontrol. Stroške, ki so za izvajanje preverjanj na terenu nastali pri posredniških telesih, smo v izračunu vključili med stroški administrativnih kontrol. Stroškov agenta v izračun nismo vključili, ker mu tudi administrativne kontrole niso bile priznane.

⁴⁵ Navodilo organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, maj 2010.

izkazani prihodki do konca leta 2009 znašali 166.846.638 evrov za OP RRP in 20.376.060 evrov za OP RČV.

Slika 19: Vrednost izvršenih zahtevkov za povračilo v letih 2007, 2008 in 2009



Vir: podatki organa za potrjevanje.

Evropski komisiji je organ za potrjevanje prve zahtevke za plačilo poslal šele v letu 2009, na tej podlagi pa je Evropska komisija Republiki Sloveniji nakazala 78.640.564 evrov vmesnih plačil za OP RRP in 3.243.244 evrov za OP RČV.

Po evropskih predpisih med naloge organa za potrjevanje sodi tudi potrjevanje, da je izkaz o izdatkih točen in da so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili ter da so nastali zaradi projektov, ki so bili izbrani za financiranje v skladu z merili, veljavnimi za program, in v skladu s pravili Evropske unije ter nacionalnimi pravili. To pomeni, da mora organ za potrjevanje potrditi to, kar organ upravljanja pred tem že preveri. Na kakšen način naj bi organ za potrjevanje to izvedel, v evropskih predpisih ni jasno navedeno. Poleg tega organ za potrjevanje tudi pripravlja potrjene izjave o izdatkih in zahtevke za plačila ter jih pošilja Evropski komisiji, v skladu s slovensko uredbo o izvajanju pa izvršuje povračila v državni proračun in izvaja še nekatere druge naloge.

Tudi predpisi Republike Slovenije⁴⁶ za postopek izplačil iz državnega proračuna določajo, da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Uresničevanje tega določila se zagotavlja s kontrolami, ki jih izvedejo podpisniki odredb za izplačilo iz državnega proračuna, to so odgovorni delavec strokovne službe, predlagatelj odredbe in odredbodajalec. Ker pa ta ureditev ni enotno predpisana, si posredniška telesa s svojimi notranjimi akti predpišejo, kdo bo izvajal naloge teh podpisnikov ter kakšne notranje kontrole morajo pred podpisom odredbe izvesti, zato so te osebe pri različnih posredniških telesih različne. Izvedene kontrole se tako med

⁴⁶ 54. člen Zakona o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

posredniškimi telesi razlikujejo in se v nekaterih primerih lahko tudi prekrivajo s kontrolami, ki jih izvaja organ za potrjevanje, ko preverja popolnost in pravilnost zahtevka za povračilo. Ker evropski predpisi predvidevajo določitev organa za potrjevanje, ki ima poleg potrjevanja izdatkov tudi nekatere druge naloge, je naloge organa za potrjevanje težko umestiti v obstoječi sistem izvajanja izplačil za sredstva državnega proračuna.

Revizijski organ je v svojem poročilu o opravljeni sistemski reviziji pri organu za potrjevanje izdal priporočilo, da naj bi ta zaradi pridobitve zagotovil o kakovosti informacij, ki jih prejema od organa upravljanja in posredniških teles, pričel izvajati preverjanja na kraju samem. To nalogo je imel organ za potrjevanje že zapisano v slovenski uredbi o izvajanju, v opisih sistema upravljanja in nadzora za oba operativna programa ter v smernicah organa za potrjevanje. Ocenjujemo, da tako lahko prihaja do podvajanj po vsebini enakih aktivnosti, saj je izvajanje kontrol na kraju samem že v pristojnosti organa upravljanja in posredniških teles. V skladu s smernicami za delovanje organov za potrjevanje, ki jih je pripravila Evropska komisija⁴⁷, naj bi organ za potrjevanje pridobil zagotovila za potrditev izdatkov na podlagi upravljalnih preverjanj organa upravljanja, revizijskih poročil in letnega poročila o nadzoru, ki jih izvede revizijski organ, revizijskih poročil Evropske komisije in Evropskega računskega sodišča ter ostalih virov, kot so poročila vrhovnih revizijskih institucij. Kadar je to potrebno, pa naj bi za pridobitev dodatnih zagotovil izvajal dodatna preverjanja pri organu upravljanja in posredniških telesih. Menimo, da organu za potrjevanje že izvajanje vseh teh aktivnosti omogoča pridobivanje dodatnih zagotovil, kadar oceni, da jih potrebuje.

2.2.7 Spremljanje izvajanja operativnega programa

Izvajanje operativnih programov spremljata organ upravljanja in nadzorni odbori. Izračunali smo, da so skupni stroški spremljanja do konca leta 2009 znašali 754.015 evrov za OP RRP in 587.664 evrov za OP RČV. Večji delež teh stroškov je nastal za spremljanje izvajanja v pristojnosti organa upravljanja, za nadzorne odbore so stroški pri vsakem operativnem programu znašali približno 100.000 evrov.

2.2.7.a Organ upravljanja

V stroške kontrol spremljanja izvajanja operativnih programov pri organu upravljanja so vključeni stroški za pripravo dveh letnih poročil o izvajanju posameznega operativnega programa, vključeni pa so tudi stroški zunanjih izvajalcev, ki predstavljajo večji delež v teh stroških in vključujejo tudi vmesno vrednotenje. Pri pripravi letnih poročil so poleg organa upravljanja sodelovala tudi vsa posredniška telesa, pri čemer je večina stroškov nastala pri organu upravljanja.

Ugotovili smo, da so različne oblike poročanja predvidene že za nacionalna sredstva, vendar pa imajo poročila drugačno vsebino, so namenjena drugim uporabnikom in časovno ne sovpadajo s pripravo letnega poročila o izvajanju operativnih programov, zato podvajanj te aktivnosti s po vsebini enakimi aktivnostmi nismo ugotovili.

⁴⁷ Guidance document on the functions of the Certifying Authority for the 2007–2013 programming period, COCOF 08/0014/02-EN z dne 25. 7. 2008.

2.2.7.b Nadzorni odbor

Med stroški nadzornega odbora je upoštevan čas za pripravo gradiva ter pripravo in udeležbo na sejah nadzornih odborov⁴⁸. V Republiki Sloveniji je bil imenovan en nadzorni odbor za OP RČV in en skupni nadzorni odbor za OP RRP in OP ROPI. Oba nadzorna odbora imata po 34 članov, med katerimi so predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih in socialnih partnerjev, nevladnih organizacij, lokalnih skupnosti in invalidskih organizacij.

Predvidena struktura, način dela in rezultati kažejo, da nadzorni odbor sicer omogoča sodelovanje in obveščanje vseh sodelujočih pri izvajanju kohezijske politike in širše javnosti, drugače pa je predvsem formalne narave. Poseben organ, ki bi imel funkcijo nadzornega odbora, za sredstva državnega proračuna ni predpisan, zato pri izvajanju te kontrolne aktivnosti ne prihaja do podvajanj.

2.2.8 Priprava revizijske strategije

Revizijski organ pred letom 2009 večine kontrolnih aktivnosti še ni začel izvajati. Za izvedbo ocene skladnosti sistemov je najel zunanega izvajalca, sam pa je v letih 2006, 2007 in 2008 pripravljaval revizijsko strategijo. Ta je enotna za vse operativne programe, ker imajo vsi skupni sistem. Stroški za njeno pripravo so za OP RRP znašali 12.717 evrov, za OP RČV pa 12.735 evrov. Ker mora revizijski organ revizijsko strategijo nenehno posodabljeti, bodo stroški s to aktivnostjo še nastajali, vendar ocenjujemo, da glede na doslej nastale stroške ne bodo visoki.

2.2.9 Sistemske revizije

Revizijski organ je sistemske revizije začel izvajati v letu 2009. Pregledal je izpolnjevanje priporočil iz ocene skladnosti sistemov za oba operativna programa ter izvedel šest sistemskih revizij, in sicer pri organu upravljanja, pri organu za potrjevanje in pri štirih posredniških telesih. Začel je izvajati še sistemski reviziji pri dveh posredniških telesih, vendar v obdobju, na katero se nanaša revizija, zanj še nista bili izdani revizijski poročili. Stroški izvedbe sistemskih revizij so za OP RRP znašali 61.181 evrov, za OP RČV pa 58.830 evrov. Med te stroške so vključeni tudi stroški, ki so nastali pri organu upravljanja, posredniških telesih in organu za potrjevanje za sodelovanje z revizorji, kar pa predstavlja manj kot 15 odstotkov nastalih stroškov.

Preverjanja, ki se izvedejo pri preverjanju učinkovitosti sistema v okviru sistemskih revizij, so v nekaterih primerih podobna tistim, ki se že predhodno izvedejo pri oceni skladnosti sistema, kar izhaja že iz določil evropskih predpisov. V tem delu lahko zato prihaja do ponavljanja izvajanja po vsebini podobnih aktivnosti, še posebej, če jih ne izvede isti organ.

Revizijske aktivnosti pri vseh vključenih institucijah pa izvajajo tudi notranjerevizijske službe, ki po nacionalni ureditvi svoje delo načrtujejo v strateških in letnih načrtih dela, ne glede na to, ali gre za sredstva državnega proračuna ali evropska sredstva. Revizije izvajajo na tistih področjih, ki jih ocenijo kot bolj tvegana. Če je tako ocenjeno tudi področje kohezijske politike, lahko pride pri izvajanju revizije do podvajanja z revizijami revizijskega organa, kakor jih določajo evropski predpisi. Ker je področje kohezijske politike zapleteno in zahteva dodatna znanja ter je po mnenju nekaterih notranjih revizorjev že

⁴⁸ Za vsak operativni program so bile do konca leta 2009 štiri redne in dve dopisni seji.

dovolj nadzorovano, se ti navadno ne odločijo za revidiranje tega področja. Dejansko podvajanje nalog je zato redko, vendar pa smo ugotovili, da so sistemske revizije evropskih sredstev izvajale tudi nekatere notranjerevizijske službe pri posredniških telesih. Te pa se niso nanašale na ključne zahteve in ocenjevalne kriterije, ki si jih je zastavil revizijski organ in so predvideni po usmeritvah Evropske komisije⁴⁹, zato se ta na njihovo delo ni mogel zanesti. Možnost sodelovanja revizijskega organa z notranjerevizijskimi službami je sicer predvidena v slovenski uredbi o izvajanju in revizijski strategiji, vendar pa bi moral revizijski organ, da bi se na ugotovitve notranjerevizijskih služb lahko zanesel, prej preveriti način njihovega dela in uporabljene metodologije, kar bi povzročilo dodatno delo in s tem tudi stroške. Stroškov notranjerevizijskih služb v izračunu nismo upoštevali.

2.2.10 Vzorčne revizije operacij

Revizijski organ vzorčnih revizij operacij do konca leta 2009 še ni začel izvajati, saj je načrtoval, da se začnejo izvajati v letu 2010. Stroški, povezani s to kontrolno aktivnostjo, zato še niso nastali. Podobno kot pri sistemskih revizijah pa tudi tu obstaja možnost, da bodo notranjerevizijske službe opravile revizijo istih operacij kot revizijski organ.

2.2.11 Letno poročilo o nadzoru

Revizijski organ je pripravil dve letni poročili o nadzoru in mnenji o učinkovitosti sistema upravljanja in nadzora. Za vse operativne programe je bilo izdano skupno poročilo. Stroški, ki so nastali za pripravo teh poročil, so za OP RRP znašali 1.865 evrov, za OP RČV pa 1.848 evrov.

Posamezne kontrolne aktivnosti opredeljujejo tako evropski predpisi kot predpisi v Republiki Sloveniji, zato v več primerih prihaja do možnosti, da se aktivnosti med seboj prekrivajo in tako po nepotrebnem podvajajo. Nekatera podvajanja so posledica določil v evropskih predpisih. V začetku programskega obdobja morajo države članice Evropske unije izvesti oceno skladnosti sistema. Med izvajanjem operativnih programov mora revizijski organ preverjati učinkovitost sistema upravljanja in nadzora s sistemskimi revizijami. Ta preverjanja so si v nekaterih primerih podobna, zato lahko prihaja do prekrivanja vsebine izvedenih sistemskih revizij z oceno skladnosti sistema, še posebej, če ju izvajajo različni organi.

Pretežni del podvajanj pa izhaja iz načina implementacije zahtev evropskih predpisov v ureditev v Republiki Sloveniji. Zaradi obsežnega seznama obstoječih predpisov in navodil, ki urejajo izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji, in zaradi nenehnih sprememb v sistemu upravljanja in nadzora ter priprave podobnih izvedbenih dokumentov pri več različnih institucijah, so stroški vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora višji, kot bi lahko bili.

Stroški izvajanja administrativnih kontrol bi lahko bili nižji, če bi se odpravilo večkratno izvajanje po vsebini enakih aktivnosti. Kadar pri preverjanju zahtevkov za izplačilo sodeluje več oseb, obstaja možnost, da se njihove naloge prekrivajo. Kontrole zahtevkov za izplačilo upravičencev so izvajali tudi agenti, ki pa jih posredniška telesa v skladu s slovensko uredbo o izvajanju do marca 2009 nanje niso smela prenesti in

⁴⁹ Guidance document on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (2007–2013 programming period), COCOF 08/0019/00-EN z dne 23. 4. 2008.

so jih morala zato izvajati tudi sama, kar je pomenilo, da so zahtevke najprej pregledali pri agentih, potem pa še enkrat pri posredniških telesih. Stroški, ki so za izvedbo teh kontrol do konca leta 2009 tako nastali pri agentih in ki jih v znesek stroškov kontrol nismo vključili, saj te kontrole niso bile priznane, so znašali 323.808 evrov za OP RRP in 369.273 evrov za OP RČV. Delež stroškov nepriznanih kontrol v skupnih stroških administrativnih kontrol do konca leta 2009 je znašal 16 odstotkov za OP RRP in 14 odstotkov za OP RČV. Kljub možnosti prenosa izvajanja administrativnih kontrol na agente od marca 2009 je to možnost izkoristilo le eno posredniško telo pri enem agentu.

Čeprav priprava zahtevka za povračilo ne zahteva več nobenih dodatnih kontrolnih aktivnosti, ampak pomeni le zbiranje že pridobljene dokumentacije in rezultatov prejšnjih aktivnosti, stroški zanjo niso bili zanemarljivi. Zaradi neuskkljenosti informacijskih sistemov in zahtev organa za potrjevanje po večkratnem prilaganju istih dokumentov je prihajalo do dodatne porabe časa in s tem povečanja stroškov priprave zahtevkov za povračilo.

Primer nepotrebnega podvajanja kontrolnih aktivnosti je tudi ureditev izvajanja kontrol na kraju samem, ki jih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaradi določil slovenske uredbe o izvajanju lahko izvajal le organ upravljanja. Ugotovili smo, da so preglede operacij na terenu, ki po vsebini pomenijo enako aktivnost kot kontrole na kraju samem, izvajali tudi že skrbniki pogodb ali kontrolorji pri posredniških telesih v postopkih pregledovanja zahtevkov za izplačilo upravičencem ter tudi en agent. Stroški kontrol na kraju samem, ki zaradi načina implementacije evropskih predpisov v nacionalni sistem niso bili priznani in jih zato organ upravljanja ni upošteval kot izvedene kontrole na kraju samem, so do konca leta 2009 za OP RRP znašali najmanj 58.935 evrov, za OP RČV pa najmanj 83.421 evrov. Posredniška telesa in agent so na kraju samem pregledali 21 odstotkov vseh potrjenih operacij na OP RRP in 14 odstotkov vseh potrjenih operacij na OP RČV, kar je več kot organ upravljanja.

2.3 Ali se za financiranje kontrol iz evropskega proračuna zagotavlja najvišji obseg sredstev

Po evropskih predpisih ima vsaka država članica Evropske unije možnost, da v okviru izvajanja operativnih programov del sredstev uporabi za tehnično pomoč. S temi sredstvi lahko država članica financira pripravljalne, upravljalne, spremljevalne, informacijske in nadzorne ukrepe ter ukrepe vrednotenja operativnih programov hkrati z ukrepi za izboljšanje upravne sposobnosti za izvajanje skladov. Ukrepe za tehnično pomoč izvaja država članica v okviru vsakega operativnega programa ali v obliki posebnega operativnega programa, vendar delež sredstev, namenjenih za tehnično pomoč, ne sme preseči štirih odstotkov skupnih dodeljenih sredstev.

V Republiki Sloveniji ukrepe tehnične pomoči izvajamo kot posebno razvojno prioriteto v okviru vsakega operativnega programa. Republika Slovenija se je za oba operativna programa dogovorila za nižji odstotek za tehnično pomoč, kot bi se lahko.

Tabela 9: Sredstva tehnične pomoči za OP RRP in OP RČV skupaj z nacionalno udeležbo

Operativni program	Skupna sredstva operativnega programa v evrih	Dogovorjena tehnična pomoč v evrih	Dogovorjeni delež tehnične pomoči v skupnih sredstvih v odstotkih	Ocenjeni stroški kontrol v evrih	Ocenjeni stroški kontrol v odstotkih
OP RRP	2.011.470.026	32.945.570	1,64	20.856.865	1,0
OP RČV	889.058.082	32.945.577	3,71	42.113.602	4,7

Viri: OP RRP, OP RČV ter vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Po našem izračunu (povezava s točko 2.1.2) bodo skupni stroški kontrolnih aktivnosti v programskem obdobju za OP RRP znašali najmanj 20.856.865 evrov in za OP RČV najmanj 42.113.602 evrov. Pri OP RČV dogovorjena sredstva tehnične pomoči ne bi zadostovala za kritje vseh predvidenih skupnih stroškov kontrolnih aktivnosti, vendar je financiranje dela teh stroškov za 'aktivnosti horizontalnega značaja' predvideno iz tehnične pomoči v okviru OP ROPI. V okviru tega operativnega programa se namreč lahko financirajo tudi stroški aktivnosti za povečanje administrativne usposobljenosti organa upravljanja, organa za potrjevanje in revizijskega organa ter za delovanje nadzornega odbora za OP ROPI in OP RRP.

Za OP RČV smo ocenili, da bodo stroški kontrol predstavljali 4,7 odstotka predvidenih pravic porabe za celotno programsko obdobje. To pomeni, da bodo po naši oceni skupni stroški kontrolnih aktivnosti tako visoki, da bodo presežali celo najvišji možni znesek tehnične pomoči, ki ga omogočajo evropski predpisi.

Evropski predpisi omogočajo, da lahko države članice Evropske unije največ štiri odstotke dodeljenih sredstev kohezijske politike porabijo za ukrepe tehnične pomoči, ki zajemajo tudi kontrolne aktivnosti. Republika Slovenija se je v okviru operativnih programov dogovorila, da za ukrepe tehnične pomoči nameni manj sredstev, kot bi jih lahko. Pri OP RČV stroški kontrol sicer presegajo dogovorjeni znesek za tehnično pomoč, vendar je del sredstev za kritje teh stroškov predviden tudi v okviru OP ROPI. Ocenjeni stroški kontrol pri OP RČV pa so celo višji od najvišjega možnega zneska za tehnično pomoč, ki naj bi poleg kontrolnih aktivnosti financirala tudi nekatere druge aktivnosti v okviru izvajanja operativnih programov.

3. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti stroškov kontrol, vzpostavljenih pri črpanju evropskih sredstev, pri čemer smo ocenjevali stroške kontrol in preverjali učinkovitost vzpostavljenega sistema.

Ocenjevali smo stroške, ki nastanejo s kontrolami pri črpanju evropskih sredstev. V oceno stroškov smo vključili le tiste kontrolne aktivnosti, ki jih za države članice Evropske unije določajo evropski predpisi. Ker večina revidirancev evidence o porabi časa po posameznih kontrolnih aktivnostih ne vodi, podatki za izračun stroškov kontrol temeljijo na ocenah. Nekatere kontrolne aktivnosti se do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še niso začele izvajati, zato jih ni bilo mogoče vključiti v oceno stroškov kontrol.

Stroške smo izračunali po dveh metodah. Po metodi, ki jo je uporabila tudi Evropska komisija, smo ocenili, da so stroški kontrol do konca leta 2009 za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov znašali 8.549.000 evrov, za Operativni program razvoja človeških virov pa 7.591.345 evrov. Po drugi metodi, ki temelji na izračunu stroškov za posamezno kontrolno aktivnost, smo ocenili, da so stroški kontrol do konca leta 2009 pri Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov znašali 6.983.692 evrov, pri Operativnem programu razvoja človeških virov pa 6.460.085 evrov. Ta metoda omogoča tudi primerjavo stroškov z rezultati posamezne kontrolne aktivnosti, zato smo ob predpostavki, da bo Republika Slovenija do konca programskega obdobja porabila vse pravice porabe, lahko ocenili tudi stroške kontrol za celotno programsko obdobje. Naša ocena kaže, da bodo ti stroški pri Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov znašali najmanj 1,0 centa za vsak izplačani evro, pri Operativnem programu razvoja človeških virov pa najmanj 4,7 centa. Največji del stroškov se bo nanašal na izvajanje treh kontrolnih aktivnosti, in sicer ocenjevanja in izbora operacij, upravljalnih preverjanj in potrjevanja izdatkov.

Menimo, da bi stroški lahko bili nižji, saj smo v sistemu izvajanja kontrol odkrili *več nesmotrnosti*. V več primerih namreč prihaja do nepotrebnih podvajanj izvajanja po vsebini enakih kontrolnih aktivnosti. Del podvajanj izhaja že iz določb evropskih predpisov, večji del podvajanj pa se nanaša na slabo interpretacijo določb evropskih uredb, zaradi katere v nekaterih primerih prihaja do neučinkovito vzpostavljenega sistema upravljanja in nadzora. Ugotovili smo, da se v postopkih izvajanja določene kontrolne aktivnosti ponovijo večkrat, čeprav v skladu z evropskimi predpisi to ne bi bilo potrebno. Administrativnih kontrol zahtevkov za izplačilo upravičencev v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 niso smeli izvajati agenti, čeprav so pred plačilom upravičencu pregledali zahteve za izplačilo. Poleg tega obstaja možnost prekrivanja nalog tudi, kadar pri preverjanju zahtevkov za izplačilo pri posredniških telesih sodeluje več oseb. Kontrole na kraju samem je izvajal le organ upravljanja, čeprav so izvajanje operacij na terenu pregledovali tudi posredniška telesa in agenti. Preveč časa in stroškov je bilo namenjenih tudi za pripravo

zahtevkov za povračilo zaradi neusklajenosti informacijskih sistemov in zahtev organa za potrjevanje po predložitvi zahtevkov v papirni obliki in večkratnem prilaganju enakih dokumentov.

Velik del stroškov še vedno nastaja za aktivnost vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora, ki bi morala potekati predvsem v začetnih fazah programskega obdobja. Stroški nastajajo zaradi sprememb sistema, do katerih je prihajalo zaradi spremenjenih evropskih predpisov in zaradi odprave slabosti v sistemu izvajanja v Republiki Sloveniji.

Za odpravo nekaterih podvajanj so bile zakonske podlage že ustrezno spremenjene, dejansko pa do konca leta 2009 vsa podvajanja še niso bila odpravljena. Ker sistem ni vzpostavljen tako, da bi preprečeval nepotrebna podvajanja po vsebini enakih kontrolnih aktivnosti, *njihovo izvajanje obremenjuje državni proračun bolj, kot bi bilo treba.*

4. PRIPOROČILA

Vsem institucijam, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike, priporočamo, naj:

- spremljajo porabo časa ter pri opredelitvi nalog in odgovornosti v postopkih pri porabi sredstev evropske kohezijske politike upoštevajo tudi stroškovni vidik.

Organu upravljanja priporočamo, naj:

- se pri pripravi analize tveganja za izvajanje kontrol na kraju samem uskladi s posredniškimi telesi, da ne bo prihajalo do nepotrebnih podvajanj s preverjanji na terenu, ki jih opravijo skrbniki pogodb pri posredniških telesih, ter določi način dokumentiranja preverjanj na terenu, da jih bo mogoče priznati kot kontrole na kraju samem;
- poskrbi, da se v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 opredeli možnost prenosa naloge ocenjevanja in izbora operacij z organa upravljanja na posredniška telesa, kar je bilo v uredbi pred aprilom 2010 že izrecno navedeno.

Posredniškim telesom priporočamo, naj:

- priznajo preverjanje zahtevkov za izplačilo pri agentih kot izvajanje administrativnih kontrol;
- preverijo, ali prihaja pri pregledovanju zahtevkov za izplačilo do podvajanja po vsebini enakih kontrolnih aktivnosti, in jih, kadar se ugotovijo podvajanja, odpravijo;
- zagotovijo, da bodo preverjanja na terenu ustrezno dokumentirana, da bi jih bilo mogoče priznati kot kontrole na kraju samem.

Organu za potrjevanje priporočamo, naj:

- poenostavi postopke priprave zahtevkov za povračilo tako, da se bo zmanjšalo administrativno breme predlagateljev.

Revizijskemu organu in notranjerevizijskim službam priporočamo, naj:

- sodelujejo med seboj, da pri izvajanju revizij ne bi prihajalo do prekrivanj.

Pravni pouk

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

Številka: 1220-3/2009/42

Ljubljana, 26. aprila 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 4

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, priporočeno;
4. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
5. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
6. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
7. Ministrstvu za kulturo, priporočeno;
8. Ministrstvu za pravosodje, priporočeno;
9. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
10. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, priporočeno;
11. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
12. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
13. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
14. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
15. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
16. Juriju Milatoviču, priporočeno;

17. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
18. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
19. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
20. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
21. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
22. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
23. mag. Janezu Drobničju, priporočeno;
24. Marjeti Cotman, priporočeno;
25. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
26. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
27. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
28. Borutu Miklavčičju, priporočeno;
29. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
30. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
31. arhivu, tu.

5. PRILOGE

5.1 Pregled evropskih predpisov in predpisov ter navodil za izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji

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. 1260/1999, UL L št. 210 z dne 31. 7. 2006, spremenjena z Uredbo (EU) št. 539/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. junija 2010 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu glede poenostavitve nekaterih zahtev in glede nekaterih določb, povezanih s finančnim poslovanjem, UL L št. 158 z dne 24. 6. 2010;
- Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, UL L št. 371 z dne 27. 12. 2006;
- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L št. 248 z dne 16. 9. 2002) s Popravkom, UL L št. 99 z dne 14. 4. 2007, spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L št. 390 z dne 30. 12. 2006) s Popravkom, UL L št. 48 z dne 22. 2. 2008 in spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (UL L št. 343 z dne 27. 12. 2007);
- Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L št. 357 z dne 31. 12. 2002), spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1261/2005 z dne 20. 7. 2005 (UL L št. 201 z dne 2. 8. 2005), Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1248/2006 z dne 7. 8. 2005 (UL L št. 227 z dne 19. 8. 2006) in Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. 4. 2007 (UL L št. 111 z dne 28. 4. 2007) ter popravljena s Popravkom, UL L št. 345 z dne 28. 12. 2005.

Uredba v Republiki Sloveniji

- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 41/07 in 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10).

Navodila organa upravljanja, izdana za izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013

- Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013 (februar 2007, junij 2007, november 2007, avgust 2010);
- Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (september 2007, november 2007, marec 2009, junij 2009);
- Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (december 2009, december 2010);
- Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (september 2007, maj 2008);
- Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (maj 2010, november 2010);
- Navodila organa upravljanja za informiranje in obveščanje javnosti o kohezijskem in strukturnih skladih v programskem obdobju 2007–2013 (oktober 2007, julij 2008, december 2009);
- Navodila organa upravljanja za spremljanje in poročanje o izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (oktober 2007, september 2008);
- Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (oktober 2007, julij 2008, marec 2010);
- Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (maj 2010);
- Navodila za zagotavljanje 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);
- Navodila organa upravljanja za spremljanje izvajanja OP z informacijskim sistemom ISARR (januar 2008, november 2008, junij 2009);
- Navodilo za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi (oktober 2008);
- Navodila organa upravljanja za izvajanje predplačil za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (junij 2009, september 2009);
- Navodilo za poročanje o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v okviru evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (februar 2008);
- Pojasnila za obravnavo DDV pri prijavi in izvajanju operacij, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike (november 2009);
- Postopkovnik za finančno upravljanje s sredstvi evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 (november 2009);
- Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (november 2010);
- Postopkovnik organa upravljanja za upravljanje s prejetimi revizijskimi poročili in izvajanjem preventivnih in popravljalnih ukrepov (februar 2010).

Ostala navodila organa upravljanja in drugih organov

- Komunikacijski načrt informiranja in obveščanja javnosti o izvajanju operativnih programov v programskem obdobju 2007–2013 (september 2007, marec 2008, junij 2008, junij 2009);
- Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (januar 2008, marec 2009, oktober 2010, november 2010);

- Smernice organa upravljanja za vrednotenje operativnih programov v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (oktober 2008);
- Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: Cilj 1 za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (maj 2008, junij 2009);
- Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: Cilj 1 za Operativni program razvoja človeških virov (maj 2008, maj 2009);
- Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada (februar 2009);
- Usmeritve za poročanje o nepravilnostih pri porabi sredstev evropske kohezijske politike, Evropskega sklada za ribištvo in Evropskega teritorialnega sodelovanja (september 2009);
- Priročnik celostne grafične podobe kohezijskega in strukturnih skladov Evropske unije v programskem obdobju 2007–2013 (oktober 2007).

Priročniki za izvajanje postopkov evropske kohezijske politike

- Priročnik Organa za potrjevanje v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, maj 2008;
- Revizijski priročnik – Usmeritve za izvajanje nalog revizijskega organa pri reviziji sredstev evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, marec 2009;
- Priročnik Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na področju izvajanja postopkov pri porabi sredstev Evropskega socialnega sklada v programskem obdobju 2007–2013, oktober 2009;
- Priročnik Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za izvajanje postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013, september 2009;
- Priročnik za kohezijsko politiko na Ministrstvu za gospodarstvo za programsko obdobje 2007–2013, januar 2010;
- Priročnik za zaposlene na Ministrstvu za javno upravo za izvajanje postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike 2007–2013, maj 2009;
- Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike, november 2008;
- Priročnik Ministrstva za kulturo za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, maj 2008;
- Priročnik Ministrstva za zdravje za izvajanje postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike 2007–2013, december 2008;
- Priročnik Ministrstva za pravosodje za izvajanje kohezijske politike za obdobje 2007–2013, maj 2008.

Ostala navodila, ki so jih pripravila posredniška telesa

- Navodila Ministrstva za gospodarstvo pri izvajanju projektov, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, december 2009;
- Pravilnik o delovanju Službe za kohezijsko politiko in kontrolo Ministrstva za gospodarstvo, september 2008;
- Pravilnik o izvajanju postopkov pri porabi in nadzoru sredstev kohezijske politike Ministrstva za gospodarstvo, junij 2008;
- Priročnik o upravičenih stroških za spremljanje in kontrolo po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES za instrumente Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, marec 2010;

- Priročnik o upravičenih stroških za spremljanje in kontrolo po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES za instrumente Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, marec 2010;
- Priročnik za upravičence pri izvajanju projektov sofinanciranih iz sredstev Evropskega socialnega sklada v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, prednostne usmeritve Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, socialnega in civilnega dialoga, september 2008;
- Navodila Ministrstva za šolstvo in šport za izvajanje projektov Evropskega socialnega sklada, maj 2010;
- Navodila Ministrstva za šolstvo in šport za izvajanje operacij Evropskega sklada za regionalni razvoj, julij 2009;
- Navodila posredniškega telesa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve agentom in upravičencem za izvedbo preverjanj v postopku priprave zahtevka za izplačilo sredstev iz operacij Evropskega socialnega sklada za Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013, oktober 2008;
- Navodilo Službe za kontrolo in nadzor posredniškega telesa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za vzorčenje za izvedbo administrativnih kontrol v okviru Evropskega socialnega sklada za Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013, december 2008.

5.2 Pravne podlage za vzpostavitev in izvajanje kontrolnih aktivnosti

Tabela 10: Prikaz kontrolnih aktivnosti in odgovornosti za njihovo izvedbo

Odgovorno telo	Kontrolne aktivnosti	Pravna podlaga	
Država članica*	1. Predhodno vrednotenje operativnega programa	47. in 48. člen Uredbe 1083/2006/ES.	
	2. Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora za operativne programe	58., 70., 71. (1) člen Uredbe 1083/2006/ES, 16. člen Uredbe 1080/2006/ES, 21., 22., 23. in 24. člen Uredbe 1828/2006/ES.	
Organ upravljanja in nadzorni odbori	3. Ocenjevanje in izbor operacije	40., 60. (a, k) člen Uredbe 1083/2006/ES, 13. (1) člen Uredbe 1828/2006/ES.	
	4. Upravljalno preverjanje – administrativne kontrole zahtevka za izplačilo	60. (b) člen Uredbe 1083/2006/ES, 13. (2, 3, 4) člen Uredbe 1828/2006/ES.	
	5. Upravljalno preverjanje – preverjanje na kraju samem	60. (b) člen Uredbe 1083/2006/ES, 13. (2, 3, 4) člen Uredbe 1828/2006/ES.	
	6. Spremljanje izvajanja operativnega programa – organ upravljanja	29., 60. (h, i), 63., 64., 65., 66., 67. in 68. člen Uredbe 1083/2006/ES.	
	7. Spremljanje izvajanja operativnega programa – nadzorni odbor	29., 60. (h, i), 63., 64., 65., 66., 67. in 68. člen Uredbe 1083/2006/ES.	
	Organ za potrjevanje	8. Potrjevanje izdatkov	61. člen Uredbe 1083/2006/ES, 20. člen Uredbe 1828/2006/ES.
		9. Priprava revizijske strategije	62. (1c) člen Uredbe 1083/2006/ES, 18. (1) člen Uredbe 1828/2006/ES.
10. Sistemska revizija		62. (1a, 3) člen Uredbe 1083/2006/ES.	
Revizijski organ	11. Vzorčna revizija operacij	62. (1b, 3) člen Uredbe 1083/2006/ES, 16. in 17. člen Uredbe 1828/2006/ES.	
	12. Letno poročilo o nadzoru	62. (1d) člen Uredbe 1083/2006/ES, 18. (2, 4) člen Uredbe 1828/2006/ES.	
	13. Ocena skladnosti sistema	71. (2, 3) člen Uredbe 1083/2006/ES.	

* Uredba 1083/2006/ES nekaterih nalog ne nalaga izrecno posameznim kontrolnim organom (organu upravljanja, revizijskemu organu in organu za potrjevanje), ampak državi članici.

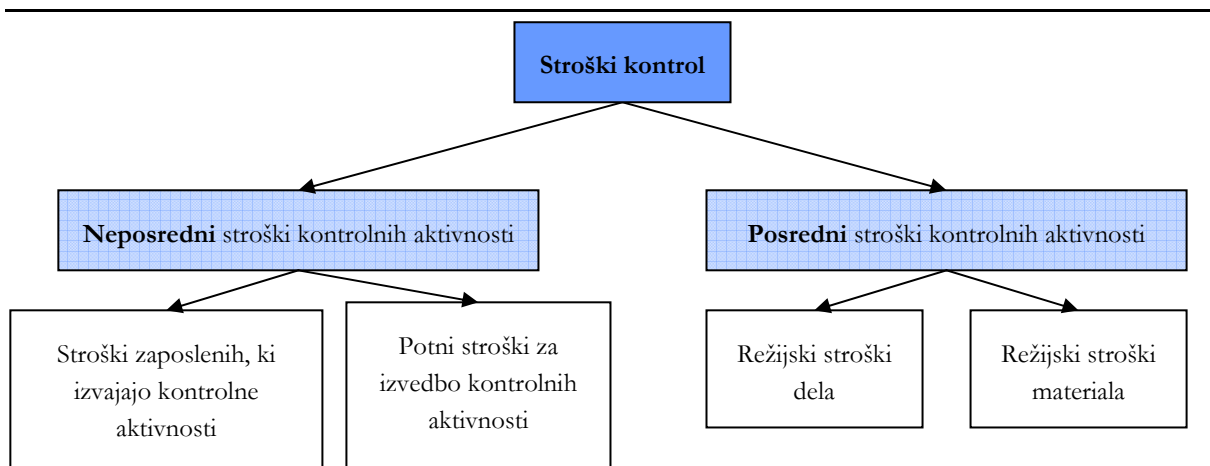
Viri: določbe Uredbe 1083/2006/ES.

5.3 Podrobnejši opis metod izračuna stroškov kontrol

Stroški kontrol so stroški vseh organov, ki izvajajo kontrolne aktivnosti. Ti stroški so sestavljeni iz:

- *neposrednih stroškov* kontrolnih aktivnosti, ki vključujejo stroške zaposlenih, ki izvajajo kontrolne aktivnosti, in potne stroške, ki so nastali zaradi izvedbe kontrolnih aktivnosti;
- *posrednih stroškov* kontrolnih aktivnosti (režijskih stroškov), ki jih ne moremo evidentirati neposredno za posamezne kontrolne aktivnosti, vendar se del teh stroškov vseeno nanaša nanje.

Slika 20: Stroški kontrol



Vir: načrt mednarodne revizije Stroški kontrol.

Posredni stroški kontrolnih aktivnosti vključujejo režijske stroške dela in režijske stroške materiala. Režijski stroški dela vključujejo stroške zaposlenih, ki jih ne moremo neposredno izračunati kot neposredne stroške. Vključujejo stroške zaposlenih v notranjih podpornih službah (na primer strojepiske, kurirje), stroške posloводства (nadzorne in poslovodske funkcije) in splošne administrativne stroške (na primer upravljanje s človeškimi viri, finančna funkcija, organizacija). Režijski stroški materiala se nanašajo na stroške poslovnih prostorov (na primer najemnine), tekoče materialne stroške, stroške za opremo pisarn, pohištvo, vključno z vzdrževanjem in druge stroške osnovnih sredstev za namene splošne administracije in notranje podporne službe.

Stroške kontrol smo izračunali na dva načina, in sicer:

- na podlagi stroškovnih mest, torej *za posamezni organ*, ki je odgovoren za izvedbo kontrol, in
- na podlagi stroškovnega nosilca, torej *za posamežno glavno kontrolno aktivnost*, ki se izvaja.

Izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih mest

Pri tej metodi, ki jo je uporabila tudi Evropska komisija za izračun stroškov kontrol v programskem obdobju od leta 2000 do leta 2006⁵⁰, stroške kontrol ocenimo na podlagi proračuna institucije, ki izvaja kontrole. Stroške kontrol izračunamo tako, da stroške delovanja institucije pomnožimo z deležem, ki ga predstavljajo zaposleni, ki izvajajo kontrole, v vseh zaposlenih v instituciji.

S *stroškovnim mestom* v reviziji razumemo *organ*, ki je odgovoren za izvedbo kontrolnih aktivnosti, torej organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ ali posredniško telo. Na sliki 21 prikazujemo formulo za izračun stroškov na podlagi stroškovnih mest.

Slika 21: Formula za izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih mest

Stroški kontrol = proračun organa x (število kontrolorjev/skupno število zaposlenih pri organu)

Vir: metodologija Evropske komisije za izračun stroškov kontrol.

Proračun organa pomeni realizirani proračun oziroma vse tiste tekoče odhodke organa, ki se nanašajo le na delovanje organa, torej brez investicijskih odhodkov za nakup in gradnjo osnovnih sredstev ter brez transferov. Ker gradnja in nakup osnovnih sredstev na ta način nista vključena, smo realiziranim odhodkom proračuna prišteli stroške amortizacije osnovnih sredstev.

Kontrolorji so tisti zaposleni, ki so vključeni v izvajanje kontrolne aktivnosti. Z *zaposlenimi* pa so mišljeni vsi zaposleni pri organu. Število kontrolorjev in število zaposlenih je treba izraziti v ekvivalentu polnega delovnega časa (v nadaljevanju: FTE). Podatke o številu vseh zaposlenih v FTE smo pridobili iz javno dostopnih evidenc⁵¹.

Izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih nosilcev⁵²

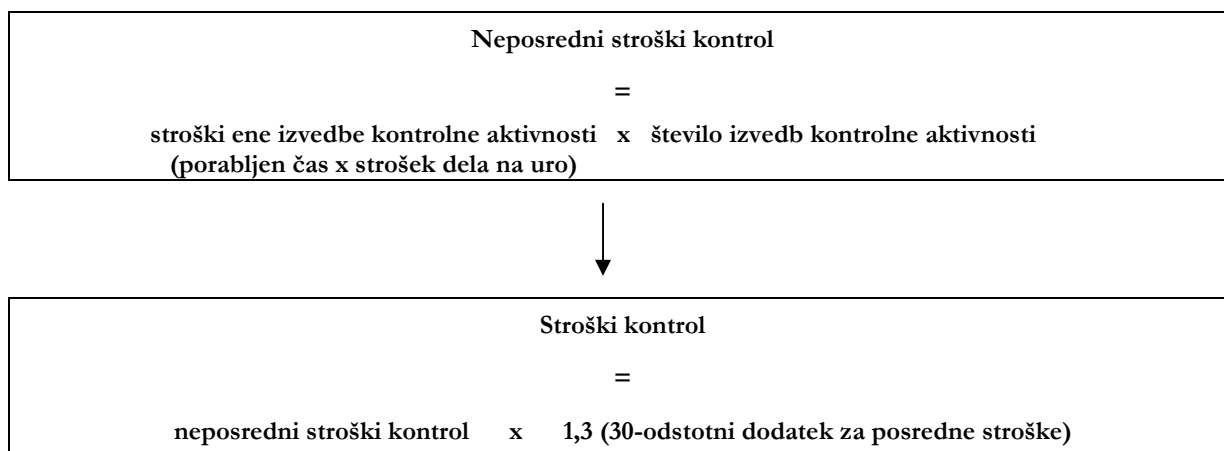
Pri metodi stroškovnih nosilcev vsako izvedeno aktivnost denarno ovrednotimo in jo pomnožimo s številom ponovitev te aktivnosti. S *stroškovnim nosilcem* v reviziji tako razumemo *kontrolno aktivnost iz* *tabele 3*, zaradi izvajanja katere nastaja strošek. Na sliki 22 prikazujemo formulo za izračun stroškov na podlagi stroškovnih nosilcev.

⁵⁰ European Commission's Directorate General on Regional Policy on control costs for the European Regional Development Fund – methodology – memorandum on methodology ERDF (REGIO-2007-00633-00-00-DE-TRA-00 (EN).

⁵¹ http://www.ajpes.si/Statistike/Place_javni_sektor/Porocila/Zadnje_porocilo.

⁵² Ta model je bil razvit na Nizozemskem in ga sedaj uporabljajo v različnih evropskih državah za izračun administrativnega bremena za podjetja, državljanke in državno upravo.

Slika 22: Formula za izračun stroškov kontrol na podlagi stroškovnih nosilcev



Vir: načrt mednarodne revizije Stroški kontrol.

Za posamezne kontrolne aktivnosti smo opredelili tudi ustrezne podaktivnosti, ki jih sestavljajo. Pri tem načinu se strošek izračuna za vsako kontrolno aktivnost ob upoštevanju posameznih podaktivnosti.

Neposrednim stroškom kontrolnih aktivnosti je treba dodati tudi posredne stroške kontrolnih aktivnosti. Zaradi lažje primerjave z drugimi državami članicami Evropske unije in na podlagi dogovora pri mednarodni reviziji Stroški kontrol smo uporabili dodatek za posredne stroške v višini 30 odstotkov neposrednih stroškov.

5.4 Ocena stroškov kontrol za celotno programsko obdobje

Pri metodi stroškovnih nosilcev smo stroške kontrol za celotno programsko obdobje ocenili tako, da smo stroške posameznih kontrolnih aktivnosti, ki so nastali do konca leta 2009, ekstrapolirali. Izračunani predvideni stroški kontrol so predstavljeni v tabeli 11.

Tabela 11: Ocenjeni stroški kontrol za celotno programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013

Kontrolna aktivnost	OP RRP		OP RČV	
	Ocenjeni stroški kontrol v evrih	Delež med vsemi stroški v odstotkih	Ocenjeni stroški kontrol v evrih	Delež med vsemi stroški v odstotkih
Predhodno vrednotenje operativnega programa	53.501	0,26	44.814	0,11
Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora	2.043.602	9,80	2.354.139	5,59
Ocenjevanje in izbor operacij	4.842.648	23,22	2.972.995	7,06
Upravljalna preverjanja – administrativne kontrole zahtevka za izplačilo	6.628.305	31,78	23.208.906	55,11
Upravljalna preverjanja – kontrole na kraju samem	178.475	0,86	10.969	0,03
Spremljanje izvajanja operativnega programa – organ upravljanja	1.970.667	9,45	1.460.550	3,47
Spremljanje izvajanja operativnega programa – nadzorni odbor	291.378	1,40	302.443	0,72
Potrjevanje izdatkov	3.130.621	15,01	10.045.958	23,85
Revizijske aktivnosti	1.665.750	7,99	1.663.410	3,95
Ocena skladnosti sistema	51.909	0,25	49.419	0,12
Skupaj	20.856.865	100,00	42.113.602	100,00

Viri: vprašalniki in intervjuji računskega sodišča.

Stroški kontrol so ocenjeni ob predpostavki, da bodo porabljene vse pravice porabe za celotno programsko obdobje – skupaj z nacionalno udeležbo. Pri aktivnosti potrjevanja izdatkov so upoštevani zneski brez nacionalne udeležbe, saj se povračila nanašajo le na prispevek Evropske unije. Pri tem so zneski ocenjeni na podlagi vrednosti, na katere se nanašajo.

Stroški vseh treh aktivnosti, ki naj bi se izvedle pred začetkom izvajanja operativnih programov, to je predhodnega vrednotenja, vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora in ocene skladnosti sistema, so skupaj za OP RRP znašali 1.460.318 evrov, za OP RČV pa 1.759.678 evrov. Čeprav predvidevamo, da

bodo stroški vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora v naslednjih letih še nastajali, smo za oceno skupnih stroškov za celotno programsko obdobje predpostavili, da so do sedaj nastali stroški že končni stroški teh aktivnosti. Do konca leta 2009 nastalim stroškom smo dodali le stroške, ki bodo še nastali na podlagi pogodbe, sklenjene za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR.

Pri oceni stroškov ocenjevanja in izbora operacij smo predpostavili, da bodo v prihodnjih letih nastajali v enakem razmerju do potrjenih operacij upravičencev. Ker je bilo do konca leta 2009 na OP RRP potrjenih 1.113.434.808 evrov operacij, na OP RČV pa 419.996.520 evrov, bo na ta način ta aktivnost v celotnem programskem obdobju znašala 4.842.648 evrov za OP RRP in 2.972.995 evrov za OP RČV.

Na podlagi administrativnih kontrol, s katerimi so bili preverjeni zahtevki za izplačilo upravičencem, je bilo do konca leta 2009 iz državnega proračuna izplačanih 506.035.658 evrov na OP RRP in 90.486.860 evrov na OP RČV. Ob enako intenzivnem izvajanju kontrol glede na izplačila iz državnega proračuna bodo administrativne kontrole v celotnem programskem obdobju za OP RRP znašale 6.628.305 evrov, za OP RČV pa kar 23.208.906 evrov. Če bodo posredniška telesa izvajanje teh kontrol prenesla na agente, bo to sicer pomenilo poenostavitev in zmanjšanje obsega izvajanja kontrol, za naš izračun pa bi to verjetno pomenilo povečanje stroškov. Kontrole agentov bi bile na ta način namreč priznane in vključene v izračun, posredniška telesa pa bi še vedno izvajala del preverjanj na vzorcu.

Za izračun stroškov kontrol na kraju samem smo predpostavili, da jih bo še naprej izvajal le organ upravljanja in pregledal le pet odstotkov vseh izdatkov, kar je najmanjši predviden obseg preverjanj. V takem primeru bodo te kontrole za celotno programsko obdobje znašale 178.475 evrov za OP RRP in 10.969 evrov za OP RČV.

Pri aktivnosti spremljanja izvajanja operativnih programov smo podatke o stroških, nastalih do konca leta 2009, preračunali na letno raven in upoštevali, da se bodo aktivnosti izvajale devet let.

Organ za potrjevanje je do konca leta 2009 izvršil za 166.846.638 evrov zahtevkov za povračilo na OP RRP in za 20.376.060 evrov na OP RČV. Če bodo stroški potrjevanja izdatkov naraščali sorazmerno z dinamiko izvrševanja zahtevkov za povračilo, bo ta kontrolna aktivnost do konca programskega obdobja znašala 3.130.621 evrov za OP RRP in 10.045.958 evrov za OP RČV.

Ker revizijski organ do konca leta 2009 vseh aktivnosti še ni začel izvajati, smo za oceno stroškov revizijskih aktivnosti v letih od 2010 do leta 2013 uporabili metodo stroškovnih mest. Na ta način smo ocenili, da bodo kontrolne aktivnosti revizijskega organa znašale 1.665.760 evrov za OP RRP in 1.663.410 evrov za OP RČV.

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