



REVIZIJSKO POROČILO
O SPOSOBNOSTI OBČINE HRASTNIK
ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV
EVROPSKE UNIJE



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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
O SPOSOBNOSTI OBČINE HRASTNIK
ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV
EVROPSKE UNIJE**



Številka: 1215-25/2006-15

Ljubljana, 8. junija 2007



Računsko sodišče je revidiralo sposobnost Občine Hrastnik za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Področje revizije je vključevalo aktivnosti in dosežke občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov Evropske unije od uveljavitve skupnih programskih dokumentov Slovenije in Evropske komisije, ki na ravni države opredeljujejo prednostne naloge, ukrepe in prednostne liste projektov, sofinancirane s sredstvi skladov Evropske unije, do konca leta 2005.

Namen revizije je bil oceniti uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev in oceniti ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev, da bi lahko izrekli mnenje o sposobnosti Občine Hrastnik za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Hrastnik pridobila sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj za projekt *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj*. Sklep o sofinanciranju je bil izdan 13. 8. 2004, pogodba o sofinanciranju pa je bila sklenjena 4. 11. 2004. V skladu s pogodbo o sofinanciranju je znašal delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj 68 odstotkov oziroma 500.000 tisoč tolarjev (2.086 tisoč evrov). Občina Hrastnik je do 31. 12. 2005 prejela 432.811 tisoč tolarjev (1.806 tisoč evrov) namenskih sredstev državnega proračuna s postavke sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj, v letu 2006 pa še preostalih 67.189 tisoč tolarjev (280 tisoč evrov). Občina Hrastnik je v letu 2005 pridobila tudi pravico do črpanja sredstev Kohezijskega sklada za skupino projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik*.

Občina Hrastnik je uspela projekt *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj* realizirati v načrtovanem roku in obsegu. Opredelitev v pogodbi z izvajalcem gradbenih del, da pogodbeni cena vključuje nepredvidena in presežna dela, ocenjujemo kot dobro.

Računsko sodišče meni, da je Občina Hrastnik sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con.

Računsko sodišče priporoča Občini Hrastnik, naj za zmanjšanje tveganj pri pridobivanju in črpanju sredstev iz skladov Evropske unije:

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo opredeljeval razvoj gospodarstva v občini;
- sprejme priročnik ali drug akt o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;

- pri večjih investicijskih projektih, kamor sodi tudi obravnavani, sprejme notranji izvedbeni načrt projekta;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev Evropske unije za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1	PODROČJE REVIZIJE 7
1.2	PREDSTAVITEV OBČINE HRASTNIK..... 8
1.3	CILJI REVIZIJE 10
1.4	METODE DELA 10
1.5	OMEJITVE PRI IZVEDBI REVIZIJE 10
2. PREDSTAVITEV STRUKTURNIH SKLADOV EU IN VLOGE OBČINE	12
2.1	STRUKTURNI SKLADI 12
2.1.1	Evropski sklad za regionalni razvoj 13
2.1.2	Ukrep 1.4 sklada ESRR – Gospodarska infrastruktura in javne storitve..... 14
2.2	VLOGA OBČIN V SISTEMU PRIDOBIVANJA IN ČRANJA SREDSTEV ESRR..... 14
3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRANJE SREDSTEV SKLADOV EU	18
3.1	ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN ČRANJU SREDSTEV SKLADOV EU 18
3.1.1	Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU 19
3.1.2	Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev ESRR 24
3.1.3	Ali je občina izvajala postopke v skladu s predpisi in drugimi akti na način, da je črpanje na ravni države lahko potekalo, oziroma da ni in ne bo prišlo do zaustavitev in prekinitvev črpanja ali povrnitev sredstev ESRR v evropski proračun..... 26
3.2	ALI JE OBČINA VZPOSTAVILA POGOJE ZA USPEŠNO PRIDOBIVANJE IN ČRANJE SREDSTEV SKLADOV EU 28
3.2.1	Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju razvoja gospodarstva..... 28
3.2.2	Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta 31
3.2.3	Ali je občina ustrezno izvajala projekt..... 33
4. POVZETEK UGOTOVITEV	36
5. MNENJE	38
6. PRIPOROČILA	39
7. PRILOGE	40

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo o sposobnosti Občine Hrastnik za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1). Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1215-25/2006-2 z dne 13. 2. 2006.

1.1 Področje revizije

Področje revizije je vključevalo aktivnosti in dosežke občine pri pridobivanju in črpanju sredstev² Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) na področju gradnje poslovnih con v obdobju od uveljavitve skupnih programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije³, ki na ravni države opredeljujejo prednostne naloge, ukrepe in prednostne liste projektov, sofinancirane s sredstvi skladov Evropske unije (v nadaljevanju: EU), do konca leta 2005⁴.

Naloge občine na področju varstva okolja in na področju razvoja gospodarstva predpisuje Zakon o lokalni samoupravi⁵ (v nadaljevanju: ZLS), ki občinam nalaga vzpostavljanje pogojev za gospodarski razvoj občine ter skrb za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje druge dejavnosti varstva okolja.

Občina, ki pridobi sredstva Kohezijskega sklada za okoljevarstvene projekte, ima v skladu z določili Navodila o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju od 2004 do 2006⁶ vlogo izvajalskega telesa. Izvajalsko telo je odgovorno za izvajanje projekta ter opravlja naloge v skladu z navodili organa upravljanja, posredniškega telesa in s sklenjenimi sporazumi ter pogodbami.

¹ Uradni list RS, št. 11/01

² Izrazi, kot so *sredstva skladov EU in pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU*, so opredeljeni v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

³ Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije, sektor okolje, december 1999; Referenčni okvir za Kohezijski sklad za obdobje 2004 – 2006, s katerim se je Vlada Republike Slovenije seznanila 16. 12. 2003; Enotni programski dokument za obdobje 2004 – 2006, ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila 11. 12. 2003.

⁴ Pri projektu *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj* se revizija nanaša na obdobje od začetka leta 2004 do konca leta 2005. Pri preverjanju uspešnosti (točka 3.1.1.1) in preverjanju ustreznosti vzpostavitve pogojev (točka 3.2.1) obravnavamo tudi aktivnosti Občine Hrastnik pred navedenim obdobjem.

⁵ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

⁶ Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko:
<http://www.gov.si/euskлади/skladi/kohezija.html>, z dne 6. 6. 2006.

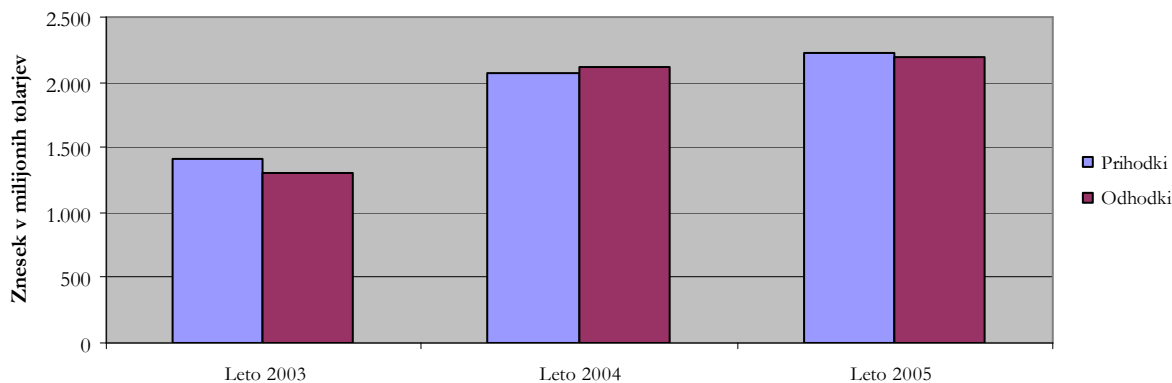
Občina, ki pridobi sredstva ESRR, ima v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji⁷ vlogo končnega upravičenca. Končni upravičenec izvede projekt in je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.

1.2 Predstavitev Občine Hrastnik

Osnovni podatki o Občini Hrastnik:

- leto ustanovitve: 1994,
- število prebivalcev: 10.432⁸,
- število zasedenih delovnih mest: 26⁹.

Slika 1: Podatki o realiziranih prihodkih in odhodkih Občine Hrastnik po letih



Vir: odloki o zaključnih računih proračunov Občine Hrastnik za leta od 2003 do 2005¹⁰.

V letih 2004 in 2005 ter med revizijo je bil odgovorna oseba Miran Jerič, župan Občine Hrastnik.

Pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Hrastnik pridobila sredstva ESRR za projekt *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkeraj* (v nadaljevanju: OIC Podkraj). Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ARR) je 13. 8. 2004 Občini Hrastnik izdala sklep o sofinanciranju projekta¹¹ (v nadaljevanju: sklep o sofinanciranju), pogodbo o sofinanciranju

⁷ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05. Od 25. 1. 2006 velja nova istoimenska uredba (Uradni list RS, št. 7/06).

⁸ Na dan 30. 6. 2005.

⁹ Na dan 8. 12. 2004, vir: Načrt delovnih mest za leto 2005.

¹⁰ Uradni vestnik Zasavja, št. 11/04, 10/05 in 7/06.

¹¹ Št. 3081-1/2004-133 z dne 13. 8. 2004.

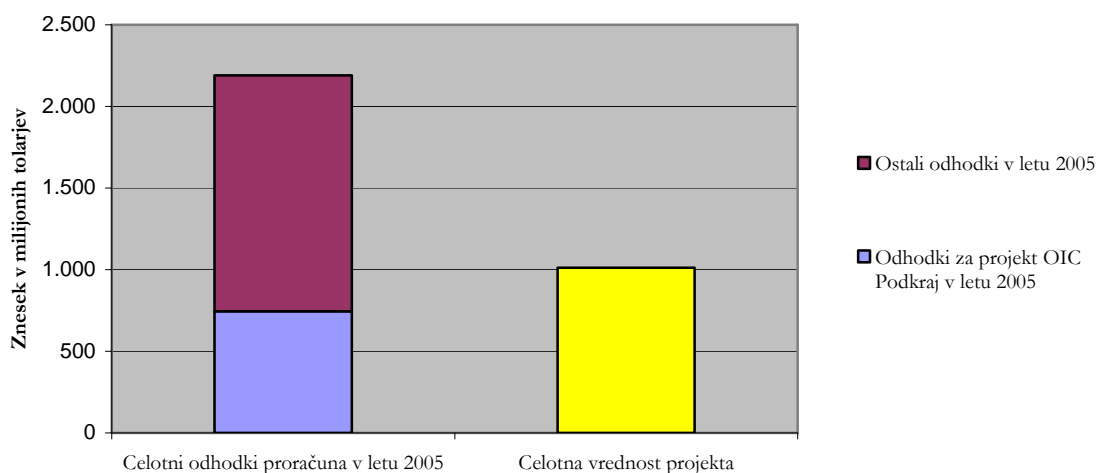
projekta *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj*¹² (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju) pa sta Občina Hrastnik in ARR sklenili 4. 11. 2004. Dne 3. 6. 2005¹³ in 18. 10. 2005¹⁴ sta sklenili dodatka k pogodbi o sofinanciranju.

V pogodbi o sofinanciranju so navedeni naslednji finančni podatki o projektu OIC Podkraj:

- celotna vrednost projekta¹⁵ je 1.012.145 tisoč tolarjev,
- upravičeni stroški¹⁶ znašajo 735.823 tisoč tolarjev,
- delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR je 67,95 odstotka oziroma 500.000 tisoč tolarjev.

Občina Hrastnik je do 31. 12. 2005 za projekt OIC Podkraj prejela 432.811 tisoč tolarjev¹⁷ sredstev ESRR.

Slika 2: Primerjava odhodkov Občine Hrastnik v letu 2005 z vrednostjo projekta OIC Podkraj



Vir: zaključni račun proračuna Občine Hrastnik za leto 2005, pogodba o sofinanciranju.

Pridobitev sredstev Kohezijskega sklada

Evropska komisija je 19. 12. 2005 Občini Hrastnik izdala odločbo o odobritvi sredstev Kohezijskega sklada za skupino projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik*. V projekt sta vključena dva podprojekta, in sicer podprojekt *Izgradnja čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijske infrastrukture za Občino Trbovlje*, ki ga izvaja Občina Trbovlje, in podprojekt *Izgradnja čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijske infrastrukture za Občino Hrastnik* (v nadaljevanju: projekt ČN Hrastnik), ki ga izvaja Občina Hrastnik.

¹² Št. ARR-04-78-4 v okviru Enotnega programskega dokumenta Slovenije za obdobje od 2004 do 2006.

¹³ Dodatek št. 1.

¹⁴ Dodatek št. 2.

¹⁵ Opredelitev izraza *celotna vrednost projekta* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁶ Opredelitev izraza *upravičeni stroški* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁷ Zaključni račun proračuna Občine Hrastnik za leti 2004 in 2005.

V prijavi in odločbi o odobritvi so navedeni naslednji finančni podatki o projektu ČN Hrastnik:

- celotna vrednost projekta je 1.656.709 tisoč tolarjev¹⁸,
- upravičeni stroški znašajo 1.473.254 tisoč tolarjev¹⁹,
- delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada je 60 odstotkov oziroma 883.952 tisoč tolarjev²⁰.

Občina Hrastnik do 31. 12. 2005 za projekt ČN Hrastnik še ni prejela sredstev Kohezijskega sklada.

1.3 Cilji revizije

Namen revizije je bil oceniti uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev ESRR za gradnjo poslovnih con ter oceniti ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o sposobnosti Občine Hrastnik za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU in oblikovanje priporočil za uspešnejše pridobivanje in črpanje teh sredstev na ravni lokalne samouprave.

1.4 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- razgovore s predstavniki občine, da bi se seznanili s potekom aktivnosti občine na revidiranem področju,
- razgovore s predstavniki posredniških teles in nosilci proračunskih postavk, da bi bolje razumeli celoten sistem pridobivanja in črpanja sredstev skladov EU,
- zbiranje in analiziranje dokumentacije občine o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti ter zbiranje in analiziranje dokumentacije drugih institucij v sistemu izvajanja.

1.5 Omejitve pri izvedbi revizije

Omejitve pri izvedbi revizije so bile naslednje:

- Revizija je obsegala le dejavnosti občine na področju varstva okolja, ki se lahko sofinancirajo iz Kohezijskega sklada, in dejavnosti občine na področju gradnje poslovnih con, ki se lahko sofinancirajo iz instrumenta 1.4.1. ESRR. Ugotovitve revizije neposredno ne razkrivajo poslovanja občine na drugih področjih, ki so lahko sofinancirana iz skladov EU.
- Posamezni projekti, ki jih občine izvajajo in so sofinancirani s sredstvi skladov EU, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še niso bili dokončani, kar pomeni, da smo ocenjevali aktivnosti občine pri projektih le do konca leta 2005 in temu ustrezno oblikovali odgovore na revizijska vprašanja.

¹⁸ 6.913.325 evrov, preračunano po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

¹⁹ 6.147.779 evrov, preračunano po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

²⁰ 3.688.667 evrov, preračunano po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

- Vzroki za neuspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU ter pri vzpostavitvi pogojev so bili tudi zunanji, torej takšni, na katere občina ni imela vpliva. Zunanje vzroke smo poskušali zaznati in navesti, vendar jih nismo preverjali pri viru nastanka.
- Pri ocenjevanju uspešnosti občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU in ocenjevanju ustreznosti vzpostavitve pogojev za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU smo se osredotočili le na en projekt, navadno na tistega, ki se je najdlje izvajal. Le pri vprašanju uspešnosti občine pri pridobivanju sredstev (točka 3.1.1.1) smo obravnavali vse možne projekte in dejavnosti občine, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstvi ESRR pri gradnji poslovnih con. Pri točkah 3.2.2 in 3.2.3.6 pa smo navedli primerjavo organiziranosti in porabe časa med obema projektoma.
- Pri preveritvi pravilnosti izvajanja projektov smo se osredotočili le na najbolj tvegana področja, ki bi lahko, če bi prišlo do nepravilnosti, pomenila upočasnitev in prekinitvev črpanja sredstev skladov EU, povrnitev sredstev skladov EU v evropski proračun ali preusmeritev sredstev skladov EU na druge projekte in programe. Pravilnost poslovanja smo preverili le na ozko opredeljenih področjih. Zaradi navedene omejitve naše ugotovitve ne vsebujejo zagotovila, da drugi nadzorni organi ne bodo zahtevali povrnitve sredstev ali morebitnih drugih ukrepov.

2. PREDSTAVITEV STRUKTURNIH SKLADOV EU IN VLOGE OBČINE

2.1 Strukturni skladi

Strukturni skladi temeljijo na principu solidarnosti med državami članicami EU in so finančni instrument kohezijske politike EU. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav članic in regij evropske unije. Strukturni skladi so:

- Evropski sklad za regionalni razvoj,
- Evropski socialni sklad,
- Evropski kmetijski, usmerjevalni in jamstveni sklad,
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

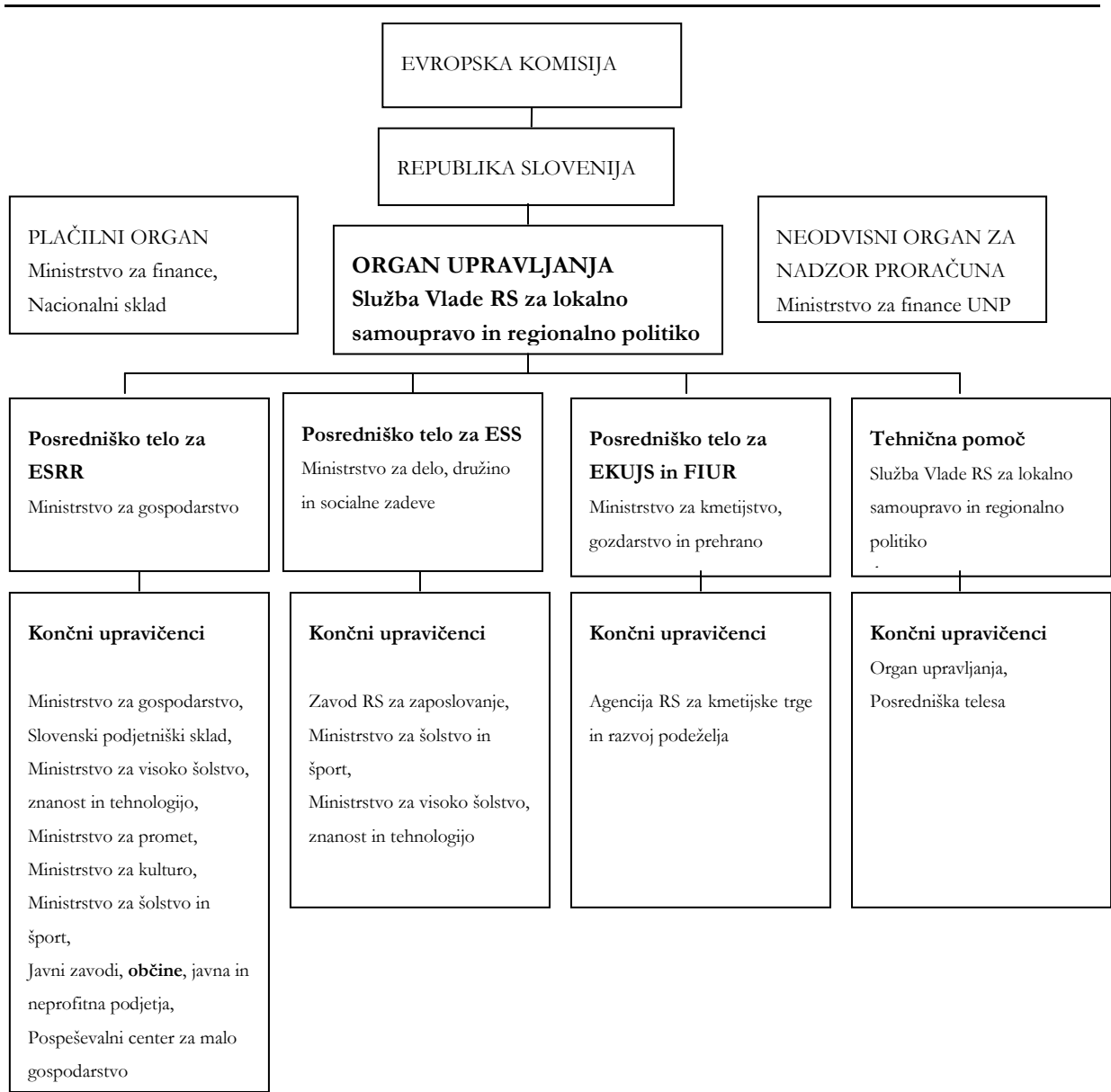
Podlaga za dodeljevanje sredstev strukturnih skladov v Republiki Sloveniji je Enotni programski dokument za obdobje od 2004 do 2006 (v nadaljevanju: EPD), ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila 11. 12. 2003. EPD določa strateški okvir razvoja, prednostne naloge in okvirna finančna sredstva, s katerimi naj bi Republika Slovenija poskušala doseči zastavljene razvojne cilje. Dokument navaja v programskem obdobju od 2004 do 2006 za prednostne naloge Republike Slovenije:

- 1. prednostna naloga: spodbujanje proizvodnega sektorja in konkurenčnosti,
- 2. prednostna naloga: znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- 3. prednostna naloga: prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva in
- 4. prednostna naloga: tehnična pomoč.

Posamezni ukrepi so podrobneje opisani v Programskem dopolnilu Enotnega programskega dokumenta za obdobje od 2004 do 2006²¹ (v nadaljevanju: Programsko dopolnilo). Naloge, vključene v izvajanje strukturne politike v Republiki Sloveniji, so podrobneje opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. V programskem obdobju od 2004 do 2006 je Republika Slovenija upravičena do 237.509.597 evrov sredstev iz strukturnih skladov.

²¹ Junij 2005 in sprememba junija 2006.

Slika 3: Institucije, vključene v izvajanje Enotnega programskega dokumenta v obdobju od 2004 do 2006



Vir: Programsko dopolnilo, julij 2005.

2.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

ESRR je bil ustanovljen leta 1975 za pospeševanje ekonomske in socialne kohezije med regijami s pospeševanjem razvoja in prestrukturiranja. Osredotočen je na spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti. Projekti, sofinancirani iz ESRR, povečujejo konkurenčnost podjetij in držav s pospeševanjem podjetništva, povečanjem investicij v znanje in tehnološki razvoj, izboljševanjem turističnih produktov ter poenostavitvijo dostopa do lokacij, podatkov in virov financiranja.

Republika Slovenija je pri 1. prednostni nalogi EPD, ki se sofinancira s sredstvi ESRR, določila naslednje ukrepe:

- ukrep 1.1: spodbujanje razvoja inovacijskega okolja,
- ukrep 1.2: spodbujanje razvoja turističnih destinacij,
- ukrep 1.3: izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo in
- ukrep 1.4: gospodarska infrastruktura in javne storitve.

2.1.2 Ukrep 1.4 sklada ESRR – Gospodarska infrastruktura in javne storitve

Ukrep je osredotočen na zagotavljanje investicij v javno infrastrukturo in z njimi povezanih storitev, ki dopolnjejo investicije iz ostalih ukrepov prve prednostne naloge. Specifični cilji so:

- razviti javno infrastrukturo za razvoj in raziskave in izobraževalno infrastrukturo in krepiti zmogljivosti univerz in javnih raziskovalnih ustanov za ustvarjanje in prenos znanja in novih tehnologij,
- razviti infrastrukturo informacijske in komunikacijske tehnologije, ki bo omogočila hitro, širokopasovno internetno povezovanje za raziskovalna, izobraževalna in poslovna okolja,
- zagotoviti ustrezne lokacije za gospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji za povečevanje domačih in tujih neposrednih naložb,
- povečati naložbe v javno infrastrukturo, promet, rekreacijske in kulturne objekte, ki bodo podpirali razvoj turističnih destinacij in kakovost turističnih proizvodov,
- z razvojem javnega prometa, komunalne infrastrukture in javnih storitev povečati kvaliteto in dostopnost infrastrukture, ki bo podpirala trajnostno mobilnost in omogočala lažji dostop do poslovnih con in turističnih destinacij.

V izvedbenem dokumentu *Izvedbena struktura ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 »spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«*²² je Ministrstvo za gospodarstvo kot enega izmed instrumentov ukrepa 1.4. določilo instrument 1.4.1.: *Javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con*. Na javni razpis so se lahko prijavile občine. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bilo sofinanciranih enaindvajset projektov gradnje poslovnih con.

2.2 Vloga občin v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev ESRR

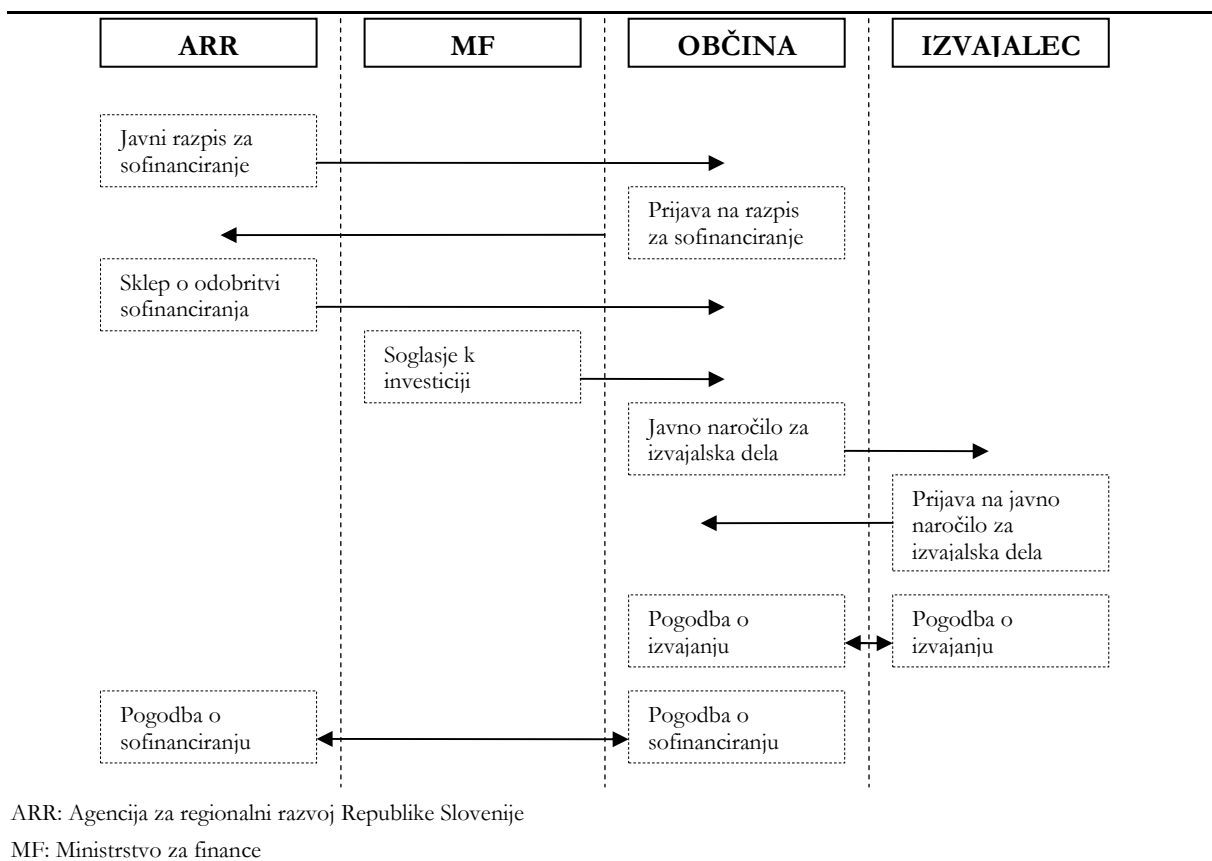
Iz sistema pridobivanja in črpanja sredstev ESRR pri instrumentu 1.4.1. *Javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con* izhaja, da je vloga občine naslednja:

- načrtovanje dejavnosti na področju razvoja gospodarstva,
- identifikacija projektov in vzpostavitev pogojev za izvedbo projekta do stopnje, da se lahko poda prijava na javni razpis,
- prijava primernih projektov gradnje poslovnih con na javni razpis in
- izvedba projektov.

²² Verzija 1/2005 z dne 17. 4. 2005 na spletni strani Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html z dne 6. 6. 2006.

V nadaljevanju je prikazan postopek pridobivanja sredstev ESRR in postopek črpanja na ravni občine. Pri tem je pomembno, da mora biti projekt pred prijavo na razpis za sofinanciranje pripravljen do ustrezne stopnje vključno z zaprto finančno konstrukcijo.

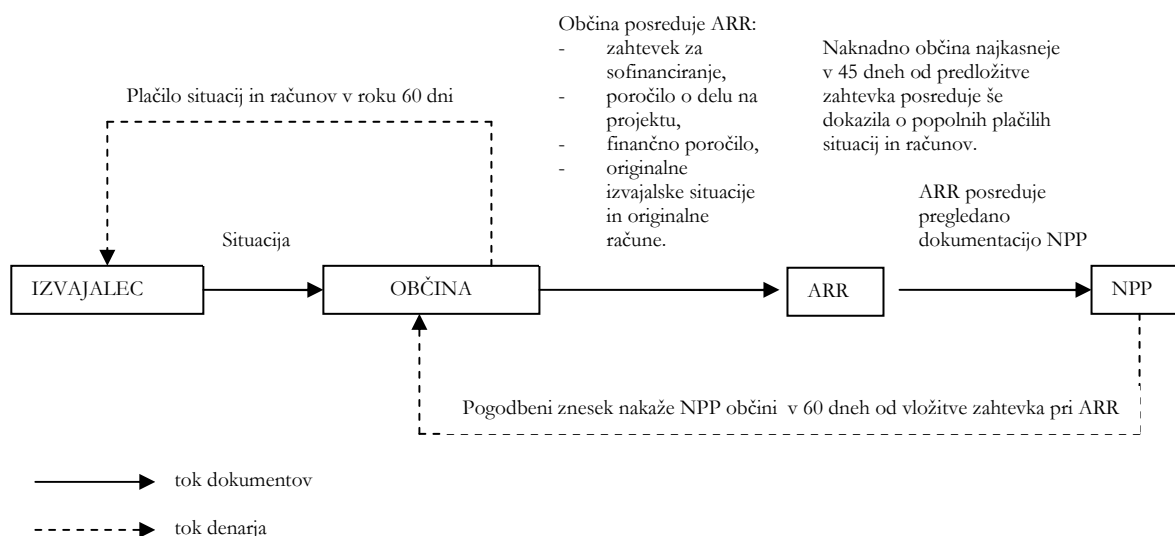
Slika 4: Tok pomembnejših dokumentov pri pridobivanju in črpanju sredstev ESRR, ukrep 1.4. Gospodarska infrastruktura in javne storitve – poslovne cone



Vir: dokumenti, navedeni na sliki 4.

Agencija za regionalni razvoj Republike Slovenije (v nadaljevanju: ARR) se je s sklenitvijo pogodbe z Ministrstvom za gospodarstvo zavezala za izvedbo vseh potrebnih aktivnosti za doseganje ciljev ukrepa 1.4. *Gospodarska infrastruktura in javne storitve – poslovne cone*, ki jih opredeljujejo EPD, Programsko dopolnilo in izvedbena struktura. Iz tega izhaja, da je ARR za občino organ, prek katerega pridobiva in črpa sredstva kohezijske politike za gradnjo poslovnih con. S pričetkom leta 2006 je bila ARR ukinjena in naloge prenesene na Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR).

Slika 5: Tok dokumentov in denarni tok pri črpanju sredstev ESRR za poslovne cone



ARR: Agencija za regionalni razvoj Republike Slovenije

NPP: Nosilec proračunske postavke

Vir: pogodba o sofinanciranju.

Občina mora obveznosti za izvedena dela izvajalca poravnati v zakonsko določenem roku 60 dni od prejema situacije. Sredstva ESRR pa občina dobi iz državnega proračuna na podlagi zahtevka in dokazil o polnem plačilu situacij izvajalcu praviloma v 60 dneh od dneva vložitve zahtevka pri ARR.

V skladu z določili pogodbe o sofinanciranju mora občina zahtevke posredovati 5. v mesecu na ARR. Kontrolna enota ARR preveri zahtevek po 4. členu Uredbe Komisije 438/01²³ in potrdi znesek upravičenih stroškov. Občina mora najkasneje v 45 dneh od predložitve zahtevka predložiti tudi dokazila o popolnih plačilih izvajalskih situacij in računov. Pogodbeni delež²⁴ upravičenih stroškov nakaže občini nosilec proračunske postavke – Ministrstvo za gospodarstvo.

Predstavljeni sistem denarnega toka zahteva od občine, ki izvaja projekt gradnje poslovne cone, sofinanciran s sredstvi ESRR, da iz lastnih sredstev krije delež, ki je sofinanciran s sredstvi ESRR, najmanj 15 dni.

²³ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. 3. 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (Uradni list EU, št. L 63/01), in Uredba Evropske komisije (ES) št. 2355/2002 z dne 27. 12. 2002 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 (Uradni list EU, št. L 351/02).

²⁴ Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR, opredeljen v pogodbi o sofinanciranju med občino in ARR.

Prav tako Ministrstvo za gospodarstvo iz državnega proračuna izvede izplačila končnim upravičencem pred dejanskim črpanjem sredstev ESRR z deviznega računa v državni proračun. Sredstva ESRR se z deviznega računa v državni proračun črpajo, ko plačilni organ (Nacionalni sklad pri MF) izvede kontrole po 9. členu Uredbe Evropske komisije 438/01 in certificira oziroma potrdi zahteve Ministrstva za gospodarstvo.

3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU

3.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU

Občina Hrastnik je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, uspela pridobiti sredstva skladov EU za izvajanje projektov Občine Hrastnik, ki bi lahko bili sofinancirani.

Pridobila je sredstva Kohezijskega sklada za projekt ČN Hrastnik v znesku 883.952 tisoč tolarjev oziroma 60 odstotkov upravičenih stroškov.

Za projekt OIC Podkraj je uspela pridobiti največji razpoložljiv delež sredstev ESRR v znesku 500.000 tisoč tolarjev. Med upravičene stroške ni vključila stroškov tehničnega znanja in nakupov zemljišč, ker je že s stroški gradbenih del izkoristila maksimalno višino sofinanciranja projekta.

V prijavi za sofinanciranje projekta IOC Podkraj je dobro ocenila vrednost gradbenih del in uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi ESRR. Občini Hrastnik so bila s sklepom o sofinanciranju odobrena sredstva ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev in odobren maksimalni delež sofinanciranja do 75 odstotkov upravičenih stroškov. Ker maksimalna višina sofinanciranja posameznega projekta ni mogla preseči 500.000 tisoč tolarjev, je delež sofinanciranja po pogodbi o sofinanciranju znašal 68 odstotkov upravičenih stroškov.

Določilo v izvajalski pogodbi za projekt IOC Podkraj, ki opredeljuje, da pogodbena cena že vključuje nepredvidena in presežna dela, ocenjujemo kot dobro.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Hrastnik za projekt OIC Podkraj uspela črpati 432.811 tisoč tolarjev, preostanek v znesku 67.189 tisoč tolarjev pa je črpala v letu 2006.

V postopku oddaje javnega naročila izvedbe komunalnega opremljanja OIC Podkraj je Občina Hrastnik kot eno izmed meril uporabila tudi merilo 'plačilni pogoji'. Uporabljeno merilo je bilo neustrezno, vendar pa ni vplivalo na postopek izbire najugodnejšega ponudnika, ker so vsi ponudniki ponudili enake plačilne pogoje.

3.1.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU

3.1.1.1 Ali je občina uspela pridobiti sredstva skladov EU za sofinanciranje izvajanja vseh tistih nalog občine, ki so upravičene za sofinanciranje

Občina Hrastnik je uspela pridobiti sredstva skladov EU za izvajanje vseh projektov Občine Hrastnik, ki bi lahko bili sofinancirani.

Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije in Referenčni okvir za Kohezijski sklad opredeljujeta okoljske prednostne naloge in navajata investicijske projekte na področju gospodarjenja z vodami in ravnanja z odpadki, ki so predvideni za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada. Na prednostno listo ISPA strategije ali Referenčnega okvirja so se na področju varovanja okolja v skladu z usmeritvami lahko uvrstili naslednji projekti:

- gradnja in dograditev kanalizacijskega omrežja in naprav za čiščenje odpadnih voda v aglomeracijah z več kot 15.000 PE²⁵,
- varovanje vodnih virov, namenjenih za porabo kot pitna voda,
- dograditev in gradnja vodovodnega omrežja na območjih s pomanjkanjem vode,
- gradnja regionalnih centrov za ravnanje z odpadki in
- gradnja sežigalnic za komunalne odpadke.

Občina Hrastnik je bila v Nacionalni ISPA strategiji Republike Slovenije in Referenčnemu okvirju za Kohezijski sklad predvidena za izvajanje projektov na področju upravljanja z vodami, in sicer za dograditev kanalizacije, gradnjo glavnih kolektorjev in gradnjo centralne čistilne naprave.

3.1.1.1.a V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Hrastnik kandidirala z enim projektom za pridobitev sredstev iz Kohezijskega sklada. Od Evropske komisije je pridobila odločbo o odobritvi z dne 19. 12. 2005, s katero so ji bila odobrena sredstva Kohezijskega sklada v znesku 883.952 tisoč tolarjev²⁶.

Na področju gradnje poslovnih con je bila v letu 2002 izdelana analiza Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji²⁷ (v nadaljevanju: analiza strateških možnosti). Analiza strateških možnosti je pri izvedbi revizije predstavljala izhodišče pri zaznavanju potencialnih projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani iz ESRR. Občina Hrastnik je bila v analizi strateških možnosti zaznana kot potencialno območje za postavitve poslovne cone.

3.1.1.1.b V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Hrastnik kandidirala z enim projektom za pridobitev sredstev ESRR. Na *javnem razpisu za prenavo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije za obdobje od 2004 do 2006*²⁸

²⁵ PE: Populacijski ekvivalent.

²⁶ 3.688.667 evrov, preračunano po tečaju zamenjave (1 evro je 239,640 tolarja).

²⁷ PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002. Analiza strateških možnosti je bila zastavljena kot pregled možnosti razvoja poslovnih con na nacionalni ravni v dvanajstih statističnih regijah v obliki študije izvedljivosti projektov, ki bi lahko prejeli finančno pomoč skladov EU. Izvedba je bila financirana s sredstvi programa PHARE, kot tehnična pomoč Vladi Republike Slovenije.

²⁸ Uradni list RS, št. 61/04.

(v nadaljevanju: javni razpis za sofinanciranje) je kandidirala za pridobitev sredstev ESRR za projekt OIC Podkraj. ARR je Občini Hrastnik 13. 8. 2004 izdala sklep o sofinanciranju, s katerim je občini odobrila sofinanciranje s sredstvi ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev.

3.1.1.2 Ali je občina za projekt OIC Podkraj uspela pridobiti največji razpoložljivi delež sredstev ESRR

Občina Hrastnik je za projekt OIC Podkraj uspela pridobiti največji razpoložljivi delež sredstev ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev. Med upravičene stroške ni vključila stroškov tehničnega znanja in nakupov zemljišč, ker je že s stroški gradbenih del izkoristila maksimalno višino sofinanciranja projekta.

V skladu s pravili javnega razpisa za sofinanciranje maksimalna višina sofinanciranja posameznega projekta ni mogla preseči 500.000 tisoč tolarjev, delež sofinanciranja pa je lahko znašal največ 75 odstotkov upravičenih stroškov²⁹. Kadar je količnik sedanje vrednosti neto denarnih tokov³⁰ in celotne vrednosti investicije oziroma celotne vrednosti projekta enak ali večji od 1,25, potem lahko sofinanciranje upravičenih stroškov znaša največ 50 odstotkov;

Upravičeni stroški, za katere je bilo v skladu s pravili javnega razpisa za sofinanciranje mogoče pridobiti sredstva, so:

- nakupi zemljišč in objektov, predvidenih za rušenje – največ do 10 odstotkov vrednosti vseh upravičenih stroškov (velja za tiste občine, ki imajo za zemljišče že pridobljeno gradbeno dovoljenje, in bodo z nakupom postali lastniki zemljišča ali objekta najkasneje do izstavitve končnega zahtevka za sofinanciranje),
- stroški prenove in gradnje javne in komunalne infrastrukture,
- stroški tehničnega in finančnega znanja, neposredno povezanega s projektom.

Davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) in stroški, ki so nastali po pridobitvi uporabnega dovoljenja, niso upravičeni do sofinanciranja.

3.1.1.2.a Iz sklepa o sofinanciranju je razvidno, da je Občina Hrastnik za projekt OIC Podkraj pridobila sredstva ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev. Občini Hrastnik je bil odobren maksimalni delež sofinanciranja, in sicer do 75 odstotkov upravičenih stroškov, vendar največ do absolutne višine opredeljenih upravičenih stroškov. Iz pogodbe o sofinanciranju je razvidno, da znašajo upravičeni stroški 735.823 tisoč tolarjev, sredstva ESRR pa 500.000 tisoč tolarjev, kar predstavlja 68-odstotni delež upravičenih stroškov, saj maksimalna višina sofinanciranja posameznega projekta ni mogla preseči 500.000 tisoč tolarjev. Spodnja tabela prikazuje delež sofinanciranja upravičenih stroškov po letih.

²⁹ V Programskem dopolnilu je v obrazložitvi ukrepa 1.4. *Gospodarska infrastruktura in javne storitve* določen 73-odstotni delež sofinanciranja EU kot delež vseh javnih stroškov. V nadaljevanju poročila navajamo kot najvišji znesek sofinanciranja 75 odstotkov, kolikor je bilo odobreno v skladu z določili javnega razpisa za sofinanciranje, ob tem pa je pomembno, da razlika v višini dveh odstotnih točk ni upravičena za financiranje s sredstvi EU, torej ne more biti financirana s sredstvi evropskega proračuna.

³⁰ Neto denarni tok so prihodki, zmanjšani za stroške vzdrževanja in operativne stroške, brez amortizacije.

Tabela 1: Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR za projekt OIC Podkraj po letih

Leto	Upravičeni stroški	Sredstva ESRR	Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR
(1)	v tisoč tolarjih (2)	v tisoč tolarjih (3)	v odstotkih (4=3/2*100)
2004	157.625	100.523	63,8
2005	578.198	399.477	69,1
Skupaj	735.823	500.000	68,0

Vir: pogodba o sofinanciranju.

3.1.1.2.b Iz sklepa o sofinanciranju in pogodbe o sofinanciranju je razvidno, da so se Občini Hrastnik za izvedbo projekta OIC Podkraj sofinancirale naslednje aktivnosti: ureditev platoja, gradnja opornega zidu, ureditev lokalne ceste, ureditev oskrbe z vodo industrijsko obrtne cone Podkraj, gradnja črpalne postaje industrijsko obrtne cone s pripadajočo opremo, gradnja intervencijske ceste, gradnja transformatorske postaje z dovodom električne energije in dovod na obrtno industrijsko cono. Občina Hrastnik je med upravičene stroške vključila samo stroške navedenih gradbenih del, ker je že z njimi izkoristila maksimalno višino sofinanciranja projekta.

3.1.1.3 Ali je občina uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi ESRR

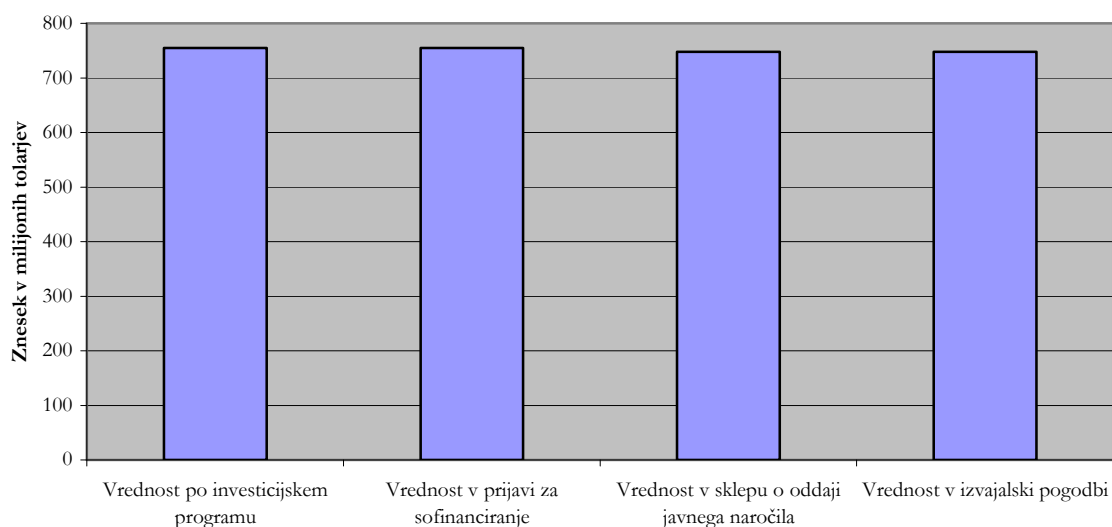
Občina Hrastnik je uspela ohraniti pridobljeni delež sofinanciranja s sredstvi ESRR, ker je v prijavi za sofinanciranje dobro ocenila vrednost gradbenih del in z izvajalcem ni sklepala aneksov k pogodbi za dodatna dela. Določilo v izvajalski pogodbi, ki opredeljuje, da pogodbeni cena že vključuje nepredvidena in presežna dela, ocenjujemo kot ustrezno.

V pogodbi o sofinanciranju je delež sofinanciranja znašal 68 odstotkov upravičenih stroškov, kar pomeni, da se je v primerjavi s prijavo za sofinanciranje povečal za 6,7 odstotka, ker so se upravičeni stroški v pogodbi o sofinanciranju zmanjšali.

Glede na postopek dodeljevanja sredstev ESRR pri poslovnih conah je za pridobitev in črpanje sredstev EU pomembno, da občine čim bolj kvalitetno ocenijo celotno vrednost projekta. Predvsem je pomembna ocena vrednosti glavnih izvajalskih del, ki v strukturi vrednosti celotnega projekta zavzemajo največji delež.

Če občina na podlagi izvedbe javnega naročila sklene pogodbo z izbranim izvajalcem za glavna dela za višjo vrednost od ocenjene vrednosti, upoštevane pri izdaji sklepa o sofinanciranju, je delež sofinanciranja celotne investicije s sredstvi ESRR nižji. Če pa je vrednost sklenjene pogodbe nižja, se delež sofinanciranja ne spremeni, zmanjša pa se obseg sredstev ESRR. Če občina ne črpa vseh pridobljenih sredstev, mora država neporabljena sredstva pravočasno preusmeriti na druge projekte.

Slika 6: Gibanje vrednosti gradbenih del za projekt OIC Podkraj brez davka na dodano vrednost



Vir: Investicijski program IOC Trbovlje – Hrastnik, Podkraj, junij 2004 (v nadaljevanju: investicijski program); Vloga na javni razpis za prenavo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con – ukrep 1.4 EPD, 1. 7. 2004 (v nadaljevanju: prijava za sofinanciranje); Sklep o oddaji javnega naročila, 30. 9. 2004; Pogodba za izvedbo komunalnega opremljanja OIC Podkraj, št. 411-01-42/04 z dne 18. 10. 2004 (v nadaljevanju: izvajalska pogodba).

3.1.1.3.a V prijavi za sofinanciranje s sredstvi ESRR je Občina Hrastnik za projekt OIC Podkraj ocenila vrednost gradbenih del v znesku 754.729 tisoč tolarjev (brez DDV), z izbranim izvajalcem pa je podpisala izvajalsko pogodbo v znesku 747.698 tisoč tolarjev (brez DDV), kar je za 7.031 tisoč tolarjev manj od ocenjene vrednosti v prijavi za sofinanciranje. Občina Hrastnik je v prijavi za sofinanciranje dobro ocenila vrednost gradbenih del in uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi ESRR.

Tabela 2: Spremembe deleža sofinanciranja projekta OIC Podkraj

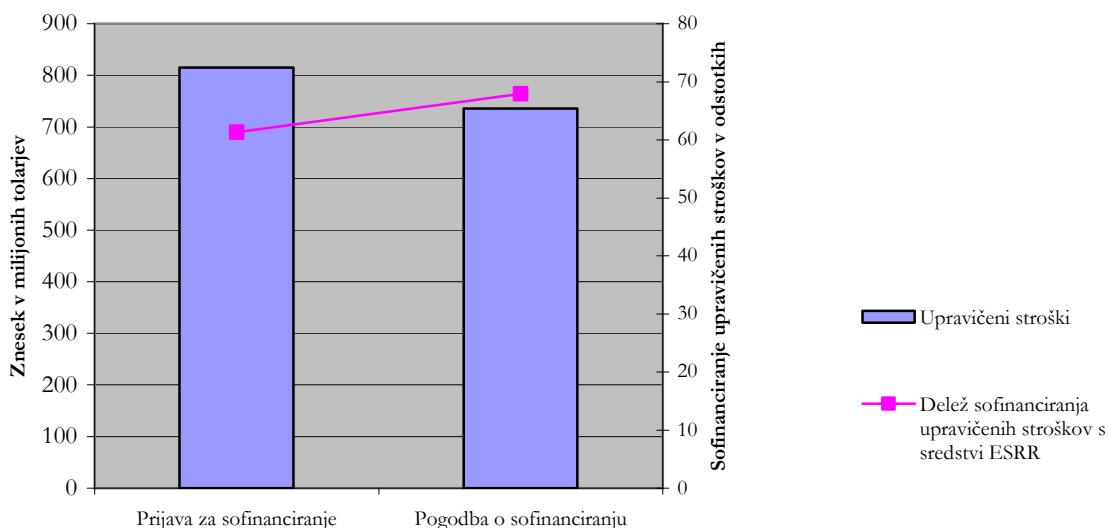
	Celotna vrednost investicije	Upravičeni stroški	Neupravičeni stroški (občina)	Sredstva ESRR	Lastna sredstva uprav. str. (občina)	Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR
	v tisoč tolarjih (1=2+3)	v tisoč tolarjih (2=4+5)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v tisoč tolarjih (5)	v odstotkih (6=4/2*100)
Prijava za sofinanciranje	1.003.682	815.079	188.603	500.000	315.079	61,3
Pogodba o sofinanciranju	1.012.145	735.823	276.322	500.000	235.823	68,0

Vir: prijava za sofinanciranje, pogodba o sofinanciranju.

3.1.1.3.b Občini Hrastnik so bila s sklepom o sofinanciranju odobrena sredstva ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev in odobren maksimalni delež sofinanciranja do 75 odstotkov upravičenih stroškov. Ker maksimalna višina sofinanciranja posameznega projekta ni mogla preseči 500.000 tisoč tolarjev, tudi delež sofinanciranja ni mogel znašati 75 odstotkov. V prijavi za sofinanciranje je znašal 61,3 odstotka

upravičenih stroškov, v pogodbi o sofinanciranju pa 68 odstotkov upravičenih stroškov, ker so se upravičeni stroški v pogodbi o sofinanciranju v primerjavi s prijavo za sofinanciranje zmanjšali za 79.256 tisoč tolarjev. Spodnja slika prikazuje delež sofinanciranja upravičenih stroškov v odvisnosti od višine upravičenih stroškov.

Slika 7: Gibanje deleža sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR v razmerju z višino upravičenih stroškov



Vir: prijava za sofinanciranje, pogodba o sofinanciranju.

3.1.1.3.c Izvajalska pogodba vsebuje določilo »ključ v roke«, ki ga pogodbeni stranki razumeta tako, da pogodbeno ceno vsebuje tudi vrednost vseh nepredvidenih in presežnih del. Dodatna dela lahko naročnik naroči s sklenitvijo dodatka k pogodbi. S tem si je Občina Hrastnik zagotovila, da je bil objekt grajen za dogovorjeno pogodbeno ceno in je lažje načrtovala potrebne finančne vire.

3.1.1.4 Ali je občina uspela pridobiti sredstva ESRR v načrtovanih rokih

Občina Hrastnik je uspela pravočasno pripraviti in pridobiti vse dokumente, ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji, zato ji je uspelo oddati vlogo do predpisanega roka že za prvo odpiranje. Vlogo je oddala 1. 7. 2004, ARR pa ji je 13. 8. 2004 na podlagi sklepa Strokovne ocenjevalne skupine Posredniškega telesa in sklepa Programskega sveta ESRR izdala sklep o sofinanciranju.

Iz objave javnega razpisa za sofinanciranje je razvidno, da:

- so lahko na prvi razpis³¹ kandidirali vlagatelji le s projekti, ki so se pričeli izvajati že v letu 2004,
- so morali vlagatelji popolne vloge v skladu z navodili oddati do vključno 2. 7. 2004 za prvo odpiranje, do vključno 14. 1. 2005 za drugo odpiranje in do vključno 11. 11. 2005 za tretje odpiranje,
- je bilo prvo odpiranje vlog 5. 7. 2004, drugo 17. 1. 2005 in tretje 14. 11. 2005,

³¹ Uradni list RS, št. 61/04 z dne 4. 6. 2004.

- naj bi ARR v roku 45 dni od odpiranja vlog na podlagi skupnega sklepa Programskega sveta ESRR vlagateljem izdala sklepe glede sofinanciranja projektov.

Občina Hrastnik je vlogo za prvo odpiranje oddala 1. 7. 2004, kar je do predpisanega roka za oddajo vlog. Na podlagi sklepa Strokovne ocenjevalne skupine Posredniškega telesa in sklepa Programskega sveta ESRR je ARR Občini Hrastnik izdala sklep o sofinanciranju 13. 8. 2004, to je v 39 dneh od prvega odpiranja vlog. Iz obrazložitve sklepa o sofinanciranju je razvidno, da je strokovna komisija ugotovila, da je vloga Občine Hrastnik prispela pravočasno in izpolnjuje vse pogoje razpisa. Občina Hrastnik je uspela pravočasno pripraviti in pridobiti vse dokumente, ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji, zato ji je vlogo do predpisanega roka uspelo oddati že za prvo odpiranje.

3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev ESRR

Država lahko pridobljene pravice za porabo sredstev ESRR črpa po posameznih letih v obdobju od 2004 do 2006 upošteva pravilo »n+2«³². V skladu s Pogodbo o pristopu k Evropski uniji³³ so upravičeni stroški že tisti po 1. 1. 2004, skrajni rok za črpanje sredstev na ravni države je 31. 12. 2008. V javnem razpisu za sofinanciranje je bilo navedeno, da lahko upravičeni stroški projekta nastajajo od izdaje sklepa o sofinanciranju do 5. 11. 2006. S sklepom o sofinanciranju je Občina Hrastnik pridobila sredstva ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev, in sicer za leto 2004 v znesku do 100.523 tisoč tolarjev in za leto 2005 v znesku do 399.477 tisoč tolarjev. V pogodbi o sofinanciranju je določeno, da mora občina ARR posredovati zahteve do 5. 11. 2004 za aktivnosti v letu 2004 in do 5. 11. 2005 za aktivnosti v letu 2005. ARR mora pred posredovanjem zahtevka občine v izplačilo izvesti kontrolo zahtevkov občine v skladu s 4. členom Uredbe Komisije 438/01.

3.1.2.1 Koliko časa je občina potrebovala od prejema sklepa o sofinanciranju do sklenitve izvajalske pogodbe

Občina Hrastnik je uspela v devetih tednih od prejema sklepa o sofinanciranju skleniti izvajalsko pogodbo za gradbena dela, kar pomeni, da so se gradbena dela lahko pričela v okviru rokov, načrtovanih po investicijskem programu in prijavi za sofinanciranje.

ARR je Občini Hrastnik izdala sklep o sofinanciranju 13. 8. 2004. Pogoj za pričetek postopka oddaje gradbenih del je bila pridobitev soglasja MF k investiciji. MF je Občini Hrastnik 15. 10. 2004 izdalo soglasje k investiciji.

Tabela 3: Načrtovani roki pričetka gradbenih del

Dokument	Rok pričetka gradbenih del
Investicijski program, junij 2004	oktober 2004
Prijava za sofinanciranje z dne 1. 7. 2004	oktober 2004
Izvajalska pogodba z dne 18. 10. 2004	oktober 2004, takoj po podpisu pogodbe

Vir: investicijski program, prijava za sofinanciranje, izvajalska pogodba.

³² Application of the »n+2« rule under article 31.2 of Regulation 1260/99.

³³ Uradni list RS, št. 3/04.

Na podlagi sklepa o sofinanciranju in soglasja MF k investiciji je Občina Hrastnik z javnim razpisom po odprtem postopku³⁴ izbrala izvajalca gradbenih del RUDIS – poslovno združenje za inženiring in izgradnjo objektov, d. d., Trbovlje (v nadaljevanju: Rudis), s katerim je 18. 10. 2004 sklenila pogodbo. Od prejema sklepa o sofinanciranju do sklenitve izvajalske pogodbe je preteklo devet tednov.

3.1.2.2 Ali so bila glavna izvajalska dela izvedena v načrtovanem roku

Na projektu OIC Podkraj naj bi bila glavna izvajalska dela po izvajalski pogodbi zaključena do 30. 6. 2005, iz gradbenega dnevnika pa je razvidno, da so bila zaključena 8. 8. 2005. Ne glede na to pa je Občina Hrastnik investicijo zaključila v okviru rokov, navedenih v pogodbi o sofinanciranju, ki je omogočila črpanje sredstev ESRR.

V investicijskem programu in prijavi za sofinanciranje je Občina Hrastnik načrtovala začetek gradnje v oktobru 2004 in zaključek projekta v juniju 2005. V 5. členu izvajalske pogodbe je določeno, da bo izvajalec izvedel vsa pogodbeno dela v obdobju od podpisa pogodbe³⁵ do 30. 6. 2005. V izvajalski pogodbi je v 9. členu določeno, da je izvajalec dolžan naročniku plačati pogodbeno kazen v višini 2 promila pogodbene cene za vsak dan zamude, če ne izvrši del v rokih, določenih s terminskim načrtom.

Iz gradbenega dnevnika je razvidno, da so se dela začela izvajati 1. 10. 2004, zaključila pa 8. 8. 2005. Upravna enota Hrastnik je 6. 10. 2005 Občini Hrastnik za komunalno ureditev OIC Podkraj izdala uporabno dovoljenje³⁶, 14. 11. 2005 pa je Občina Hrastnik z izvajalcem podpisala primopredajni zapisnik o izvedenih delih. Občina Hrastnik je zaradi zamude pogodbenega roka izvajalcu Rudis izstavila obračun pogodbene kazni.

Na projektu OIC Podkraj so se gradbena dela zaključila z 39-dnevno zamudo glede na rok, načrtovan v investicijskem programu, prijavi za sofinanciranje in izvajalski pogodbi. Ne glede na to pa je Občina Hrastnik investicijo zaključila v okviru rokov, navedenih v pogodbi o sofinanciranju, ki je omogočila črpanje sredstev ESRR.

3.1.2.3 Ali je občina uspela črpati sredstva ESRR iz državnega proračuna v načrtovanem obsegu

Občina Hrastnik je v letu 2004 za projekt OIC Podkraj prejela 100.523 tisoč tolarjev sredstev ESRR, kar je v skladu s pogodbo o sofinanciranju, v letu 2005 pa 332.288 tisoč tolarjev, kar je za 67.189 tisoč tolarjev manj, kot je bilo določeno s pogodbo o sofinanciranju. Ker je bila ARR na začetku leta 2006 ukinjena in so bile naloge prenesene na SVLR, je Občina Hrastnik 67.189 tisoč tolarjev prejela 25. 4. 2006.

Za projekt OIC Podkraj so v spodnji tabeli prikazana zahtevana sredstva za sofinanciranje od Občine Hrastnik, odobrena sredstva sofinanciranja od ARR in prejeta sredstva ESRR iz državnega proračuna v obdobju od 2004 do 2006.

³⁴ Pravilnost postopka oddaje gradbenih del je v točki 3.1.3.1.

³⁵ Št. 411-01-42/04 z dne 18. 10. 2004.

³⁶ Št. 351-43/2005-9.

Tabela 4: Zahtevana, odobrena in prejeta sredstva ESRR za projekt OIC Podkraj

Zahtevek za sofinanciranje projekta		Odobritev zahtevka ARR		Datum prejema odobrenih sredstev
datum	znesek	datum	znesek	
	v tisoč tolarjih		v tisoč tolarjih	
5. 11. 2004	100.523	8. 12. 2004	100.523	27. 12. 2004
6. 6. 2005	144.821	8. 7. 2005	132.036	9. 8. 2005
5. 7. 2005	84.867	23. 8. 2005	55.710	15. 9. 2005
5. 8. 2005	144.542	/	144.542	5. 10. 2005
5. 11. 2005	67.189	30. 12. 2005	67.189	25. 4. 2006
	541.942		500.000	

Vir: zahtevki za sofinanciranje projekta s prilogami; obvestila o opravljeni kontroli ARR; konto kartice '7412000 – prejeta sredstva iz državnega proračuna iz sredstev proračuna EU za strukturno politiko' za leta 2004, 2005 in 2006.

Občini Hrastnik je bil s sklepom o sofinanciranju odobren maksimalni delež sofinanciranja do 75 odstotkov upravičenih stroškov. Ker maksimalna višina sofinanciranja projekta ni mogla preseči 500.000 tisoč tolarjev, se je s pogodbo o sofinanciranju delež upravičenih stroškov znižal na 69,1 odstotka za leto 2005 (povezava s točko 3.1.1.2.a, tabelo 1).

Občina Hrastnik je z drugim zahtevkom zahtevala sofinanciranje v višini 75 odstotkov prijavljenih upravičenih stroškov, s tretjim zahtevkom pa 100 odstotkov prijavljenih upravičenih stroškov³⁷, vendar ji je ARR v skladu s pogodbo o sofinanciranju odobrila izplačilo v višini 69,1 odstotka prijavljenih upravičenih stroškov.

Občina Hrastnik je za projekt OIC Podkraj prejela 100.523 tisoč tolarjev sredstev ESRR v letu 2004, 332.288 tisoč tolarjev v letu 2005 in 67.189 tisoč tolarjev v letu 2006. Na podlagi končnega zahtevka z dne 5. 11. 2005 je občina prejela obvestilo ARR z dne 30. 12. 2005 o odobritvi sofinanciranja v znesku 67.189 tisoč tolarjev, ki bi jih v skladu s pogodbo o sofinanciranju morala prejeti že v letu 2005, vendar jih je zaradi ukinitve ARR prejela šele 25. 4. 2006.

3.1.3 Ali je občina izvajala postopke v skladu s predpisi in drugimi akti na način, da je črpanje na ravni države lahko potekalo, oziroma da ni in ne bo prišlo do zaustavitve in prekinitve črpanja ali povrnitev sredstev ESRR v evropski proračun

3.1.3.1 Ali je bil postopek izbire glavnega izvajalca v skladu s predpisi

V postopku oddaje javnega naročila izvedbe komunalnega opremljanja OIC Podkraj je Občina Hrastnik kot eno izmed meril uporabila tudi merilo plačilni pogoji. Uporabljeno merilo je neustrezno, vendar pa ni vplivalo na postopek izbire najugodnejšega ponudnika, ker so vsi ponudniki ponudili enake plačilne pogoje.

³⁷ Tretjačasna situacija, ne da bi bil upoštevan dobropis.

Občina Hrastnik je 27. 8. 2004 objavila javni razpis³⁸ za izvedbo komunalnega opremljanja OIC Podkraj. V razpisni dokumentaciji je v 11. členu Navodil ponudnikom za izdelavo ponudbe med tremi merili³⁹ za izbiro najugodnejše ponudbe določila tudi merilo *plačilni pogoji*⁴⁰.

Iz ponudb petih ponudnikov in poročila komisije o pregledu in oceni prispelih ponudb⁴¹ (v nadaljevanju: poročila komisije) je razvidno, da so vsi ponudniki ponudili garancijski rok 39 mesecev in plačilne pogoje (rok 120 dni), zato je bila cena edino merilo, ki je vplivalo na izbiro najugodnejše ponudbe. Občina Hrastnik je na podlagi poročila komisije za izvedbo komunalnega opremljanja OIC Podkraj izbrala kot najugodnejšega ponudnika Rudis in z njim 18. 10. 2004 podpisala izvajalsko pogodbo v znesku 897.238 tisoč tolarjev.

Uporaba merila plačilni pogoji (rok plačila) je v nasprotju s 23. členom Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005⁴² (v nadaljevanju: ZIPRS0405), ki določa, da so roki za plačilo obveznosti za investicijske odhodke, ki se plačujejo po posameznih situacijah, 60 dni, in sicer od datuma prejema listine, ki je podlaga za izplačilo. Uporabljen merilo je bilo neustrezno, vendar pa ni vplivalo na postopek izbire najugodnejšega ponudnika, ker so vsi ponudniki ponudili enake plačilne pogoje (rok plačila).

3.1.3.2 Ali imajo zahtevki občine ustrezno podlago

Občina Hrastnik je v letih 2004 in 2005 ARR predložila pet zahtevkov za sofinanciranje projekta OIC Podkraj z ustreznimi prilogami. Situacije, ki so podlaga zahtevkov za sofinanciranje, je potrdil nadzorni organ in skrbnik izvajalske pogodbe občine.

Pogodba o sofinanciranju opredeljuje, katero dokumentacijo mora občina priložiti zahtevkom za sofinanciranje. Originalne izvajalske situacije mora potrditi nadzorni organ in skrbnik izvajalske pogodbe na občini. Če se ob izvedbi finančne kontrole ARR izkaže neupravičenost stroškov, je za obseg teh stroškov zmanjšan zahtevke za sofinanciranje.

Občina Hrastnik je v letih 2004 in 2005 ARR predložila štiri delne in končni zahtevke za sofinanciranje projekta OIC Podkraj z ustreznimi prilogami. Vse izvajalske situacije, ki so podlaga zahtevkov za sofinanciranje, je potrdil nadzorni organ in skrbnik izvajalske pogodbe občine. Iz obvestil ARR o opravljeni finančni kontroli je razvidno, da Občina Hrastnik v izdanih zahtevkih za sofinanciranje ni izkazala neupravičenih stroškov.

Plačilni organ oziroma Nacionalni sklad pri MF je v letu 2006 odobril nakazilo sredstev z deviznega računa v državni proračun Republike Slovenije.

³⁸ Uradni list RS, št. 95/04.

³⁹ Cena (70 točk), plačilni pogoji (20 točk) in garancijska doba (10 točk).

⁴⁰ Minimalni zahtevani plačilni pogoji so 60 dni od prejema potrjene mesečne situacije. Vsako nadaljnje podaljšanje plačilnega roka za tri dni prinese eno točko. Maksimalno število točk po tem kriteriju je 20 točk.

⁴¹ Št. 411-01-42/04 z dne 30. 9. 2004.

⁴² Uradni list RS, št. 130/03.

3.2 Ali je občina vzpostavila pogoje za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU

Aktivnosti Občine Hrastnik na regijski ravni ocenjujemo kot ustrezne, manj ustrezno pa je zaznavanje potreb za razvoj gospodarstva v lastnih strateških razvojnih programih.

Pridobitev strokovne študije za gradnjo OIC Podkraj ocenjujemo kot ustrezno, opozarjamo pa, da investicijskega programa ni potrdil župan s pisnim sklepom.

Občina Hrastnik je v letih 2004 in 2005 projekt OIC Podkraj ustrezno finančno načrtovala in ga v okviru načrtovanih sredstev uspela realizirati.

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta OIC Podkraj ocenjujemo kot zadovoljivo, vendar opozarjamo, da Občina Hrastnik vodje projekta in projektne skupine ni imenovala s sklepom župana. Vodja projekta ima strokovno izobrazbo, ki je za eno stopnjo nižja od stopnje strokovne izobrazbe, ki jo ocenjujemo kot ustrezno. Občina Hrastnik tudi nima priročnika ali drugega akta o izvajanju večjih investicijskih projektov.

Aktivnosti nadzora nad izvajanjem projekta ocenjujemo kot zadovoljive, opozarjamo pa, da Občina Hrastnik o sejah kolegija župana, ki je imel nadzorno vlogo pri projektu OIC Podkraj, ni vodila zapisnikov.

3.2.1 Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju razvoja gospodarstva

3.2.1.1 Ali ima občina dolgoročne strateške programe na področju razvoja gospodarstva

Občina Hrastnik nima lastnega dolgoročnega strateškega programa na področju razvoja gospodarstva. Regionalni razvojni program za Zasavje 2002 – 2006 (v nadaljevanju: RRP za Zasavje), ki zajema območje petih občin, je občinski svet Občine Hrastnik sprejel 25. 4. 2002.

Naloge občine so opredeljene v ZLS, med drugim občina skrbi tudi za razvoj gospodarstva. Ta je navadno načrtovan v dolgoročnih strategijah razvoja, s katerimi občina zazna potrebe in možnosti ter opredeli osnovne usmeritve in cilje. Konkretni projekti se izvajajo na podlagi ugotovljenih potreb, možnosti, usmeritev in ciljev v dolgoročnih strategijah razvoja. Za projekte, ki imajo širši pomen in vpliv prek mej občine, je pomembna tudi skladnost z regijskimi in nacionalnimi programi.

Če občina izvaja projekt brez predhodno izdelanih strateških programov razvoja občine kot celote ali posameznih področij, kot je gospodarstvo, ne more vedeti, ali izbrani projekt prispeva k zadovoljevanju potreb in uresničevanju širših ciljev. Študije izvedljivosti posameznega projekta prikazujejo le upravičenost posameznega projekta, ne analizirajo pa celostnega reševanja razvoja določenega področja. Navedena ugotovitev pomeni, da občina problema ne rešuje celostno, pač pa le izvaja posamezne projekte.

Ocenjujemo, da dolgoročni strateški načrt razvoja občine v celoti ali na posameznem področju, kakor tudi usklajenost z regionalnimi in nacionalnimi programi, pozitivno prispeva k uspešnemu razvoju občine in bi moral biti izhodiščni dokument pri odločanju, katere projekte bo občina podprla oziroma izvajala.

3.2.1.1.a Občinski svet Občine Hrastnik je 25. 4. 2002 sprejel RRP za Zasavje, ki vključuje območje petih občin⁴³. RRP za Zasavje se po vsebini deli na strateški in izvedbeni del. V strateškem delu je opredeljena analiza trenutnega stanja v regiji ter vizija, cilji in strategije za doseg te ciljev. V izvedbenem delu so opredeljeni konkretni programi oziroma projekti, ki se bodo izvajali na ravni regije. Izvedbeni del RRP za Zasavje je razdeljen na tri prioritete, in sicer gospodarstvo, okolje in prostor ter človeški viri in podporno okolje. V okviru prioritete gospodarstvo je med podprogramom 'Obrtno – industrijske in ostale površine, neposredno povezane z gospodarstvom' opredeljen projekt 'Obrtna cona Ob železniški postaji', ki se sedaj imenuje OIC Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj.

3.2.1.1.b Občina Hrastnik nima lastnega dolgoročnega strateškega programa na področju razvoja gospodarstva, s katerim bi zaznavala potrebe in možnosti ter opredelili usmeritve in cilje.

3.2.1.2 Ali je občina ustrezno vsebinsko načrtovala projekt, sofinanciran s sredstvi ESRR

Občina Hrastnik je pridobila strokovno študijo za gradnjo OIC Podkraj. Opozarjamo pa, da investicijskega programa ni potrdil župan s pisnim sklepom, kar ni v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁴⁴ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji).

Pred odločitvijo o izvedbi projekta in prijavo za pridobitev sredstev sofinanciranja mora občina izdelati študije o izvedljivosti projekta. Uredba o metodologiji predpisuje izdelavo investicijske dokumentacije. Odgovorni na občini pregledajo izdelano investicijsko dokumentacijo in druge študije ter potrdijo oziroma zavrnejo nadaljevanje priprav za izvedbo projekta⁴⁵. Pomembno je, da so študije namenjene občini kot podlaga za nadaljnje odločitve v zvezi s projektom in ne le formalnemu izpolnjevanju predpisov.

Občina Hrastnik je opredelila dejavnosti na področju, na katerem se izvaja projekt OIC Podkraj, s sprejetjem oziroma spremembo dokumentov za načrtovanje, ki določajo dolgoročne usmeritve Občine Hrastnik na področju urejanja prostora⁴⁶. Vlada Republike Slovenije je 16. 5. 2002 sprejela Sklep o ugotovitvi usklajenosti predloga odloka o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin planskih aktov Občine Hrastnik z obveznimi izhodišči prostorskih sestavin planskih aktov Republike Slovenije⁴⁷. Občinski svet Občine Hrastnik je 26. 2. 2004 sprejel Odlok o zazidalnem načrtu »ZN 11« industrijske cone Podkraj⁴⁸.

Za OIC Podkraj je Rudis izdelal 'Investicijsko študijo industrijsko obrtne cone Podkraj in Za Savo, Hrastnik'⁴⁹, ki vključuje obrtno industrijsko cono Podkraj in obrtno industrijsko cono Za Savo. Občina Hrastnik za projekt OIC Podkraj ni pripravila dokumenta identifikacije projekta, predinvesticijske zasnove

⁴³ Občino Hrastnik, Občino Litija, Občino Radeče, Občino Trbovlje in Občino Zagorje ob Savi.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99. Od 17. 6. 2006 velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).

⁴⁵ 17. člen uredbe o enotni metodologiji)

⁴⁶ Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana občine Hrastnik za obdobje od 1986 do 2000 in prostorske sestavine srednjeročnega plana za območje Občine Hrastnik (Uradni list RS, št. 78/98, št. 55/02).

⁴⁷ Št. 350-00/2001-70.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 22/04.

⁴⁹ Nima številke in datuma, iz vsebine pa je razvidno, da je bila izdelana septembra 2003.

in študije izvedbe, ki jih predpisuje uredba o metodologiji. Investicijskega programa, ki je po vsebini osrednja študija izvedljivosti, župan občine ni potrdil s pisnim sklepom.

3.2.1.3 Ali je občina ustrezno finančno načrtovala projekt, sofinanciran s sredstvi ESRR

Občina Hrastnik je v letih 2004 in 2005 projekt ustrezno načrtovala in ga v okviru načrtovanih sredstev uspela realizirati. Glavni viri sredstev so bila namenska sredstva iz državnega proračuna s postavke sredstva ESRR in namenska sredstva iz državnega proračuna na podlagi Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju⁵⁰ (v nadaljevanju: ZPZRTH). Preostala sredstva je Občina Hrastnik zagotovila iz lastnih proračunskih sredstev.

Občina mora finančni del izvedbe projekta načrtovati v proračunu. Za pridobitev soglasja k investiciji MF, ki je pogoj za pričetek postopka izbora izvajalca, mora občina izkazati, da so zagotovljena celotna sredstva za investicijo.

MF je soglasje k investiciji izdalo 15. 10. 2004. Tabela 5 prikazuje pomembnejše načrtovane in realizirane prihodke in odhodke za projekt OIC Podkraj.

Tabela 5: Načrtovani in realizirani odhodki in namenski prihodki, povezan s projektom gradnje OIC Podkraj za leti 2004 in 2005

	Leto 2004			Leto 2005			
	Sprejeti proračun ⁵¹ v tisoč tolarjih (1)	Realizacija v tisoč tolarjih (2)	Delež realizacije v odstotkih (3=2/1)	Sprejeti proračun ⁵² v tisoč tolarjih (4)	Realizacija v tisoč tolarjih (5)	Delež realizacije v odstotkih (6=5/4)	
Odhodki	Nakup zemljišč in objektov	76.750	41.653	54	32.688	31.189	95
	Komunalno opremljanje cone	252.096	203.295	81	706.167	693.942	98
Prihodki	Sredstva po ZPZRTH	124.930	124.930	100	60.700	56.556	93
	Sredstva skladov EU	100.523	100.523	100	399.477	332.288	83

Vir: zaključni račun proračuna Občine Hrastnik za leto 2004, zaključni račun proračuna Občine Hrastnik za leto 2005.

Razliko med realiziranimi odhodki in namenskimi prihodki je Občina Hrastnik zagotovila iz lastnih proračunskih sredstev.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 61/00.

⁵¹ Drugi rebalans proračuna, Uradni vestnik Zasavja, št. 17/04.

⁵² Drugi rebalans proračuna, Uradni vestnik Zasavja, št. 21/05.

3.2.2 Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta OIC Podkraj ocenjujemo kot zadovoljivo, vendar opozarjamo, da Občina Hrastnik vodje projekta in projektne skupine ni imenovala s sklepom župana. Vodja projekta ima strokovno izobrazbo, ki je za eno stopnjo nižja od stopnje strokovne izobrazbe, ki jo ocenjujemo kot ustrezno. Občina Hrastnik tudi nima priročnika ali drugega akta o izvajanju večjih investicijskih projektov.

Primerjava proračuna in vrednosti projekta kaže⁵³, da predstavlja projekt OIC Podkraj pomemben del poslovanja Občine Hrastnik. Odhodki za projekt OIC Podkraj v letu 2005 predstavljajo 34 odstotkov celotnih odhodkov proračuna Občine Hrastnik v letu 2005. Pomembno je, da ima projekt več virov financiranja, med drugim tudi sredstva ESRR, katerih pridobivanje in črpanje poteka po posebnih pravilih. Zaradi tega se je potrebno za izvajanje takšnega projekta ustrezno organizirati in zagotoviti notranji nadzor. Postopke priprave in vodenja večjih projektov bi morale občine opredeliti s priročnikom ali drugim aktom⁵⁴. Zakon o javnih uslužbencih⁵⁵ (v nadaljevanju: ZJU) v 98. členu opredeljuje postopek imenovanja uslužbencev v projektno skupino.

Za potrebe revizije smo na podlagi spoznanj o delovanju občin in organizaciji vodenja projektov⁵⁴, oblikovali poenostavljeno organizacijsko strukturo, ki je po našem mnenju potrebna za zmanjšanje tveganj pri izvajanju projektov.

Tabela 6: Organizacijska struktura⁵⁶, ki zmanjšuje tveganja pri izvajanju projektov

Vodja projekta	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje vodje projekta s sklepom predstojnika⁵⁷, • določitev nalog vodje projekta, med drugim tudi poročanje nadzornim organom; vodja projekta pripravi izvedbeni načrt, v katerem so opredeljene aktivnosti za izvedbo projekta in roki za njihovo izvedbo, • vodja projekta ima vsaj 7. stopnjo izobrazbe in petletne izkušnje na področju vodenja projektov.
Projektna skupina	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje projektne skupine, • določitev nalog posameznim članom.
Nadzorni organ	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje nadzornega organa s sklepom predstojnika, • določitev nalog nadzornemu organu, predvsem potrditev izvedbenega načrta in spremljanje in odločanje o pomembnih spremembah pri izvajanju.

Vir: Metodologija vodenja projektov v državni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 1999.

⁵³ Slika 2.

⁵⁴ Vlada Republike Slovenije je leta 1997 potrdila priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi.

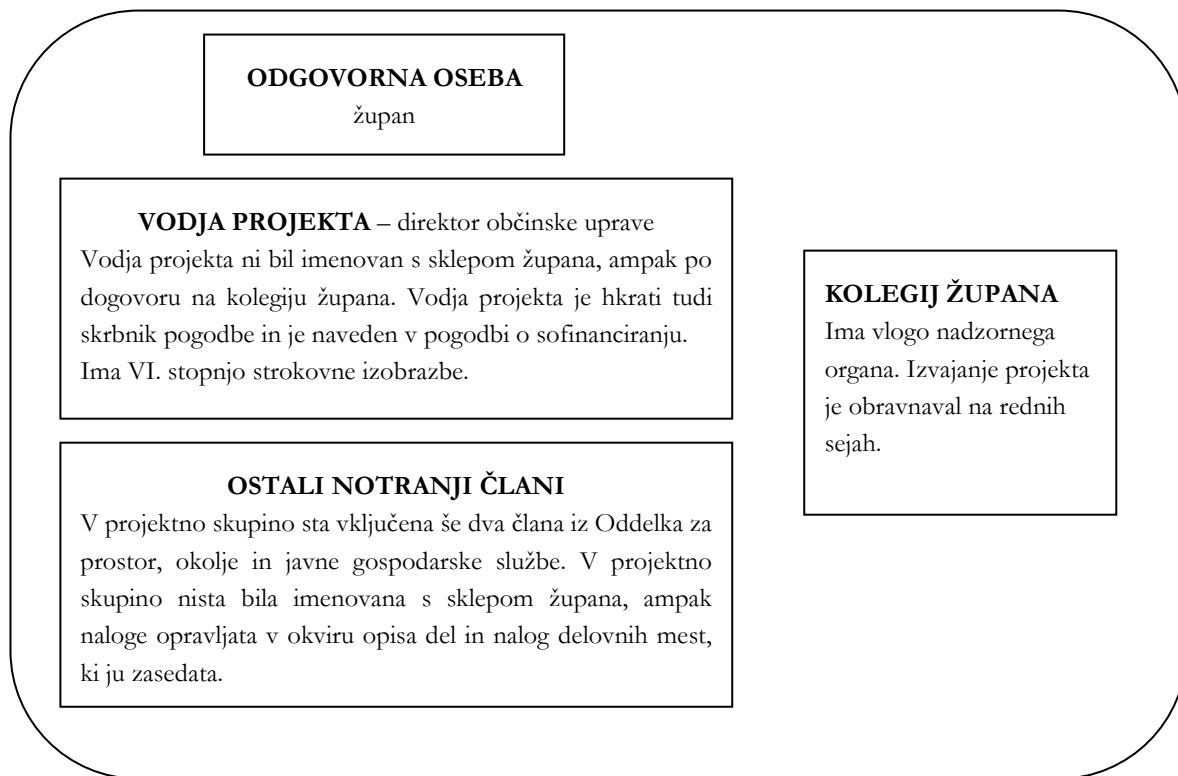
⁵⁵ Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

⁵⁶ Z organizacijsko strukturo razumemo tudi aktivnosti, pogoje in dokumente, navedene v tabeli 6.

⁵⁷ V skladu s 6. členom ZJU je predstojnik občinske uprave župan.

Občina ima lahko za izvajanje posameznega projekta drugače imenovano in oblikovano organizacijsko strukturo, pomembno je, da vsebinsko sovпада s predstavljeno organizacijsko strukturo in da občina projekt tudi dejansko projektno vodi.

Slika 8: Organizacijska struktura Občine Hrastnik za projekt OIC Podkraj



Vir: pravilnik o sistemizaciji delovnih mest⁵⁸, pogodba o sofinanciranju, izpolnjen vprašalnik o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU⁵⁹.

Občina Hrastnik nima posebnega akta, ki bi podrobneje opredeljeval izvajanje projektov v občini. Občina Hrastnik za izvajanje projekta OIC Podkraj ni pripravila notranjega izvedbenega načrta in vodja projekta ni bil imenovan s sklepom župana, ampak z dogovorom na kolegiju župana. Vodja projekta ima VI. stopnjo izobrazbe in je o poteku izvajanja posameznih faz projekta OIC Podkraj poročal na sejah kolegija župana, ki ima tudi vlogo nadzornega organa. Iz letnih načrtov izobraževanj in pojasnil Občine Hrastnik je razvidno, da se javni uslužbenci Občine Hrastnik za izvedbo projekta OIC Podkraj razen na enodnevnih seminarjih⁶⁰ niso posebej izobraževali.

⁵⁸ Št. 102 02-1/2003.

⁵⁹ Z dne 5. 6. 2006.

⁶⁰ *Učinkovita priprava in izvajanje projektov Strukturnih skladov in Kozbezijskega sklada EU*, Ljubljana, 1. 4. 2005, Združenje občin Slovenije v sodelovanju s Službo za lokalno samoupravo in regionalno politiko; *Kako do sredstev Evropske unije?*, Ljubljana, 15. 11. 2005, Center Evropa, informacijsko in izobraževalno središče.

Ker je Občina Hrastnik v obdobju, na katerega se nanaša revizija, pridobila tudi sredstva Kohezijskega sklada, podajamo primerjavo organizacijske strukture za projekt ČN Hrastnik.

Za strokovno vodenje in koordiniranje projekta gradnje čistilnih naprav in kolektorskih sistemov v porečju osrednje Save je pet občin⁶¹ z dogovorom o koordiniranju aktivnosti pri projektu⁶² (v nadaljevanju: dogovor) imenovalo F. E. T. – Trbovlje, Roman Lebar, s. p., Trbovlje (v nadaljevanju: F. E. T.). Za spremljanje in odločanje v projektu so občine ustanovile svet projekta, ki ga sestavljajo župani vseh občin, udeleženk projekta. Operativne naloge projekta vodi strokovni svet, ki ga sestavljajo strokovnjaki, ki jih imenujejo župani občin, in koordinator projekta. Župan Občine Hrastnik je v strokovni svet imenoval vodjo Oddelka za prostor, okolje in javne gospodarske službe Občine Hrastnik. Občina Hrastnik in Občina Trbovlje sta 28. 12. 2004 za koordinatorja skupine projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik* imenovali Javno podjetje Komunala Trbovlje, d. o. o., Trbovlje (v nadaljevanju: JP Komunala). Za strokovno vodenje in koordiniranje projekta pa so podpisnice⁶³ 27. 12. 2004 z dogovorom o koordiniranju aktivnosti pri skupini projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik* imenovali F. E. T. – Trbovlje, s. p.

Iz primerjave je razvidno, da je projekt OIC Podkraj vodil direktor občinske uprave. Vodja Oddelka za prostor, okolje in javne gospodarske službe je pri projektu OIC Podkraj sodeloval, v okviru projekta ČN Hrastnik pa je bil imenovan v strokovni svet, ki vodi operativne naloge skupine projektov. Koordinacija projekta ČN Hrastnik je organizirana na medobčinski ravni, medtem ko se projekt OIC Podkraj izvaja izključno na ravni občine.

3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt

3.2.3.1 Spremljanje izvajanja projekta

V Občini Hrastnik je vodja projekta pripravil končno poročilo o projektu OIC Podkraj. Aktivnosti v zvezi s projektom OIC Podkraj sta na svojih sejah obravnavala kolegij župana in občinski svet. Nadzorni odbor je izdal tri dokončna poročila o pregledu proračunske postavke, ki je namenjena projektu OIC Podkraj.

Med izvajanjem projekta vodja projekta koordinira in spremlja potek ter poroča o morebitnih odstopanjih od sprejetih načrtov. Ob pomembnejših odstopanjih ali spremembah nadaljnje ukrepe potrди nadzorni organ. Po potrebi projekt spremljajo notranja revizijska služba, občinski svet in nadzorni odbor občine.

V Občini Hrastnik je vodja projekta o aktivnostih v zvezi s projektom OIC Podkraj poročal na sejah kolegija župana in sejah občinskega sveta. Pripravil je končno poročilo o projektu OIC Podkraj, ki je sestavni del obrazložitev zaključnega računa proračuna Občine Hrastnik za leto 2005. Aktivnosti v zvezi s projektom OIC Podkraj je na svojih sejah obravnaval kolegij župana⁶⁴ in občinski svet⁶⁵. V letu 2005 je Nadzorni odbor

⁶¹ Litija, Šmartno pri Litiji, Zagorje ob Savi, Trbovlje in Hrastnik.

⁶² Z dne 22. 9. 1999.

⁶³ Občina Trbovlje, Občina Hrastnik, Javno podjetje Komunala Trbovlje, d. o. o., Trbovlje, Komunalno stanovanjsko podjetje Hrastnik, d. d., Hrastnik in F. E. T – Trbovlje, s. p., Trbovlje.

⁶⁴ Občina Hrastnik je pojasnila, da na sejah kolegija ni vodila zapisnikov.

⁶⁵ V letih 2004 in 2005 na štirih sejah.

Občine Hrastnik izdal tri dokončna poročila o pregledu proračunske postavke '017.02 – obrtna cona Podkraj'.

3.2.3.2 Obveščanje posredniškega telesa o poteku projekta

Občina Hrastnik je projekt OIC Podkraj izvajala v skladu z vlogo in investicijskim programom, zato posredniškega telesa o spremembah pri poteku projekta ni bilo treba obveščati.

V pogodbi o sofinanciranju je določeno, da naj bi prejemnik sredstev o morebitnih težavah pri izvajanju določil te pogodbe obvestil ARR najkasneje v sedmih dneh od njihovega nastanka, oziroma takoj, če za ovire, ki bi vplivale na izvedbo projekta, izve po preteku tega roka. Občina Hrastnik se je s podpisom pogodbe o sofinanciranju projekta zavezala, da bo projekt izveden v skladu s predloženo vlogo na javni razpis in v skladu s potrjenim investicijskim programom.

3.2.3.3 Finančne kontrole pri izvrševanju plačil izvajalcu glavnih del

Občina Hrastnik ima vzpostavljen predpisan sistem finančnih kontrol.

Pravilnik o računovodstvu Občine Hrastnik⁶⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu) v 7. členu določa, da je med drugim naloga računovodstva v okviru oddelka za proračun in finance tudi opravljanje plačil in nadzor nad plačilom obveznosti. Pravilnik o računovodstvu v 15. členu določa, da vse listine, ki izkazujejo obveznost občine, pred podpisom vodje oddelka pregleda in podpiše skrbnik proračunske postavke, ki je glede na naravo svojega dela za konkretno zadevo odgovoren. Listine, ki izkazujejo obveznost občine iz investicij (pogodbena vrednost nad 10.000 tisoč tolarjev), pred podpisom župana pregleda in podpiše vodja oddelka.

Organizacijo notranje revizijske službe predpisujeta 100. člen Zakona o javnih financah⁶⁷ (v nadaljevanju: ZJF) in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁶⁸. Občina Hrastnik nima organizirane notranje revizijske službe, za leto 2005 pa je notranjo revizijo izvedel zunanji izvajalec in 23. 8. 2006 izdal poročilo.

3.2.3.4 Pravočasna zagotovitev likvidnostnih sredstev za plačevanje situacij

Občina Hrastnik je uspela pravočasno zagotoviti sredstva za plačilo situacij. Sistem pridobivanja in črpanja sredstev ESRR za gradnjo poslovnih con občine kratkoročno finančno obremenjuje tudi za sredstva ESRR.

V izvajalski pogodbi je v 4. členu med drugim določeno, da naj bi naročnik plačal potrjeni del začasne mesečne situacije in končno situacijo v 120 dneh od dneva prejema potrjene situacije. Naročnik je dolžan začasne mesečne situacije in končno situacijo pregledati v osmih dneh od prejema in jo potrditi z dovoljenjem za izplačilo.

⁶⁶ Št. 403-02-2/01 z dne 31. 12. 2001.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 72/02.

3.2.3.4.a V letih 2004 in 2005 je Občina Hrastnik plačevala situacije v 60 dneh od dneva prejema, kar je v skladu s 23. členom ZIPRS0405. Ker je Občina Hrastnik plačevala situacije pred pogodbeno dogovorjenim rokom 120 dni od dneva prejema potrjene situacije, pa ji je izvajalec naknadno odobril popust. Občina Hrastnik se za plačevanje situacij ni zadolževala. V skladu s pogodbo o sofinanciranju je morala občina vnaprej plačevati izvajalcu tudi del stroškov gradnje OIC Podkraj, ki je sofinanciran s sredstvi ESRR.

3.2.3.4.b Na podlagi končnega zahtevka z dne 5. 11. 2005 je Občina Hrastnik prejela obvestilo ARR z dne 30. 12. 2005 o odobritvi sofinanciranja v znesku 67.189 tisoč tolarjev, ki bi jih v skladu s pogodbo o sofinanciranju morala prejeti že v letu 2005, vendar jih je zaradi ukinitve ARR prejela šele 25. 4. 2006. Občina Hrastnik je izdala končno situacijo izvajalcu 19. 12. 2005, namenska sredstva iz državnega proračuna s postavke sredstva ESRR pa je prejela 25. 4. 2006, kar pomeni, da je Občina Hrastnik morala za 127 dni uporabiti lastna sredstva.

3.2.3.5 Aktivnosti glede povrnitve DDV

Občina Hrastnik za investicije ne uveljavlja vstopnega DDV.

3.2.3.6 Ocena porabljenega časa

Po oceni Občine Hrastnik znaša skupni porabljen čas zaposlenih za izvedbo projekta OIC Podkraj med pripravo in gradnjo enega zaposlenega na letni ravni.

Za primerjavo navajamo oceno porabljenega časa tudi za projekt ČN Hrastnik, ki znaša med pripravo 0,4 zaposlenega na letni ravni.

4. POVZETEK UGOTOVITEV

Z izvedbo revizije o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con smo ugotovili, da je bila Občina Hrastnik uspešna pri pridobitvi in črpanju sredstev ESRR za projekt *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj*, pridobila pa je tudi sredstva Kohezijskega sklada za skupino projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik*.

Pri izvajanju projekta *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj* je ravnala na način, ki je pozitivno vplival na hitrost in obseg črpanja sredstev ESRR, ker je:

- uspela pridobiti največji razpoložljiv delež sredstev ESRR v znesku do 500.000 tisoč tolarjev (2.086 tisoč evrov)⁶⁹ – točka 3.1.1.2;
- v letih 2004 in 2005 prejela iz državnega proračuna 432.811 tisoč tolarjev (1.806 tisoč evrov) namenskih sredstev ESRR, preostanek 67.189 tisoč tolarjev (280 tisoč evrov) pa v letu 2006 – točka 3.1.2.3.

Poleg navedenih ugotovitev, ki vplivajo na obseg črpanja sredstev ESRR, navajamo naslednje aktivnosti Občine Hrastnik za vzpostavitev pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev ESRR, ki smo jih ocenili kot ustrezne:

- sprejem regionalnega razvojnega programa in pridobitev podpore za obrtno industrijsko cono na regijski ravni – točka 3.2.1.1;
- pridobitev strokovne študije za gradnjo obrtno industrijske cone – točka 3.2.1.2;
- opredelitev določila v izvajalski pogodbi, da pogodbenena cena vključuje nepredvidena in presežna dela – točka 3.1.1.3;
- v letih 2004 in 2005 je projekt uspela finančno realizirati v okviru načrtov – točka 3.2.1.3.

Ocenjujemo, da bi Občina Hrastnik zmanjšala tveganja oziroma vzpostavila boljše pogoje za pridobivanje in črpanje sredstev ESRR pri gradnji poslovnih con, če bi:

- razvoj gospodarstva v Občini Hrastnik temeljil na lastnih dolgoročnih strateških programih – točka 3.2.1.1;
- imela priročnik ali drug akt o vodenju večjih projektov – točka 3.2.2;

⁶⁹ Kadar je v povzetku ugotovitev računskega sodišča vrednost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

- s sklepom opredelila naloge posameznih uslužbencev občine v projektni skupini – točka 3.2.2;
- vodja projekta imel izobrazbo, ki jo ocenjujemo kot ustrezno – točka 3.2.2;
- imela izvedbeni načrt izvajanja projekta – točka 3.2.2;
- o izvajanju nadzora nad potekom projekta vodila zapisnike – točka 3.2.3.1.

5. MNENJE

Revidirali smo sposobnost Občine Hrastnik za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷⁰. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po vnaprej pripravljenem revizijskem programu. Pridobljeni dokazi nam omogočajo, da podamo mnenje o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Občina Hrastnik je realizirala projekt *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj* in črpala razpoložljiv delež namenskih sredstev iz proračuna Republike Slovenije. Uspešna je bila tudi pri pridobivanju sredstev iz Kohezijskega sklada za skupino projektov *Čistilne naprave za odpadne vode in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save – Faza I: Trbovlje in Hrastnik*.

Menimo, da je Občina Hrastnik sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 41/01.

6. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o poteku aktivnosti pri pridobivanju in črpanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri projektu *Komunalna ureditev obrtno industrijske cone Trbovlje – Hrastnik, območje Podkraj* Občini Hrastnik priporočamo, da:

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo opredeljeval razvoj gospodarstva v občini;
- sprejme priročnik ali drug akt o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;
- pri večjih investicijskih projektih, kamor sodi tudi obravnavani, sprejme notranji izvedbeni načrt projekta;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev EU za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Občini Hrastnik, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

7. PRILOGE

Priloga 1: Opredelitev izrazov

Sredstva skladov EU so namenska sredstva iz evropskega proračuna za sofinanciranje programov in projektov držav članic. V reviziji obravnavamo sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj oziroma sredstva ESRR in sredstva Kohezijskega sklada.

Sredstva kohezijske politike so pravice porabe, določene v državnem proračunu, zagotovljene na postavkah namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko in na postavkah lastne udeležbe za kohezijsko politiko. Pri sofinanciranju poslovnih con so sredstva kohezijske politike enaka sredstvom ESRR, ker na postavkah lastne udeležbe ni predvidenih sredstev države in občina zagotavlja celotno lastno udeležbo. Pri Kohezijskem skladu so sredstva kohezijske politike vsota sredstev Kohezijskega sklada in sredstev lastne udeležbe oziroma sredstev države.

S sistemom pridobivanja in črpanja sredstev skladov EU razumemo aktivnosti vseh vključenih institucij v državi.

Črpanje na ravni države je transfer sredstev skladov EU z deviznega računa plačilnega organa Nacionalnega sklada MF pri Banki Slovenije v državni proračun.

Črpanje na ravni občine je priliv sredstev kohezijske politike iz državnega proračuna v občinski proračun ali na poseben račun občine. Pri izvajanju revizije smo se osredotočili le na sredstva skladov EU (sredstva ESRR in sredstva Kohezijskega sklada) in ne obravnavamo lastnih sredstev oziroma sredstev države, ki so z vidika občine tudi zunanji finančni vir.

Pridobivanje sredstev skladov EU na ravni države je izvajanje aktivnosti do pridobitve pravice porabe.

Pridobljena pravica porabe na ravni države (angleško: commitment appropriation)

Pridobljena pravica porabe sredstev strukturnih skladov nastopi z odločbo komisije o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za vsak sklad posebej. Obdobje pravice porabe je pri strukturnih skladih omejeno na dve leti po letu nastopa pravice porabe (pravilo »n + 2«).

Pridobljena pravica porabe sredstev Kohezijskega sklada pri programu ISPA⁷¹ nastopi s sklenitvijo finančnega memoranduma med Evropsko Komisijo in državo članico, pri sredstvih Kohezijskega sklada od 1. 5. 2004 pa z Odločbo Evropske komisije. Navedena dokumenta opredeljujeta tudi obdobje pravice porabe za vsak projekt posebej in določata obdobje 24 mesecev (pravilo »m + 24«), v katerem morajo biti pričeta dela, ki so predmet finančnega memoranduma. Obseg pridobljene pravice porabe Slovenije iz Kohezijskega sklada predstavlja vsota sredstev Kohezijskega sklada po posameznih projektih, potrjenih s finančnimi memorandumi ali Odločbami Evropske komisije.

Obveznosti evropskega proračuna se praviloma prevzemajo na letni podlagi. Prvi del obveznosti nastane, ko Evropska komisija izda Odločbo o odobritvi pomoči ali se sklene finančni memorandum. Naslednji deli obveznosti se praviloma prevzemajo vsako leto do 30. 4. na podlagi napovedi držav članic o obsegu črpanja.

Pridobivanje sredstev Kohezijskega sklada na ravni občine je izvajanje aktivnosti občine do sklenitve finančnega memoranduma med Komisijo in državo oziroma pridobitve Odločbe Komisije, kar sovпада s pridobitvijo pravice porabe na ravni države.

Pridobivanje sredstev ESRR pri gradnji poslovnih con na ravni občine je izvajanje aktivnosti občine do pridobitve sklepa o sofinanciranju posredniškega telesa ali njegove pooblaščenice organizacije, ki ga izda na podlagi uspešne prijave občine na razpis. Pri gradnji poslovnih con občina pridobiva sredstva kohezijske politike po že pridobljeni pravici porabe na državni ravni, to je znotraj obdobja »n + 2«.

Celotna vrednost projekta zajema vse izdatke za izvedbo projekta in je opredeljena v dokumentu o identifikaciji projekta ali drugem ustreznem izhodiščnem dokumentu, kot ga opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Celotna vrednost projekta vključuje upravičene stroške, za katere je mogoče pridobiti sredstva skladov EU, in neupravičene stroške, kamor sodijo vsi ostali stroški pri izvedbi projekta, ki niso predmet sofinanciranja.

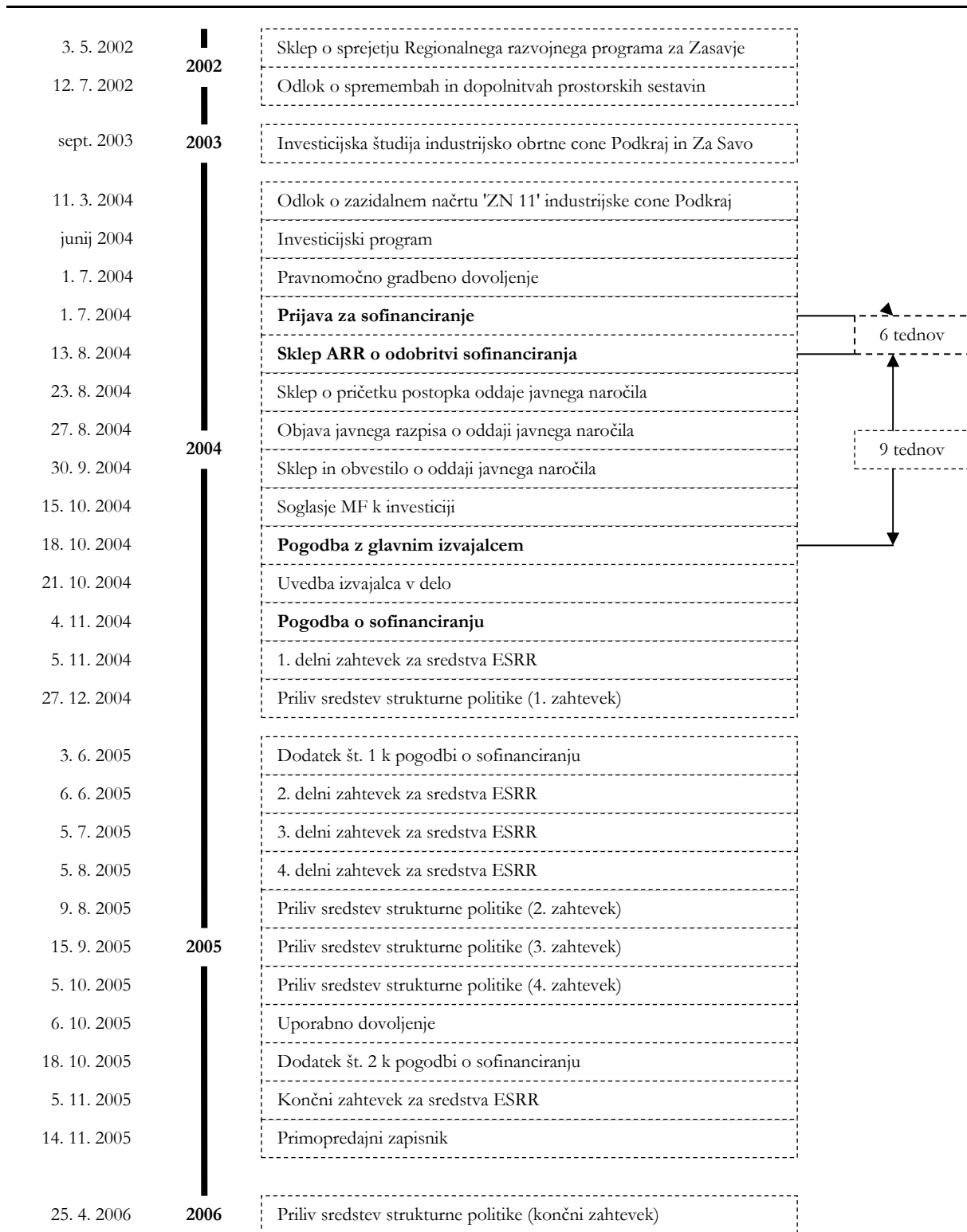
Upravičeni stroški oziroma upravičeni javni izdatki so stroški projekta/programa, za katere je mogoče pridobiti sredstva skladov EU. Kateri stroški so upravičeni, je opredeljeno v uredbah Komisije in aktih o dodelitvi sredstev za posamezen projekt/program.

Delež sofinanciranja EU je delež financiranja upravičenih stroškov projekta/programa iz evropskega proračuna. Pri sredstvih ESRR za gradnjo poslovnih con je lahko delež sofinanciranja EU na osnovi programskega dopolnila k Enotnem programskem dokumentu največ 73 odstotkov upravičenih stroškov. Pri Kohezijskem skladu je delež sofinanciranja EU do 85 odstotkov javnih izdatkov oziroma upravičenih stroškov, dejanska stopnja pomoči pa se določi glede na projekt, ki se bo izvajal.

⁷¹ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Eden izmed treh instrumentov predpristopne pomoči (poleg PHARE in SAPARD), namenjen sofinanciranju večjih projektov s področja varovanja okolja in prometne infrastrukture v državah kandidatkah (sedanjih novih članicah EU).

Priloga 2: Časovni prikaz poteka investicije OIC Podkraj

Slika 9: Časovni prikaz poteka investicije



Vir: dokumentacija Občine Hrastnik.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896