

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

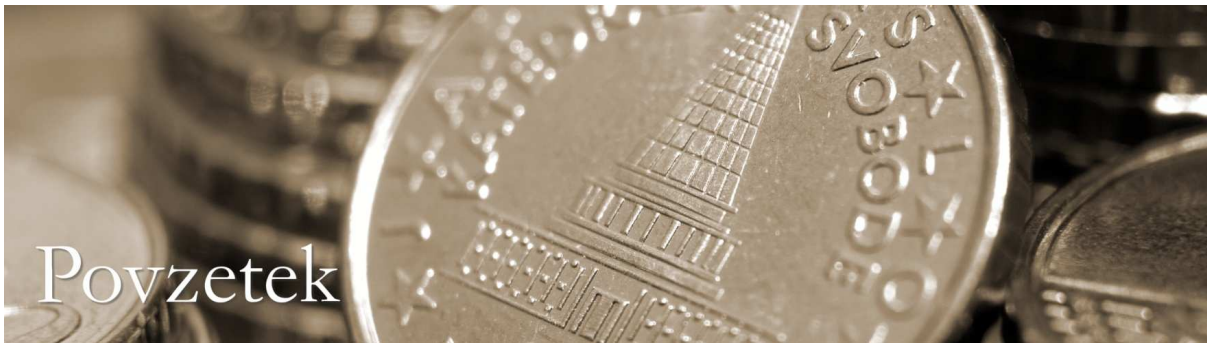
Kako preverjamo izplačila
za evropski denar

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

Kako preverjamo izplačila
za evropski denar



Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost organiziranosti upravljalnih preverjanj na področju kohezijske politike programskega obdobja od leta 2007 do 2013. Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008, izvedena pa je bila na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je kot organ upravljanja odgovorna za upravljalna preverjanja. Ker lahko organ upravljanja izvajanje upravljalnih preverjanj prenese na druge institucije, so bili revidiranci tudi Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za gospodarstvo, Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo ter Ministrstvo za promet – Direkcija Republike Slovenije za ceste.

Računsko sodišče je preverilo, ali so bila upravljalna preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb, in ali organiziranost izvajanja teh preverjanj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol, ki veljajo za izvrševanje splošnega proračuna Evropskih skupnosti. Upravljalna preverjanja bi morala biti vzpostavljena tako, da ne povzročajo nepotrebne povečanja upravnega bremena. Če se upravljalna preverjanja izvajajo prepočasi in nekakovostno, obstaja tveganje, da to negativno vpliva na obseg črpanja evropskih sredstev in da nepravilnosti pri črpanju ne bi bile pravočasno ugotovljene ali pa sploh ne bi bile. Posledica tega so lahko finančni popravki ali celo trajna izguba sredstev.

Računsko sodišče je ocenilo, da izvajanje upravljalnih preverjanj ni bilo učinkovito organizirano. Čeprav je bilo izvajanje upravljalnih preverjanj organizirano tako, da je omogočalo izpolnitev zahtev evropskih uredb, pa organiziranost izvajanja teh preverjanj ne temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol in upravljalna preverjanja niso bila vzpostavljena tako, da se ne bi povečalo upravno breme.

Ob izplačilu za projekte kohezijske politike najprej nastanejo odhodki državnega proračuna, šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropskih uredb nastanejo tudi prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike. Za projekte kohezijske politike je treba zato pred izplačilom iz državnega proračuna izvesti take postopke, kot kadar gre le za običajno financiranje iz državnega proračuna. Ker ureditev za sredstva državnega proračuna v celoti ne omogoča izpolnitve zahtev evropskih uredb, bi bilo treba to ureditev dopolniti tako, da bi se brez nepotrebne povečanja upravnega bremena zadostilo zahtevam evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja.

V ureditvi za evropska sredstva so bili vzpostavljeni dodatni postopki preverjanj, pri tem pa niso bili upoštevani že obstoječi postopki preverjanj za sredstva državnega proračuna, in teh dodatnih postopkov preverjanj ne izvajajo vedno najustreznejši organi in osebe. Enaki postopki preverjanj se tako izvajajo večkrat. Postopki upravljalnih preverjanj se sicer izvajajo v trenutkih, ki bi omogočali, da se hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake, vendar pa organ upravljanja

vseh postopkov preverjanj ne priznava kot upravljalna preverjanja. Ti postopki skupaj pa omogočajo, da so zahteve evropskih uredb izpolnjene.

Računsko sodišče je podalo nekaj *priporočil* za ustrežnejšo organiziranost upravljalnih preverjanj.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 PRAVNE PODLAGE ZA IZVEDBO REVIZIJE	7
1.2 UTEMELJITEV IN CILJ REVIZIJE	7
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.4 PODROČJE REVIZIJE	12
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	17
1.6 OMEJITVE PRI REVIZIJI	17
2. ALI JE IZVAJANJE UPRAVLJALNIH PREVERJANJ UČINKOVITO ORGANIZIRANO	18
2.1 ALI SO PREVERJANJA ORGANIZIRANA TAKO, DA SO LAHKO IZPOLNJENE ZAHTEVE EVROPSKIH UREDB	18
2.1.1 Pisni standardi in postopki za preverjanja	18
2.1.2 Upravno preverjanje zahtevkov za izplačilo in pregledi projektov na kraju samem.....	21
2.1.3 Ključne vsebine preverjanj	23
2.1.4 Dokumentiranje preverjanj	25
2.1.5 Izpolnjevanje zahtev evropskih uredb.....	26
2.2 ALI OBSTOJEČA ORGANIZIRANOST UPRAVLJALNIH PREVERJANJ TEMELJI NA ELEMENTIH UČINKOVITE NOTRANJE KONTROLE	28
2.2.1 Načrtovanje organiziranosti preverjanj	28
2.2.2 Organi in osebe, ki izvajajo preverjanja	29
2.2.3 Dostopnost rezultatov preverjanj	36
2.2.4 Čas/trenutek izvedbe preverjanj	37
2.2.5 Izvajanje preverjanj brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena/ izogibanje večkratnim enakim preverjanjem	40
2.2.6 Elementi učinkovite notranje kontrole	42
3. MNENJE	43
4. PRIPOROČILA	45
5. PRILOGE	47

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizijo *Kako preverjamo izplačila za evropski denar* 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 16. 7. 2008³. Revizijo smo izvedli v skladu z revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Pridobljeni dokazi nam omogočajo, da podamo mnenje o učinkovitosti organiziranosti upravljalnih preverjanj na področju kohezijske politike v programskem obdobju od leta 2007 do 2013.

1.2 Utemeljitev in cilj revizije

V skladu z Medinstitucionalnim sporazumom med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju⁵ (v nadaljevanju: medinstitucionalni sporazum o dobrem finančnem poslovanju) so se te institucije dogovorile, da se evropski proračun izvršuje v okviru dobrega finančnega poslovanja na podlagi načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti, zaščite finančnih interesov, sorazmernosti upravnih stroškov in uporabniku prijaznih postopkov ter da je pomembno okrepiti notranjo kontrolo, ne da bi se povečalo upravno breme.

Upravljalna preverjanja so določena s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES⁶ in drugim do petim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES⁷. Želeli smo oceniti, ali so bila upravljalna preverjanja v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb,

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Sklep št. 1220-2/2008-4.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ UL C, št. 139 z dne 14. 6. 2006, str. 1.

⁶ 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, str. 25.

⁷ 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, str. 1.

in ali organiziranost izvajanja teh preverjanj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol, ki veljajo za izvrševanje splošnega proračuna Evropskih skupnosti⁸, ter ali so ta preverjanja vzpostavljena tako, da ne povzročajo nepotrebnega povečanja upravnega bremena. Cilj revizije je bil izrek mnenja o tem, ali je izvajanje upravljalnih preverjanj za izplačila sredstev kohezijske politike (v nadaljevanju: evropskih sredstev) v Republiki Sloveniji učinkovito organizirano.

Za pridobitev pomoči iz skladov⁹ na področju evropske kohezijske politike je Republika Slovenija pripravila Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013¹⁰ in tri operativne programe¹¹, ki predstavljajo podlago za črpanje dodeljenih sredstev. V tem programskem obdobju je Republiki Sloveniji skupno namenjenih 4.101 milijonov evrov.

Uredba 1083/2006/ES določa, da sistemi upravljanja in nadzora operativnih programov med drugim vsebujejo postopke za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti izdatkov, prijavljenih v okviru operativnega programa. Za vsak operativni program mora država članica Evropske unije (v nadaljevanju: država članica) imenovati organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ, od katerih vsak opravlja določena preverjanja oziroma izvršuje določeno obliko nadzora nad porabo sredstev operativnih programov. Organ upravljanja je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Naloga organa za potrjevanje je, da potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani Evropski komisiji v plačilo. Revizijski organ pa je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora.

Pri izvajanju preverjanj pravilnosti izplačil v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 so Evropsko računsko sodišče, Računsko sodišče Republike Slovenije, Evropska komisija, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in organ upravljanja že ugotavljali nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti. Evropsko računsko sodišče je v letnih poročilih za proračunski leti 2006 in 2007¹² z razumno zanesljivostjo trdilo, da na ravni Evropske unije kot celote v proračunskih letih 2006 in 2007 vsaj 12 oziroma oziroma 11 odstotkov skupnega zneska, povrnjenega za projekte strukturnih politik¹³, zaradi nepravilnosti¹⁴, ki se sicer odkrivajo s tovrstnimi preverjanji, ne bi smelo biti povrnjenega. V letu 2006 je ugotovilo, da so bili v

⁸ Opredeljeni v izvedbeni uredbi finančne uredbe, ki se uporablja za evropski proračun, to je v Uredbi 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, str. 1), spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1261/2005 z dne 20. julija 2005 (UL L, št. 201 z dne 2. 8. 2005, str. 3), Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1248/2006 z dne 7. avgusta 2005 (UL L, št. 227 z dne 19. 8. 2006, str. 3) in Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. aprila 2007 (UL L, št. 111 z dne 28. 4. 2007, str. 13) ter popravljena s Popravkom, UL L, št. 345 z dne 28. 12. 2005, str. 35.

⁹ Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad.

¹⁰ Potrjen s sklepom Vlade Republike Slovenije št. 30300-1/2007/13 z dne 16. 2. 2007.

¹¹ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Operativnih programov, ki se nanašajo na Cilj 3 – Evropsko teritorialno sodelovanje 2007–2013, ne obravnavamo v reviziji.

¹² UL C, št. 273 z dne 15. 11. 2007 in UL C, št. 286 z dne 10. 11. 2008.

¹³ Evropsko računsko sodišče kot strukturne politike opredeljuje strukturne sklade in Kohezijski sklad.

¹⁴ Nepravilnosti v zvezi z upravičenostjo, nepravilnosti, povezane z dejansko izvedbo dejavnosti, napake v zvezi s točnostjo in večkratne nepravilnosti.

državah članicah, vključno z Republiko Slovenijo, kontrolni sistemi, namenjeni preprečevanju napačnih povračil za stroške projektov in drugih nepravilnosti, na splošno neuspešni ali zmerno uspešni.

Presojali smo organiziranost upravljalnih preverjanj, za katera je odgovoren organ upravljanja, ne pa tudi organiziranosti preverjanj, za katera sta odgovorna organ za potrjevanje in revizijski organ. Če se upravljalna preverjanja izvajajo prepočasi in nekakovostno, obstaja tveganje, da bi to negativno vplivalo na obseg črpanja sredstev skladov in da nepravilnosti pri črpanju ne bi bile pravočasno ugotovljene ali sploh ne bi bile. Posledica tega so lahko finančni popravki¹⁵ in trajna izguba sredstev zaradi časovne omejitve, ki izhaja iz pravila »n+2« oziroma »n+3«¹⁶.

Čeprav je izvajanje upravljalnih preverjanj obvezno pri črpanju sredstev skladov, pa Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES (v nadaljevanju: evropski uredbi) podrobneje ne določata njihovega načina izvajanja. O organiziranosti upravljalnih preverjanj odloča država članica.

1.3 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili organ upravljanja in vsa posredniška telesa, agente in upravičence, ki so bili vključeni v izvajanje kohezijske politike pri operacijah¹⁷ (v nadaljevanju: projektih), za katere so bila v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 že izvršena izplačila iz državnega proračuna in s tem tudi upravljalna preverjanja.

V tabeli 1 so navedeni revidiranci in njihova vloga pri izvajanju kohezijske politike¹⁸.

¹⁵ Te lahko izvede država članica ali Evropska komisija. V prvem primeru lahko država članica sproščena sredstva ponovno porabi za operativni program, vendar ne za projekt, ki je bil predmet popravka. Pri finančnih popravkih Evropske komisije pa lahko pride do preklica celotnega ali delnega prispevka Skladov.

¹⁶ To pravilo pomeni, da mora država članica Evropski komisiji predložiti zahteve za plačilo v višini finančnega načrta za leto »n« najkasneje do konca drugega leta, ki sledi letu »n«. Med izplačila državam članicam se štejejo tako izplačila na podlagi sprejemljivih zahtevkov za plačilo, poslanih Evropski komisiji, kot tudi izplačila predplačil. Če država članica tega ne zagotovi v celoti in v razpoložljivem obdobju, ji ustrezni del pridobljenih pravic za prevzem obveznosti Evropska komisija samodejno razveljavi. Za strukturne sklade in Kohezijski sklad v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 za države članice, ki so pristopile k Evropski uniji po 1. maju 2004, v prvih treh letih izvajanja velja pravilo »n+3«.

¹⁷ Operacija je v skladu z Uredbo 1083/2006/ES projekt ali skupina projektov, ki jih izbere organ upravljanja zadevnega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti, na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja eden ali več upravičencev za doseganje ciljev prednostne osi, pod katero spada. V poročilu zaradi lažjega razumevanja in zaradi primerljivosti z ureditvijo za integralne postavke namesto izraza operacija uporabljamo izraz projekt.

¹⁸ Brez vloge pri izvajanju tehnične pomoči v okviru operativnih programov.

Tabela 1: Revidiranci in njihova vloga pri izvajanju kohezijske politike

	Organ upravljanja	Posredniško telo	Agent	Upravičenec
Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko	●	●		
Ministrstvo za javno upravo		●		●
Ministrstvo za gospodarstvo		●		
Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo			●	
Ministrstvo za promet – Direkcija Republike Slovenije za ceste				●

Vir: Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 in predloženi podatki o že izvršenih izplačilih revidirancev.

Organ upravljanja¹⁹ je vsak nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa. Odgovoren je tudi za upravljalna preverjanja. Država članica lahko določi enega ali več posredniških teles za izvajanje nekaterih ali vseh nalog organa upravljanja, torej tudi za izvedbo upravljalnih preverjanj. Kljub prenosu nalog pa odgovornost organa upravljanja ostaja.

Posredniško telo²⁰ je vsako javno ali zasebno telo ali služba, ki deluje v pristojnosti organa za upravljanje ali potrjevanje ali ki v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo projekte. Z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013²¹ (v nadaljevanju: nacionalna uredba) je posredniško telo opredeljeno ožje, in sicer kot neposredni proračunski uporabnik, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge.

Evropski uredbi agenta ne opredeljujeta. V skladu z nacionalno uredbo je agent oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta²². Agent v nacionalnem sistemu predstavlja nadaljevanje postopka prenosa nalog z organa upravljanja na druga telesa ali službe.

Upravičenec²³ je izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon ali zagon in izvajanje projekta. Kot je določeno v shemah pomoči iz 87. člena Pogodbe²⁴, so upravičenci zasebna ali

¹⁹ V skladu z 59. in 60. členom Uredbe 1083/2006/ES.

²⁰ V skladu z 2. členom Uredbe 1083/2006/ES.

²¹ Uradni list RS, št. 41/07.

²² Instrument je način izbora projektov. Načina izbora projektov sta: 1) javni razpis za izbor projektov in 2) neposredna potrditev projektov.

²³ V skladu z 2. členom Uredbe 1083/2006/ES.

²⁴ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, Konsolidirana različica, UL C, št. 325 z dne 12. 12. 2002, str. 33.

javna podjetja, ki izvajajo posamezen projekt in prejemajo državno pomoč. Nacionalna uredba drugače opredeljuje upravičenca, in sicer kot osebo zasebnega ali javnega prava, ki je odgovorna za izvedbo projekta.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba vlade) je bila ustanovljena 26. 1. 2005 z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko²⁵. Ima tri delovna področja: področje lokalne samouprave, področje regionalnega razvoja in področje evropske kohezijske politike. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila za delovanje Službe vlade odgovorna:

- minister dr. Ivan Žagar do 21. 11. 2008;
- ministrica mag. Zlata Ploštajner od 21. 11. 2008 dalje.

Ministrstvo za javno upravo opravlja naloge na področjih organizacije javne uprave in kadrov, sistema plač v javnem sektorju, e-uprave in upravnih procesov, investicij, nepremičnin in skupnih služb državne uprave ter koordinacije in usmerjanja upravnih enot. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila za delovanje Ministrstva za javno upravo odgovorna:

- minister dr. Gregor Virant do 21. 11. 2008;
- ministrica Irma Pavlinič Krebs od 21. 11. 2008.

Ministrstvo za gospodarstvo opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike in rudarstva, elektronskih komunikacij, pošte in industrijskih projektov. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila za delovanje Ministrstva za gospodarstvo odgovorna:

- minister mag. Andrej Vizjak do 21. 11. 2008;
- minister dr. Matej Lahovnik od 21. 11. 2008 dalje.

Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo (v nadaljevanju: javni sklad za podjetništvo) je finančni sklad, ki je bil ustanovljen v letu 2004²⁶. Njegov namen je izboljšanje dostopa mikro, malih in srednje velikih podjetij do virov financiranja razvojnih naložb v skladu s programom ukrepov za spodbujanje podjetništva iz 4. člena Zakona o podpornem okolju za podjetništvo²⁷ in razvojnimi dokumenti ministrstev za spodbujanje podjetništva. Spodbude izvaja z instrumenti, kot so ugodni posredni in neposredni krediti za razvojne naložbe podjetij, garancije za najete kredite za razvojne naložbe podjetij, subvencije obrestnih mer, stroškov kreditiranja in stroškov garancij, subvencije fizičnim osebam za ustanovitev in zagon podjetij v subjektih inovativnega okolja, subvencije za razvojne projekte podjetij, ugodni posredni in neposredni krediti za kapitalska vlaganja v podjetja, garancije za najete kredite za

²⁵ Uradni list RS, št. 7/05, 122/07.

²⁶ Ustanovitveni akt javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo, Uradni list RS, št. 112/04, 11/07.

²⁷ Zakon o podpornem okolju za podjetništvo, Uradni list RS, št. 40/04, 115/06 (ZPOP; veljal do 23. 11. 2007) in Zakon o podpornem okolju za podjetništvo, Uradni list RS, št. 102/07 (ZPOP-1; velja od 24. 11. 2007).

kapitalske naložbe zasebnih vlagateljev ter vlaganje v razvoj poslovne infrastrukture za pospeševanje naložb. Za področje delovanja javnega sklada za podjetništvo je v skladu z ustanovitvenim aktom sklada pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, ki opravlja tudi nadzor nad delom in poslovanjem sklada. Nadzor nad smotrnim upravljanjem z namenskim premoženjem javnega sklada za podjetništvo opravlja ustanovitelj, to je Republika Slovenija. Pravice in obveznosti ustanovitelja izvaja Vlada Republike Slovenije. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta javni sklad za podjetništvo zastopala in vodila:

- direktor Boris Pfeipfer do 6. 9. 2007 in
- direktorica mag. Maja Tomanič-Vidovič od 7. 9. 2007.

Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: DRSC) je organ v sestavi Ministrstva za promet in opravlja strokovno tehnične, upravne, organizacijske in razvojne naloge na področjih graditve, vzdrževanja in varstva državnih cest ter varstva prometa na njih, nadzora nad njihovim stanjem, upravne naloge na področju pobiranja povračil za uporabo cest, vodenje evidence o državnih cestah, druge naloge, določene z zakonom in podzakonskimi predpisi, ki urejajo javne ceste, ter naloge v zvezi s prevozi v tovornem in potniškem cestnem prometu in homologacijo vozil ter naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila za delovanje DRSC odgovorna:

- direktor Vili Žavrlan do 17. 3. 2008 in,
- vršilec dolžnosti direktorja mag. Gregor Ficko od 18. 3. 2008 in kot direktor od 31. 5. 2008.

1.4 Področje revizije

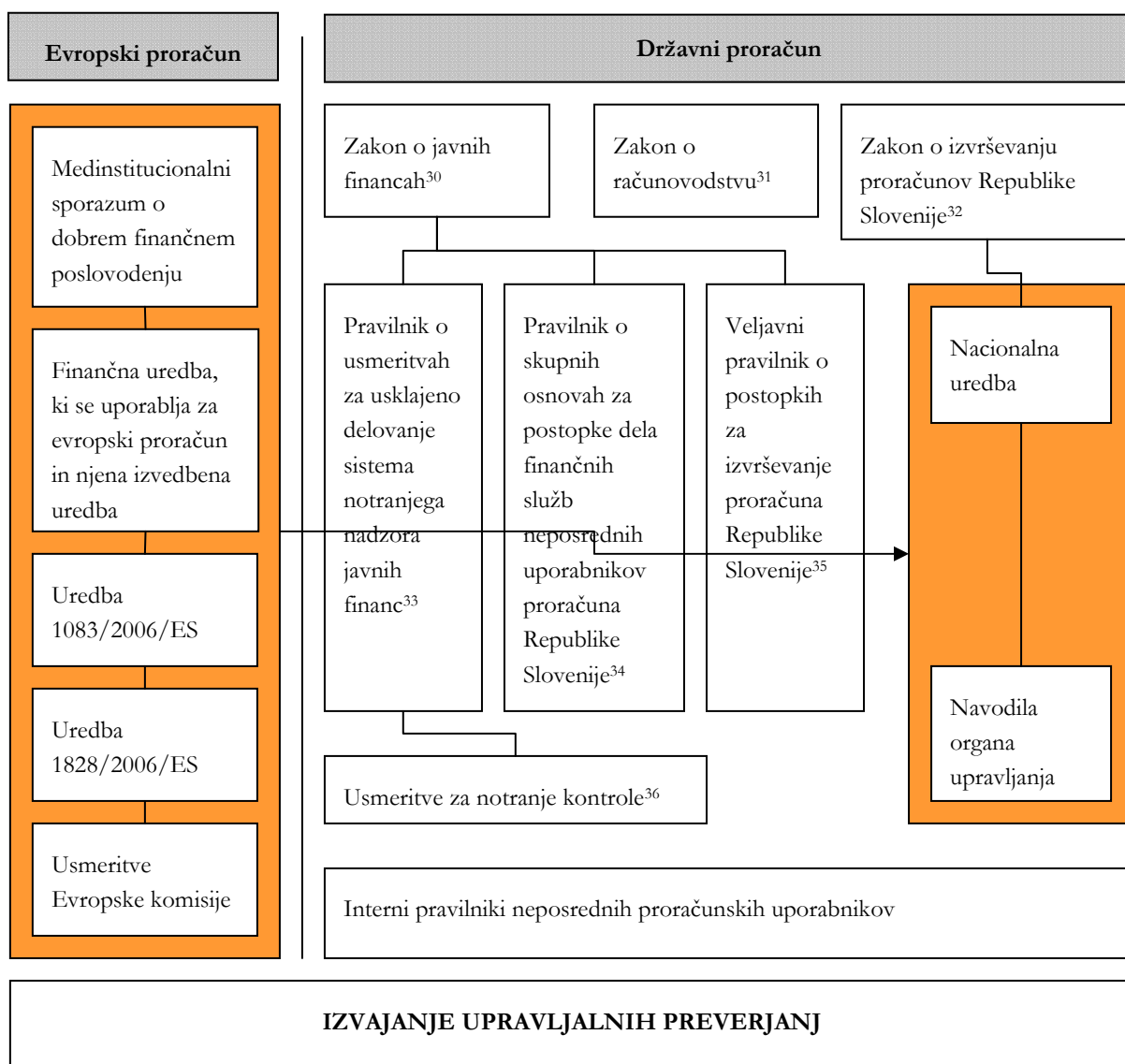
Splošni proračun Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: evropski proračun), ki je dodeljen skladom, se izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Evropsko komisijo²⁸. Ker se naloge izvrševanja proračuna tako prenesejo na države članice, morajo te sprejeti vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Evropske skupnosti, da bi zagotovile, da se sredstva uporabljajo v skladu z veljavnimi pravili in načeli. V skladu s finančno uredbo, ki se uporablja za evropski proračun²⁹, je treba vzpostaviti uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, primerno za posamezni način upravljanja ter v skladu z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev.

Na sliki 1 ločeno prikazujemo pravne akte za evropski in državni proračun, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in upravljalnih preverjanj. Označene so tiste podlage, ki veljajo za izplačila za projekte kohezijske politike in ki določajo upravljalna preverjanja, ne pa tudi drugih postopkov preverjanj. Pomembnejše določbe, ki jih ne navajamo v poročilu, so podrobneje predstavljene v prilogi 1.

²⁸ Uredba 1083/2006/ES, 14. člen.

²⁹ 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, str. 1), spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L, št. 390 z dne 30. 12. 2006, str. 1) in Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (UL L, št. 343 z dne 27. 12. 2007, str. 9) in popravljena s Popravkom, UL L, št. 99 z dne 14. 4. 2007, str. 18 in Popravkom, UL L, št. 48 z dne 22. 2. 2008, str. 88.

Slika 1: Pravni akti, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in upravljalnih preverjanj



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi predpisov.

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

³¹ Uradni list RS, št. 23/99.

³² Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (ZIPRS0809), Uradni list RS, št. 114/07.

³³ Uradni list RS, št. 72/02.

³⁴ Uradni list RS, št. 119/04.

³⁵ Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 13/06; veljal do 6. 6. 2007) in Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08; velja od 7. 6. 2007 dalje). V nadaljevanju za oba uporabljamo izraz pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

³⁶ Urad za nadzor proračuna Republike Slovenije, Ljubljana, november 2004.

Upravljalna preverjanja³⁷, ki so le ena izmed nalog organa upravljanja, so opredeljena v 60(b) členu Uredbe 1083/2006/ES. Podrobneje so določena s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES, zato se za ta preverjanja pogosto uporablja izraz »kontrola po 13. členu«. Ker 13. člen poleg upravljalnih preverjanj v prvem odstavku opredeljuje tudi postopke izbire projektov, izraz »kontrola po 13. členu« ni povsem primeren. Izraz »kontrola po 13. členu« v poročilu uporabljamo le za poimenovanje množice postopkov preverjanj, ki jih je organ upravljanja opredelil z Navodili organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (v nadaljevanju: navodila organa upravljanja za kontrole). Na sliki 2 navajamo celoten 13. člen Uredbe 1828/2006/ES z označenimi odstavki, ki opredeljujejo upravljalna preverjanja.

Slika 2: Določbe 13. člena Uredbe 1828/2006/ES

<p>1. Organ za upravljanje zagotovi, da so zaradi izbire in potrditve operacij v skladu s členom 60(a) Uredbe (ES) št. 1083/2006 upravičenci obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi ali storitvami, dobavljenimi v okviru operacije, načrtom financiranja, rokom za izvajanje ter finančnimi in drugimi informacijami, ki jih je treba hraniti in sporočati. Preden je sprejeta odločitev o potrditvi, se organ za upravljanje prepriča, da upravičenec lahko izpolni te pogoje.</p>
<p>2. Preverjanje, ki ga izvede organ za upravljanje v skladu s členom 60(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006, zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike operacij, če je to primerno. Preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so operacije ter izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj. Preverjanje vključuje naslednje postopke: (a) upravno preverjanje vsakega zahtevka za povračilo, ki ga predložijo upravičenci; (b) preglede posameznih operacij na kraju samem.</p>
<p>3. Kadar se pregledi na kraju samem iz odstavka 2(b) izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ za upravljanje vzdržuje evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje operacije ali poslovne dogodke, izbrane za pregled. Organ za upravljanje določi velikost vzorca, ki v zadostni meri zagotavlja zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov, pri čemer upošteva stopnjo tveganja, ki jo organ za upravljanje določi za vrsto zadevnih upravičencev in operacij. Metodo vzorčenja pregleda vsako leto.</p>
<p>4. Organ za upravljanje vzpostavi pisne standarde in postopke za preverjanje iz odstavka 2 ter vzdržuje evidenco za vsako preverjanje, v kateri so navedeni opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.</p>
<p>5. Kadar je organ za upravljanje tudi upravičenec v okviru operativnega programa, ureditev preverjanja iz odstavkov 2, 3 in 4 zagotavlja ustrezno ločitev nalog v skladu s členom 58(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006.</p>

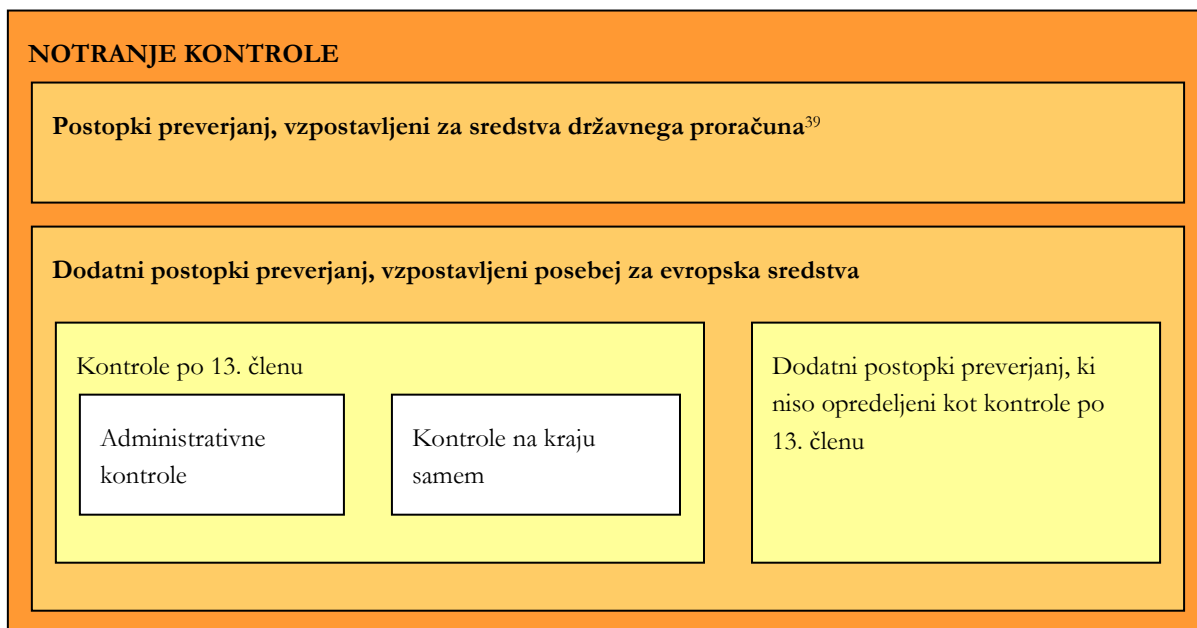
Vir: Uredba 1828/2006/ES.

Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti³⁸. Upravljalna preverjanja so torej del notranjih kontrol oziroma vsi tisti postopki preverjanj, vzpostavljeni kot notranje kontrole za izvrševanje državnega proračuna, ki izpolnjujejo zahteve evropskih uredb glede upravljalnih preverjanj. Postopke preverjanj, ki jih lahko ob izpolnjevanju teh zahtev obravnavamo kot upravljalna preverjanja, prikazujemo na sliki 3.

³⁷ Angleško »management verifications«.

³⁸ 100. člen Zakona o javnih financah.

Slika 3: Postopki preverjanj, ki jih lahko obravnavamo kot upravljalna preverjanja



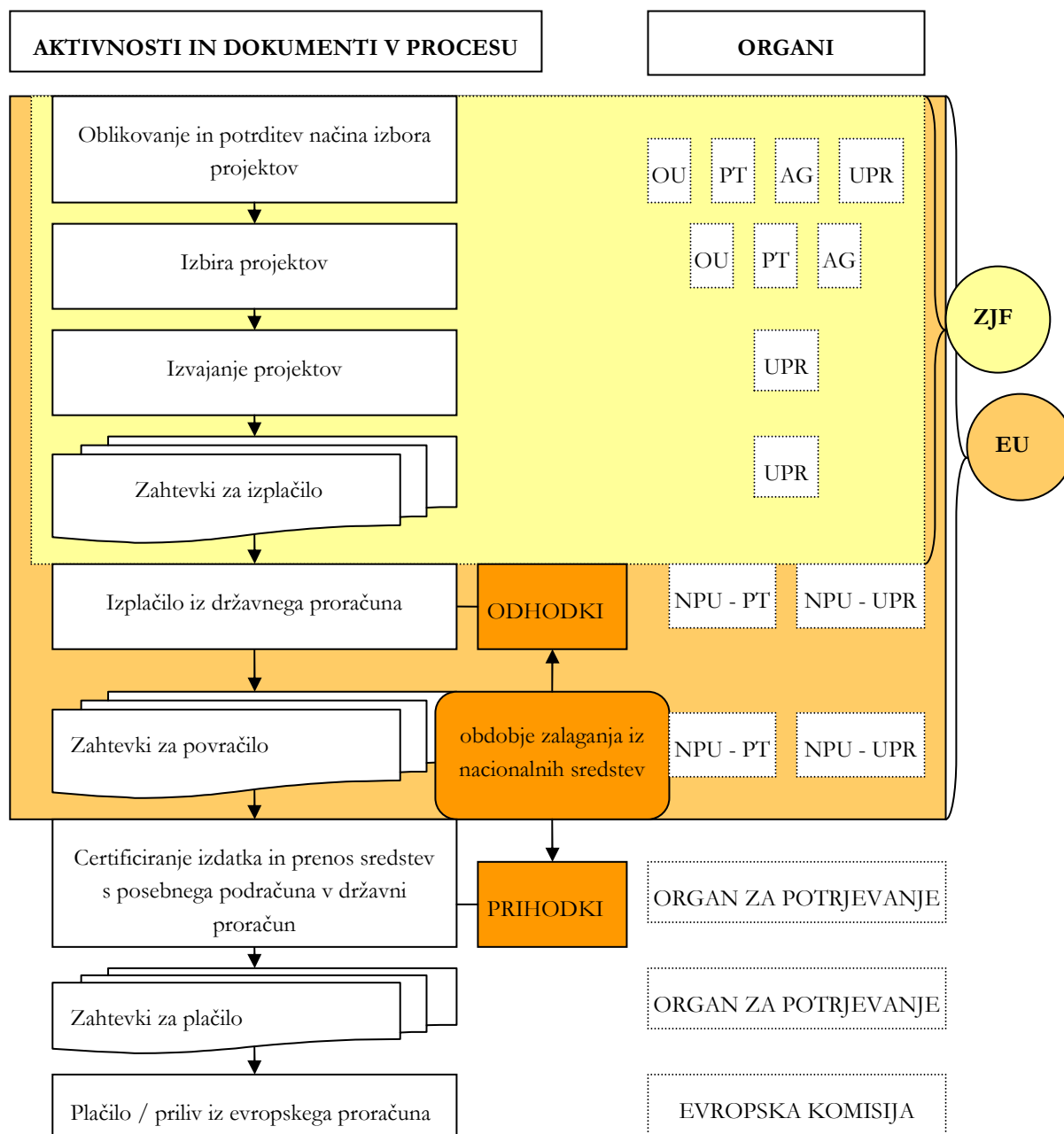
Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi nacionalne uredbe, Uredbe 1083/2006/ES in Uredbe 1828/2006/ES.

V Republiki Sloveniji se izplačila za projekte kohezijske politike izvedejo s postavk namenskih sredstev Evropske unije in postavk slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike, določene v državnem proračunu. Za izplačevanje sredstev s postavk namenskih sredstev Evropske unije državni proračun zalaga sredstva, ki so nato v državni proračun povrnjena šele, ko so izvedena vsa preverjanja, predpisana z evropsko zakonodajo, vključno z upravljalnimi preverjanji. Odhodki državnega proračuna namreč nastanejo ob izplačilu s postavk namenskih sredstev Evropske unije, prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike pa nastanejo šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje.

Proces od priprave načina izbora projektov do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna in organe, ki izvajajo posamezne aktivnosti, prikazujemo na sliki 4.

³⁹ Postopki preverjanj, vzpostavljeni za sredstva državnega proračuna, se izvedejo ne glede na to, kakšen je vir financiranja: državni ali evropski proračun.

Slika 4: Proces od priprave instrumenta do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna



Legenda: OU – organ upravljanja, PT – posredniško telo, AG – agent, UPR – upravičenec, NPU – neposredni proračunski uporabnik, ZJF – Zakon o javnih financah, EU – evropski uredbi in usmeritve Evropske komisije.

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi ustaljenega postopka.

V skladu z Zakonom o javnih financah se morajo vsi postopki preverjanj, torej tudi upravljalna preverjanja, izvesti pred izplačilom iz državnega proračuna (na sliki 4 označeno s svetlejšo barvo). V

skladu z usmeritvami Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora⁴⁰, pa naj bi se upravljalna preverjanja izvedla pred certificiranjem izdatka (na sliki 4 označeno s temnejšo barvo). Ureditev v skladu z Zakonom o javnih financah tako zagotavlja večjo stopnjo varovanja zakonite in namenske porabe javnih sredstev.

1.5 Revizijski pristop

Podatke smo pridobivali pri revidirancih. Do ugotovitev smo prišli s pregledom zakonskih podlag, dokumentacije, z intervjuji, analitičnimi postopki ter na podlagi pregleda posameznih primerov izplačil. Pri vsakem revidirancu smo za vsak možen način izbora projektov izbrali izplačilo za projekt kohezijske politike⁴¹. Primerljivo izplačilo za projekt, ki je financiran le iz državnega proračuna, pa so določili revidiranci.

Upravljalna preverjanja so del notranjih kontrol, ki morajo biti vzpostavljene za sredstva državnega proračuna, zato smo ločeno obravnavali in med seboj tudi primerjali ureditev za sredstva državnega proračuna in ureditev za evropska sredstva. Ureditev za sredstva državnega proračuna vključuje tiste postopke preverjanj, ki se izvajajo tudi takrat, ko je vir sredstev samo državni proračun. Ureditev za evropska sredstva pa poleg postopkov preverjanj, ki se izvajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna, vključuje tudi vse postopke preverjanj, ki so bili dodatno vzpostavljeni zaradi sofinanciranja iz evropskega proračuna.

1.6 Omejitve pri reviziji

V reviziji smo upoštevali naslednje omejitve:

- iz revizije smo izključili ureditev, ki velja za izvajanje tehnične pomoči v okviru operativnih programov;
- iz revizije smo izključili ureditev, ki velja za Cilj 3 – Evropsko teritorialno sodelovanje 2007–2013;
- revizija je bila usmerjena na preverjanje učinkovitosti organiziranosti upravljalnih preverjanj in ne na presojo pravilnosti izvajanja teh preverjanj oziroma pravilnosti izvedenih preverjanj; ugotovitve ne vsebujejo zagotovila, da pri izvedbi drugih revizij pravilnosti poslovanja ne bo podana zahteva po dodatnih ukrepih ali povrnitvi sredstev.

⁴⁰ Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in Member States (2007–2013 programming period), Evropska komisija, COCOF 08/0019/00-EN z dne 23. 4. 2008.

⁴¹ V prilogi 2 sta opisana vloga revidirancev in način izbora projektov za vsa izbrana izplačila.

2. ALI JE IZVAJANJE UPRAVLJALNIH PREVERJANJ UČINKOVITO ORGANIZIRANO

Pri ugotavljanju učinkovitosti organiziranosti upravljalnih preverjanj smo presojali, ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja, ter ali ta preverjanja temeljijo na elementih učinkovitih notranjih kontrol, ki veljajo za izvrševanje evropskega proračuna in so vzpostavljena na način, ki ne povzroča nepotrebnega povečanja upravnega bremena.

2.1 Ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb

Pri ugotavljanju, ali organiziranost preverjanj omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja, smo ugotavljali:

- ali obstajajo pisni standardi in postopki za preverjanja;
- ali preverjanja vključujejo predpisane postopke in na kakšen način so vzpostavljeni;
- ali postopki preverjanj vključujejo preverjanje ključnih vsebin, opredeljenih z evropskima uredbama;
- ali so preverjanja ustrezno dokumentirana.

Pri ugotavljanju, ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb, smo presojali dve ureditvi. Najprej smo ugotavljali, ali je že obstoječa ureditev za sredstva državnega proračuna taka, da omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, nato pa, ali so te zahteve izpolnjene s posebno ureditvijo za evropska sredstva in kako.

2.1.1 Pisni standardi in postopki za preverjanja

V skladu s četrtem odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES mora organ upravljanja vzpostaviti pisne standarde in postopke za preverjanja.

2.1.1.a Sredstva državnega proračuna

Notranji nadzor javnih financ⁴² mora zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol pri proračunskih uporabnikih deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti⁴³. Za njegovo vzpostavitev in delovanje so odgovorni predstojniki proračunskih uporabnikov⁴⁴, ki morajo pri opravljanju temeljnih nalog določiti podrobna pravila za notranje kontrole⁴⁵.

Ko neposredni proračunski uporabnik zaupa izvedbo projekta drugemu, ki je lahko prejemnik ali sofinancer, sklene pogodbo o izvedbi in sofinanciranju. V pogodbi mora neposredni proračunski uporabnik zavezati izvajalca projekta k upoštevanju pravil o javnem naročanju, poročanju ter izvedbi v skladu s predpisi, ki urejajo javno financiranje, ter si zagotoviti možnost sprotne nadzora nad izvajanjem projekta. Opredelitev možnosti, da neposredni proračunski uporabnik kadar koli preverja porabo sredstev, je ena izmed obveznih sestavin pogodbe tudi pri dodelitvi subvencij⁴⁶.

V tabeli 2 so navedeni interni pravilniki in navodila revidirancev, ki so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, podrobneje določali postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna pri teh uporabnikih javnih sredstev.

⁴² Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema.

⁴³ Drugi odstavek 99.a člena Zakona o javnih financah.

⁴⁴ 100. člen Zakona o javnih financah.

⁴⁵ Prvi odstavek 7. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, Uradni list RS, št. 72/02.

⁴⁶ 149. člen in 227. člen oziroma 161. člen in 229. člen (od 7. 6. 2007) pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Tabela 2: Interni pravilniki in navodila revidirancev, ki so podrobneje določali postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna

Služba vlade	Pravilnik o finančnem poslovanju v Službi Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj in Pravilnik o finančnem poslovanju v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
	Navodilo o parafiranju in podpisovanju poslovne dokumentacije.
Ministrstvo za javno upravo	Navodilo o finančnem poslovanju na Ministrstvu za javno upravo in Navodilo o finančnem poslovanju v Ministrstvu za javno upravo.
Ministrstvo za gospodarstvo	Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za gospodarstvo.
DRSC	Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za promet.
	Lastni poslovnik kakovosti.
Javni sklad za podjetništvo	Pravilnik o izvajanju javnih razpisov Javnega sklada Republike Slovenije za podjetništvo.
	Pravilnik o računovodstvu.
	Organizacija sistema notranje kontrole sklada.

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi pregleda internih pravilnikov in navodil revidirancev.

Postopki in standardi preverjanj za sredstva državnega proračuna so s predpisi, ki veljajo za vse neposredne proračunske uporabnike, zgolj okvirno opredeljeni. S temi predpisi je določeno, da morajo neposredni proračunski uporabniki izvajalca projekta v pogodbi zavezati k izvedbi projekta v skladu s predpisi, ki urejajo javno financiranje, in da morajo podrobna pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole, vključno s postopki preverjanj izplačil, določiti sami. Tako je lahko v praksi toliko različnih načinov organiziranosti notranjih kontrol, kolikor je proračunskih uporabnikov.

2.1.1.b Evropska sredstva

Dodatna preverjanja, vzpostavljena za evropska sredstva, so v Republiki Sloveniji določena z Informacijo o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in kohezijskega sklada, nacionalno uredbo, navodili organa upravljanja za kontrole ter Navodili za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013⁴⁷ (v nadaljevanju: navodila organa upravljanja za instrumente). Organ upravljanja je med izvajanjem revizije izdal novo verzijo navodil organa upravljanja za kontrole.

Najpodrobneje so preverjanja opredeljena v navodilih organa upravljanja za kontrole. Ta določajo splošna načela in namen kontrol po 13. členu, postopke, področje uporabe in intenzivnost kontrol, organizacijo kontrol ter zahtevo po dokumentiranju izvedenega dela. Navodila organa upravljanja za kontrole veljajo le za tiste udeležence, ki so v skladu z nacionalno uredbo zadolženi za izvajanje kontrol po 13. členu.

⁴⁷ Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, Ljubljana, 20. 9. 2007 in sprememba navodil, Verzija 1.10 z dne 7. 5. 2008.

Navodila organa upravljanja za kontrole določajo, da lahko neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa na podlagi teh navodil, opisov sistema upravljanja in nadzora, pripadajočih revizijskih sledi in nacionalne uredbe, izda natančnejša navodila za izvajanje kontrol po 13. členu za posamezno vsebinsko področje.

Navodila organa upravljanja za instrumente podrobneje določajo dodatne postopke preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu. Ta navodila veljajo za udeležence v izvajanju kohezijske politike, ki so vključeni v postopek prijave, priprave in potrjevanja instrumentov.

Za izvajanje preverjanj v ureditvi za evropska sredstva obstajajo predpisani standardi in postopki. Posredniška telesa lahko te postopke podrobneje opredelijo, vendar morajo pri tem upoštevati nacionalno uredbo, navodila organa upravljanja za kontrole ter sistem upravljanja in nadzora.

2.1.2 Upravno preverjanje zahtevkov za izplačilo in pregledi projektov na kraju samem

V skladu z drugim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES preverjanje vključuje naslednje postopke:

- upravno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in
- preglede posameznih projektov na kraju samem.

Iz usmeritev Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, je mogoče ugotoviti, da naj bi upravno preverjanje zahtevka za izplačilo vključevalo tako pregledovanje samega zahtevka kot vse pripadajoče dokumentacije. Preverjanje je treba izvesti, preden organ za potrjevanje certificira zahtevek za povračilo. Pregledi projektov na kraju samem se lahko izvedejo na podlagi vzorca za operativni program, ki mora biti oblikovan na podlagi ustrezne ocene tveganja. Pregledi projektov na kraju samem bi se morali izvajati, ko je projekt že v izvajanju in je razviden njegov fizičen in finančen napredek.

2.1.2.a Sredstva državnega proračuna

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je določeno, da je treba še pred izplačilom iz državnega proračuna za vsak izdatek preveriti pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz knjigovodske listine, ki je podlaga za izplačilo⁴⁸. Pregledi projektov na kraju samem niso posebej predvideni, je pa določeno, da si mora proračunski uporabnik v pogodbi o izvedbi in sofinanciranju zagotoviti tudi možnost sprotnega vpogleda v samo izvajanje projekta oziroma možnost, da proračunski uporabnik kadar koli preverja namensko uporabo sredstev⁴⁹.

V vseh internih pravilnikih oziroma navodilih revidirancev je opredeljena zahteva po kontroli knjigovodskih listin, med katere sodi tudi zahtevek za izplačilo, in sicer še pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna. Preverjanje celotne spremne dokumentacije zahtevka za izplačilo in izvajanje

⁴⁸ 54. člen Zakona o javnih financah.

⁴⁹ 149. člen in 227. člen oziroma 161. člen in 229. člen (od 7. 6. 2007 dalje) pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

pregledov projektov na kraju samem ni predvideno pri vseh revidirancih⁵⁰. Določila glede izvajanja tako upravnih preverjanj kot pregledov na kraju samem so pri revidirancih podobna.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je predpisano upravno preverjanje zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, pregledi projektov na kraju samem pa niso posebej predvideni. Ker revidiranci nimajo predpisanih enakih postopkov preverjanj, obstaja tveganje, da se v praksi izvajajo preverjanja, ki se med seboj lahko zelo razlikujejo, tako glede kakovosti kot količine opravljenih preverjanj.

2.1.2.b Evropska sredstva

V skladu z nacionalno uredbo, navodili organa upravljanja za kontrole in navodili organa upravljanja za instrumente je treba izvajati dodatne postopke preverjanj, ki so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, in sicer:

- postopke preverjanj, ki jih je organ upravljanja opredelil kot kontrole po 13. členu:
 - administrativne kontrole⁵¹ in
 - kontrole na kraju samem⁵²,
- postopke preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, a so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva.

Administrativne kontrole, ki omogočajo nemoteno pripravo odredb za izplačilo, se morajo izvesti pred izplačilom iz državnega proračuna. Neposredni proračunski uporabnik lahko izvrši izplačilo le ob potrdilu o opravljenih kontrolah. Vse administrativne kontrole morajo biti v skladu z navodili organa upravljanja izvršene pred posredovanjem zahtevka za povračilo organu za potrjevanje⁵³.

Administrativna kontrola mora biti opravljena 100-odstotno, kar pomeni, da je treba vsak zahtevk za izplačilo oziroma račun ter vso spremljajočo dokumentacijo⁵⁴ preveriti, in to še pred posredovanjem zahtevka za povračilo organu za potrjevanje. Določeno je, da se kontrola na kraju samem izvaja na podlagi vzorca in da mora biti izvedena za najmanj 25 odstotkov projektov. Izbor preverjanj pa se mora izvesti na podlagi analize tveganja. Kontrola na kraju samem se praviloma izvaja v obliki intervjuja s kontaktno osebo upravičenca, poleg razgovora pa vključuje tudi fizični pregled originalne dokumentacije, pregled finančnega sistema, rezultatov projekta ter načina arhiviranja dokumentacije. Za kontrole na kraju samem se priporoča, da se izvedejo v času trajanja projekta⁵⁵.

⁵⁰ Preverjanje celotne spremne dokumentacije zahtevka za izplačilo in izvajanje pregledov projektov na kraju samem je predvideno le na Ministrstvu za gospodarstvo in v javnem skladu za podjetništvo.

⁵¹ Za upravno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, je v nacionalni uredbi in navodilih uporabljen izraz administrativne kontrole.

⁵² Za preglede posameznih projektov na kraju samem je v nacionalni uredbi in navodilih uporabljen izraz kontrole na kraju samem.

⁵³ V skladu z nacionalno uredbo.

⁵⁴ Na primer račune, dobavnice, bančne garancije, poročilo o napredku, dnevna poročila, časovne preglednice, plačilne liste in podobno.

⁵⁵ V skladu z navodili organa upravljanja za kontrole.

V skladu z nacionalno uredbo in navodili organa upravljanja za instrumente je treba poleg preverjanj, opredeljenih kot kontrole po 13. členu, opraviti tudi druga preverjanja, to so na primer:

- preverjanje, ali je vloga za velik projekt oziroma skupino projektov administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustrezna;
- preverjanje, ali vloga za velik projekt ustreza opredelitvi velikega projekta in ali vsebuje vse podatke, zahtevane s 40. členom Uredbe 1083/2006/ES;
- predhodno preverjanje ustreznosti razpisne dokumentacije;
- sprotno preverjanje pravilnosti postopka izvajanja instrumenta;
- naknadno preverjanje pravilnosti postopka izvajanja instrumenta;
- sprotno preverjanje pravilnosti postopka izvajanja javnega razpisa za izbor projektov in
- pregled javnega razpisa in vloge za neposredno potrditev projekta glede skladnosti s pravili državnih pomoči⁵⁶.

Za ta preverjanja, razen za predhodno preverjanje ustreznosti razpisne dokumentacije, v nacionalni uredbi oziroma v navodilih organa upravljanja ni navedeno, da se izvajajo v skladu s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES in/ali drugim do petim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES oziroma jih organ upravljanja ni opredelil kot upravljalna preverjanja.

V ureditvi za evropska sredstva so upravna preverjanja vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in pregledi posameznih projektov na kraju samem določeni z nacionalno uredbo, navodili organa upravljanja za kontrole in navodili organa upravljanja za instrumente. Za evropska sredstva se dodatno glede na ureditev za sredstva državnega proračuna izvajajo kontrole po 13. členu, to so administrativne kontrole in kontrole na kraju samem, ter preverjanja, ki niso opredeljena kot kontrole po 13. členu. Določeno je, da morajo biti administrativne kontrole izvršene še pred izplačilom iz državnega proračuna, nekatera preverjanja, ki niso opredeljena kot del kontrol po 13. členu, pa še pred potrditvijo instrumenta.

2.1.3 Ključne vsebine preverjanj

V skladu z drugim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES preverjanje zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike projektov, če je to primerno, in zagotavlja:

- izdatki, ki so jih navedli izvajalci, so dejansko nastali;
- proizvodi in storitve so dobavljeni v skladu z odločitvijo o potrditvi;
- zahtevki za izplačilo upravičenca so pravilni;
- projekti in izdatki so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili,
- prepreči se dvojno financiranje izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj.

Usmeritve Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, izmed pravil Skupnosti poudarjajo pravila javnega naročanja, informiranja in obveščanja, varstva konkurence, enakih možnosti in varovanje okolja.

⁵⁶ Podrobneje je to preverjanje opredeljeno v Navodilih organa upravljanja za ugotavljanje skladnosti in izvajanje spremljanja ter ocenjevanja učinkovitosti državnih pomoči v zvezi z izvajanjem kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, Verzija 1.00, maj 2008.

2.1.3.a Sredstva državnega proračuna

Zakon o javnih financah izrecno določa le, da je treba preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhajajo iz verodostojne knjigovodske listine⁵⁷. Določa tudi, da mora predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika vzpostaviti ustrezne notranje kontrole za zagotavljanje spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti⁵⁸. Tudi drugi predpisi in usmeritve podrobneje ne opredeljujejo, katere vsebine je treba preveriti. Opredeljujejo le, v skladu s čim je treba sredstva porabljati, oziroma kaj vse je treba zagotoviti (na primer: ni opredeljeno, ali je treba preveriti skladnost s pravili javnega naročanja; opredeljeno pa je, da se mora pri izvrševanju državnega proračuna upoštevati pravila javnega naročanja oziroma da je treba zagotoviti skladnost s temi pravili).

Revidiranci imajo v internih aktih opisane različne zahteve glede vsebine preverjanj. Pri pregledu njihovih internih aktov smo ugotovili:

- pri vseh je predpisana vsebinska kontrola knjigovodske listine, ki je podlaga za izplačilo;
- pri nobenem revidirancu se ne zahteva preverjanje dvojnega financiranja;
- pri vseh, razen pri enem revidirancu (DRSC), se zahteva preverjanje skladnosti knjigovodske listine s pogodbo;
- pri vseh revidirancih se preveri pogodbo s pravnega vidika, vendar ni nikjer posebej opredeljeno, da je treba pregledati skladnost tako s pravili Skupnosti kot z nacionalnimi pravili;
- le z internimi akti dveh revidirancev (Ministrstvo za gospodarstvo in javni sklad za podjetništvo) je izrecno zahtevano preverjanje resničnosti posredovanih podatkov, ki so podlaga za sofinanciranje, oziroma pregled vseh pripadajočih listin ter dokazil, ki so podlaga za zahtevek;
- pri vseh, razen pri enem revidirancu (DRSC), je zahtevana kontrola prejetega blaga in opravljenih storitev ter preverjanje količine, kakovosti, cene, rokov dobav oziroma dokončanja storitev in podobno.

Ključne vsebine preverjanj so predpisane z evropskimi uredbami, ki veljajo neposredno v vseh državah članicah. V ureditvi za sredstva državnega proračuna v Republiki Sloveniji te ključne vsebine niso izrecno določene. Opredeljene so namreč vsebine, ki jih je treba zagotavljati, iz katerih pa je mogoče le posredno ugotoviti oziroma sklepati tudi o vsebini postopkov, potrebnih za zagotovitev teh vsebin. Da se lahko zagotovi zakonita, namenska, učinkovita in gospodarna poraba sredstev, se morajo za sredstva državnega proračuna izvajati preverjanja vseh ključnih vsebin, predpisanih z evropskima uredbama, vključno z zagotavljanjem skladnosti s posebnimi pravili Skupnosti na področju Skladov, če bi bila sredstva izplačana za ta namen. V internih aktih revidirancev so vsebine preverjanj bolj podrobno opredeljene, vendar različno pri posameznih revidirancih.

2.1.3.b Evropska sredstva

Vsebina dodatno vzpostavljenih postopkov preverjanj za evropska sredstva je opredeljena:

- z navodili organa upravljanja za kontrole, ki podrobneje opredeljujejo vsebino kontrol po 13. členu, tako administrativnih kontrol kot kontrol na kraju samem;

⁵⁷ 54. člen Zakona o javnih financah.

⁵⁸ 99.a člen Zakona o javnih financah.

- z nacionalno uredbo in navodili organa upravljanja za instrumente, ki opredeljujejo vsebino dodatno vzpostavljenih postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu.

Vsebine preverjanj, določene z nacionalno uredbo in z navodili organa upravljanja za kontrole ter z navodili organa upravljanja za instrumente⁵⁹, vključujejo vse ključne vsebine preverjanj, določene z evropskima uredbama ter priporočene z Usmeritvami Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora.

Ključne vsebine preverjanj, določene z evropskima uredbama, so v ureditvi za evropska sredstva določene in podrobneje opredeljene.

2.1.4 Dokumentiranje preverjanj

V skladu s četrtem odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES mora organ upravljanja za vsako preverjanje vzdrževati evidenco, v kateri so navedeni opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Če se kontrole na kraju samem izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ upravljanja vzdržuje evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje projekte ali poslovne dogodke, izbrane za pregled.

2.1.4.a Sredstva državnega proračuna

Z Zakonom o javnih financah se zahteva pisna potrditev knjigovodske listine, ki je predmet preverjanja, ni pa opredeljeno, kaj je treba ob tem zabeležiti. Usmeritve za notranje kontrole⁶⁰ sicer priporočajo, da se pripravi poseben kontrolni list, ki se ob odkritju nepravilnosti izpolni, vendar s predpisi ni izražena zahteva po zabeleženju vsebine opravljenih preverjanj; zahtevano je le zabeleženje dejstva, da so bila preverjanja opravljena. Tudi vzdrževanje posebne evidence o opravljenih preverjanjih ni predpisano.

Z internimi akti so revidiranci določili način dokumentiranja opravljenega preverjanja, vendar ne vsi enako. Medtem, ko je zabeležka datuma opravljenega preverjanja zahtevana pri vseh, dokumentiranje vsebine opravljenega preverjanja ni predpisano, razen pri enem revidirancu pri pregledih na kraju samem. Pri vseh revidirancih se s parafo ali s podpisom zabeleži opravljeno preverjanje. Pri dveh pa je treba pisno zabeležiti tudi negativne ugotovitve preverjanj⁶¹.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je s predpisi zahtevano dokumentiranje izvedenega preverjanja, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja. Z internimi akti so revidiranci določili način dokumentiranja opravljenega preverjanja, vendar ne vsi enako.

⁵⁹ Navedene v prilogi 3.

⁶⁰ Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Ljubljana, november 2004.

⁶¹ Podrobneje je način dokumentiranja pri posameznih revidirancih predstavljen v prilogi 4.

2.1.4.b Evropska sredstva

Za učinkovito izvajanje preverjanj mora oseba, ki izvaja administrativne kontrole in kontrole na kraju samem, izpolnjevati kontrolne liste ter dosledno voditi evidenco opravljenega dela in jo ustrezno arhivirati. Kontrolni listi, predstavljeni v navodilih organa upravljanja za kontrole, so vzorčni in jih udeleženci lahko smiselno prilagajajo glede na predmet kontrole, vsakega pa je treba datirati in podpisati. Smiselno se posodablja in usklajuje na podlagi ugotovitev preteklih kontrol, pridobljenih izkušenj, spoznanj in primerov dobre prakse. Kontrolor mora o ugotovljenih nepravilnostih obvestiti upravičenca in pripraviti poročilo o opravljeni kontroli.

Za večino postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, ni predpisana uporaba kontrolnih listov in ni predpisano vzdrževanje evidence opravljenih preverjanj. Za tista preverjanja, ki se izvedejo pred potrditvijo instrumenta, je predpisana izdaja naslednjih dokumentov: sklep o potrditvi instrumenta, predhodno soglasje k javnemu razpisu za izbor projektov ali odločitev o dodelitvi sredstev. Uporaba kontrolnih listov in njihova vsebina sta predpisani le za predhodno preverjanje javnega razpisa in za preverjanje skladnosti s pravili državnih pomoči.

V ureditvi za evropska sredstva je z navodili organa upravljanja za kontrole predpisano vzdrževanje evidence opravljenih kontrol po 13. členu, v kateri morajo biti navedeni opravljeno delo, datum in rezultati preverjanj ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Za dokumentiranje opravljenih kontrol po 13. členu je predpisana uporaba kontrolnih listov. Njihova vsebina pa je v veliki meri odvisna od tistega, ki izvaja preverjanja, saj navodila organa upravljanja za kontrole ne določajo posebej, katerih elementov kontrole ni dovoljeno spreminjati. Za večino postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, vzdrževanje evidenc opravljenih preverjanj in uporaba kontrolnih listov ni predpisana.

2.1.5 Izpolnjevanje zahtev evropskih uredb

V tabeli 3 prikazujemo ugotovitve o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb.

Tabela 3: Ugotovitve o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb

Kriteriji, ki so podlaga za oceno o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb	Ureditev za sredstva državnega proračuna	Ureditev za evropska sredstva
Enotni pisni standardi in postopki za preverjanja	×	✓
Upravno preverjanje zahtevkov za izplačilo	✓	✓
Pregledi projektov na kraju samem	×	✓
Ključne vsebine preverjanj	✓	✓
Ustrezno dokumentiranje preverjanj	×	✓
Ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb	×	✓

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi ugotovitev revizije.

Ureditev za sredstva državnega proračuna ne omogoča v celoti izpolnitve zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja, ker:

- ni vzpostavljenih enotnih pisnih standardov in postopkov za preverjanja;
- pregledi projektov na kraju samem niso posebej predvideni;
- na ravni države vsebine preverjanj, predpisane z evropskima uredbama, niso izrecno/jasno določene; posredno pa je iz določb Zakona o javnih financah mogoče ugotoviti, da je treba preveriti vse ključne vsebine, tudi zagotavljanje skladnosti s posebnimi pravili Skupnosti na področju skladov, če bi bila sredstva izplačana za ta namen;
- je s predpisi sicer zahtevano dokumentiranje izvedenega preverjanja, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja.

Ureditev za evropska sredstva omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja. Pomanjkljiva je ureditev dokumentiranja za tiste dodatno vzpostavljene postopke preverjanj, ki jih organ upravljanja ne opredeljuje kot kontrole po 13. členu, medtem ko je dokumentiranje kontrol po 13. členu ustrezno.

2.2 Ali obstoječa organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole

Pri ugotavljanju, ali organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole in ali so upravljalna preverjanja vzpostavljena na način, ki ne povzroča nepotrebnega povečanja upravnega bremena, smo, ob upoštevanju dejstva, da v ureditvi za sredstva državnega proračuna že obstajajo določeni postopki preverjanj, preverili⁶²:

- ali je bila vzpostavitev upravljalnih preverjanj ustrezno načrtovana;
- ali upravljalna preverjanja izvajajo najprimernejši organi in osebe;
- ali so rezultati upravljalnih preverjanj dostopni vsem udeležencem v verigi preverjanj;
- ali se upravljalna preverjanja izvedejo v trenutku, ki omogoča pravočasno uporabo popravilnih ukrepov;
- ali se preverjanja v ureditvi za evropska sredstva izvajajo brez nepotrebnega podvajanja.

2.2.1 Načrtovanje organiziranosti preverjanj

Uredba 2342/2002/ES/EURATOM kot enega izmed elementov učinkovite notranje kontrole določa ustrezno načrtovanje. Ocenjujemo, da bi bilo pri vzpostavitvi upravljalnih preverjanj najprej treba identificirati problematična področja (identificiranje tveganj) v ureditvi za sredstva državnega proračuna glede izpolnjevanja zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja. Nato bi bilo treba na podlagi analize ugotovljenih tveganj, ob upoštevanju ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti pri tovrstnih preverjanjih v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 ter ob upoštevanju ocenjenih stroškov in koristi posameznih možnosti organiziranosti preverjanj, vzpostaviti ustrezne postopke preverjanj. Dodatno se lahko vzpostavijo le tisti postopki, ki jih v ureditvi za sredstva državnega proračuna še ni, tako da se ob najmanjših možnih stroških zmanjšuje tveganje na sprejemljivo raven. Drugače obstaja tveganje, da se nekateri postopki izvajajo večkrat in da stroški preverjanj presegajo njihove koristi. Argumente za izbrane odločitve v fazi načrtovanja in predpostavke, ob katerih so bile te odločitve sprejete, je treba dokumentirati, predvsem zato, da se olajša morebitne kasnejše spremembe sistema.

V opisih sistema upravljanja in nadzora je navedeno, da so postopki upravljalnih preverjanj opredeljeni v Informaciji o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in Kohezijskega sklada⁶³ in v nacionalni uredbi. Razlogi oziroma utemeljitev za izbiro predlagane ureditve sistema upravljanja operativnih programov in s tem tudi postopkov upravljalnih preverjanj niso navedeni.

Organ upravljanja je posredoval obrazložitev, da je sistem izvajanja upravljalnih preverjanj v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 načrtoval na podlagi izkušenj in ugotovljenih pomanjkljivosti pri izvajanju

⁶² Kriteriji, ki smo jih uporabili za presojo, izhajajo iz Uredbe 2342/2002/ES/EURATOM, ki opredeljuje elemente, na katerih temelji učinkovita notranja kontrola, iz usmeritev Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, iz načel dobre prakse in iz zahteve medinstitucionalnega sporazuma o dobrem finančnem poslovanju v skladu s sorazmernostjo upravnih stroškov oziroma okrepitevijo notranje kontrole brez povečevanja upravnega bremena.

⁶³ S to informacijo se je seznanila Vlada Republike Slovenije in ocenila, da predstavlja podlago za pripravo pravnih podlag za izvedbeno strukturo evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

tovrstnih preverjanj v programskem obdobju od leta 2004 do 2006⁶⁴. Pri tem pa je navedel, da ni posebej preverjal, kakšni postopki preverjanj že obstajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna, saj so v pristojnosti posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov, ki te postopke izvajajo. Organ upravljanja ni predložil dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, da je zastavljena organiziranost preverjanj odraz analize izvajanja tovrstnih preverjanj v preteklem programskem obdobju, analize tveganj ureditve za sredstva državnega proračuna ter odraz ocene stroškov in koristi različnih možnih načinov organiziranosti in izbire obstoječega na tej podlagi.

Ker organ upravljanja pri načrtovanju organiziranosti upravljalnih preverjanj ni posebej preverjal, kakšni postopki preverjanj že obstajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna in ker ni predložil dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, kakšne aktivnosti so bile pri načrtovanju izvedene, ocenjujemo, da vzpostavitev upravljalnih preverjanj ni bila ustrezno načrtovana in da obstaja tveganje, da stroški izvajanja teh preverjanj niso na najnižji ravni.

2.2.2 Organi in osebe, ki izvajajo preverjanja

Za izplačevanje evropskih sredstev neposredni proračunski uporabniki zalagajo sredstva državnega proračuna. Ker so predstojniki teh neposrednih proračunskih uporabnikov v skladu z Zakonom o javnih financah odgovorni za ta sredstva, morajo ti organi za zagotavljanje zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti izvesti tudi vsa potrebna preverjanja, vključno z upravljalnimi preverjanji. Če preverjanja dodatno izvajajo tudi drugi organi, se postopki preverjanj in tudi stroški teh postopkov praviloma podvajajo/multiplicirajo.

Le v nekaterih primerih, na primer zaradi velikega števila ali kompleksnosti operacij, ki so predmet preverjanj, in če neposredni proračunski uporabnik, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva, nima dovolj strokovnjakov, da bi izvedel preverjanja, je smiselno in primerno, da se del postopkov ali vsi postopki preverjanj prenesejo v izvajanje drugim izvajalcem, ki lahko ta preverjanja izvedejo bolj učinkovito. V skladu z Usmeritvami za notranje kontrole naj se v takšnem primeru v formalnem sporazumu med organom, ki prenese naloge, in organom, ki jih dobi v izvajanje, jasno opredeli narava potrebnih storitev in način njihovega izvajanja. Neposredni proračunski uporabnik, ki je delegiral delo, pa mora imeti vzpostavljene ustrezne kontrolne postopke, ki zagotavljajo, da zunanji izvajalci, na katere se prenesejo naloge, te opravljajo na zahtevani način. Odgovornosti, ki jo ima, namreč predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika ne more prenesti, kljub temu da naloge izvajanja lahko prenese na druge.

Glede na to, da v ureditvi za sredstva državnega proračuna že obstajajo različne organizacijske enote in delovna mesta, v okviru katerih so javni uslužbenci zadolženi za izvajanje preverjanj, bi bilo smiselno, da se upravljalna preverjanja izvajajo znotraj istih organizacijskih enot in na istih delovnih mestih. Določitev drugih oseb za izvedbo upravljalnih preverjanj oziroma vključitev dodatnih oseb bi bila smiselna le, če te osebe lahko bolj učinkovito izvedejo preverjanja, torej takrat, ko imajo ustreznejša znanja o teh projektih, ki so predmet preverjanj in/ali o posebnih področjih preverjanj⁶⁵.

⁶⁴ Da je bil organ upravljanja seznanjen s problemi, ki so nastali pri izvajanju tovrstnih preverjanj v preteklem programskem obdobju, je razvidno iz letnih poročil o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006 ter predstavitev organa upravljanja in revizijskega organa na srečanjih nadzornega odbora.

⁶⁵ Javnih naročil, državnih pomoči, okolja in podobno.

Preverili smo, kateri organi in osebe so v Republiki Sloveniji določeni za izvajanje upravljalnih preverjanj in ali so ti najprimernejši glede na že določeno odgovornost za sredstva državnega proračuna ter ali je odgovornost za izvajanje upravljalnih preverjanj, določena z evropsko zakonodajo, ustrezno prenesena v obstoječ nacionalni sistem.

Podrobna pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole, vključno s postopki preverjanj izplačil, morajo določiti proračunski uporabniki sami, zato je tudi določitev oseb, ki izvajajo preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna, v pristojnosti predstojnikov posameznih proračunskih uporabnikov, ki so odgovorni za ta proračunska sredstva.

Preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna izvaja več oseb in se, razen izvajanja računovodske kontrole⁶⁶, izvajajo znotraj neposrednega proračunskega uporabnika, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva. Postopke preverjanj izvajajo osebe, ki najbolj poznajo projekte, ki so predmet preverjanj (skrbnik pogodbe), in osebe, ki naj bi imele ustrezna znanja s posebnih področij preverjanj (na primer pravna služba in finančna služba). Vključena je tudi oseba, ki mora nadzorovati delo tistega, ki vsebinsko preveri izvajanje projekta (skrbnik postavke ali nadrejeni skrbniku pogodbe). Kljub temu, da predstojnik vsakega proračunskega uporabnika sam določi te osebe, so nekatera delovna mesta, katerih naloge vključujejo tudi izvajanje preverjanj, skupna vsem revidirancem⁶⁷.

V Republiki Sloveniji imata v skladu z nacionalno uredbo pristojnost za izvajanje kontrol po 13. členu organ upravljanja in posredniško telo. Organ upravljanja opravlja:

- vzorčne kontrole na kraju samem,
- 100-odstotne administrativne kontrole, ko je neposredni proračunski uporabnik⁶⁸ v vlogi upravičenca,
- vzorčne administrativne kontrole.

Kadar organ upravljanja na ravni instrumenta s sklepom prenese naloge izvajanja preverjanj na posredniško telo, to opravlja:

- 100-odstotne administrativne kontrole, ko neposredni proračunski uporabnik ni v vlogi upravičenca.

Organ upravljanja je naloge izvajanja preverjanj prenesel na posredniška telesa s sklepi⁶⁹, ki so bili v vseh obravnavanih primerih izdani šele po izplačilu in z navedbo, da učinkujejo od 1. 1. 2007. Sklep o prenosu nalog ne more učinkovati za nazaj. Četudi je bil prenos dejansko izvršen že pred izdajo sklepa in pomeni

⁶⁶ Pri vseh obravnavanih izplačilih postopke preverjanj izvaja tudi oseba, ki je zaposlena v računovodstvu Ministrstva za finance. Ta oseba opravlja računovodsko kontrolo za vse tiste neposredne proračunske uporabnike, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance.

⁶⁷ Pri vseh revidirancih preverjanja opravijo skrbnik pogodbe, ki praviloma opravi vsebinska preverjanja, skrbnik postavke oziroma nadrejeni skrbniku pogodbe, ki praviloma nadzoruje delo skrbnika pogodbe, oseba v pravni službi, ki izvaja preverjanja s pravnega vidika, in oseba v finančni službi, ki izvaja preverjanja s finančnega vidika.

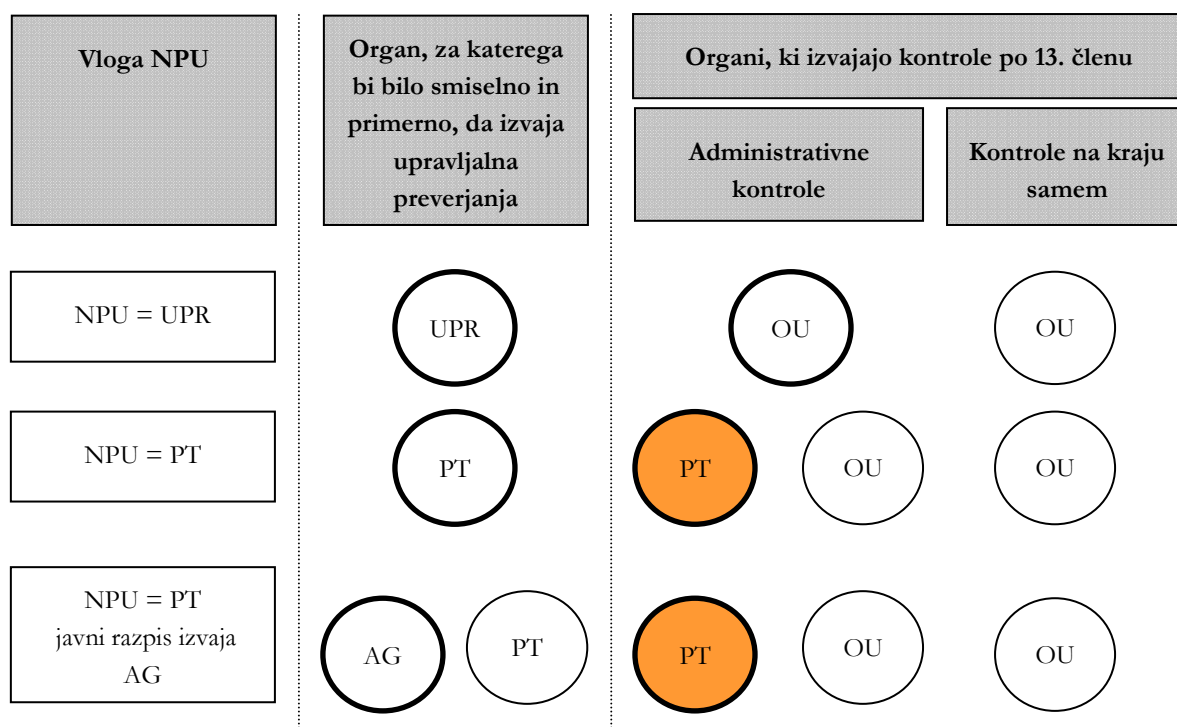
⁶⁸ Izraz neposredni proračunski uporabnik uporabljamo le za neposredne proračunske uporabnike državnega proračuna, ne pa tudi za proračunske uporabnike občinskih proračunov, saj iz opisov sistema upravljanja in nadzora izhaja, da so to le neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna.

⁶⁹ Sklep št. OP RR/4/1/001 SVLR z dne 8. 7. 2008, sklep št. OP RR/3/1/001 MG z dne 18. 8. 2008, sklep št. OP RR/1/2/002 MG z dne 18. 8. 2008 in sklep št. OP RČV/5/3/001-0-MJU z dne 17. 9. 2008.

poskus »sanacije« dejanskega stanja za nazaj, pa poudarjamo, da uredba, ki organ upravljanja pooblašča za prenos nalog, velja šele od 12. 5. 2007 in torej za prenos pred navedenim datumom ni bilo pravne podlage.

Na sliki 5 prikazujemo organe, za katere bi bilo smiselno in primerno, da izvajajo upravljalna preverjanja (to so organi, katerih predstojniki so v skladu z Zakonom o javnih financah odgovorni za ta proračunska sredstva in s tem tudi za izvajanje postopkov preverjanj, oziroma tisti organi, katerih predstojniki so odgovorni za proračunska sredstva, s pogodbo prenesejo v izvajanje določene naloge), in organe, ki morajo v skladu z nacionalno uredbo izvajati kontrole po 13. členu.

Slika 5: Organi, za katere bi bilo smiselno in primerno, da izvajajo upravljalna preverjanja, in organi, ki izvajajo kontrole po 13. členu



Legenda: OU – organ upravljanja, PT – posredniško telo, AG – agent, UPR – upravičenec, NPU – neposredni proračunski uporabnik; s tanjšimi krogi so predstavljeni organi, ki morajo izvajati preverjanja na podlagi vzorca, odebeljeni pa so krogi tistih organov, ki morajo izvesti 100-odstotna preverjanja; obarvano so predstavljeni tisti organi, ki izvajajo kontrole po 13. členu in so hkrati tudi organ, za katerega bi bilo smiselno in primerno, da izvaja upravljalna preverjanja.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi pregleda določil Zakona o javnih financah, Usmeritev za kontrole in nacionalne uredbe.

Administrativno kontrolo vedno, razen ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca, izvajajo neposredni proračunski uporabniki sami, torej organi, katerih predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva. Kontrole na kraju samem pa ne izvajajo neposredni proračunski uporabniki sami, razen kadar je Služba vlade v vlogi organa upravljanja in v vlogi posredniškega telesa⁷⁰.

⁷⁰ Urad za kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja in Urad za lokalno samoupravo in regionalni razvoj v vlogi posredniškega telesa.

Ko kontrole po 13. členu izvaja organ upravljanja, torej organ, katerega predstojnik ni odgovoren za proračunska sredstva⁷¹, formalni sporazum o prenosu nalog z organa, katerega predstojnik je odgovoren za proračunska sredstva, na organ, ki izvaja kontrole po 13. členu, ni bil sklenjen. Takšne ureditve ni v Zakonu o javnih financah, določena pa je z nacionalno uredbo.

Pojasnilo Službe vlade

»Da bi se izognili tveganju, ki v praksi nastopi z različnim načinom organiziranosti izvajanja kontrol sredstev državnega proračuna, je organ upravljanja sistem izvajanja evropskih sredstev poenotil in določil ključne vsebine preverjanj, kot jih zahtevajo evropske uredbe. Torej, da preverjanja izvajajo tudi organi, katerih predstojniki niso odgovorni za proračunska sredstva, je učinkovito predvsem z vidika uporabe enotne metodologije preverjanja evropskih sredstev in zahteve po jasni delitvi nalog med posameznimi udeleženci.«

Enotna metodologija preverjanj evropskih sredstev, ki jo uporabljajo organi, katerih predstojniki niso odgovorni za sredstva, je pozitiven element v sistemu preverjanja evropskih sredstev, vendar to še ne pomeni, da je vzpostavljeni sistem preverjanj tudi učinkovit. Če namreč organ, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva, izvaja prav ta preverjanja, se preverjanja vedno podvajajo. Glede na to, da mora organ, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva, v skladu z Zakonom o javnih financah vedno izvajati tudi ta preverjanja, bi bil sistem učinkovit le, če bi ta preverjanja organ, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva, s formalnim sporazumom prenesel na drug organ⁷² in jih zato sam ne bi izvajal. Le tako bi se postopki preverjanj izvajali le enkrat. Ne glede na to, kateri organ izvaja preverjanja, pa mora biti vedno zagotovljena tudi jasna delitev nalog⁷³.

Evropska zakonodaja dovoljuje izvajanje upravljalnih preverjanj posredniškemu telesu. Ta je v Uredbi 1083/2006/ES opredeljen mnogo širše kot v nacionalni uredbi in vključuje tudi organe, ki so v nacionalni uredbi opredeljeni kot agenti. Smiselno bi bilo, da agent, ki mu posredniško telo s pogodbo prenese naloge izvajanja aktivnosti, izvaja tudi upravljalna preverjanja, vendar tega v skladu z nacionalno uredbo ne sme, zato se postopki preverjanj podvajajo⁷⁴.

Tudi postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, a so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, ne izvaja vedno organ, katerega predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva.

⁷¹ Predstojnik Službe vlade je odgovoren za ta proračunska sredstva le, kadar je Služba vlade v vlogi organa upravljanja in v vlogi posredniškega telesa.

⁷² Torej na tisti organ, ki v obstoječi ureditvi evropskih sredstev uporablja enotno metodologijo preverjanj evropskih sredstev, vendar pa njegov predstojnik ni odgovoren za sredstva.

⁷³ Če je organ v vlogi upravičenca in v vlogi posredniškega telesa, ali pa celo hkrati v vlogi organa upravljanja, je treba znotraj organa ločiti naloge upravičenca, posredniškega telesa oziroma organa upravljanja tako, da se za izvajanje posameznih nalog določi različne osebe oziroma različne organizacijske enote. Predvsem je pomembno, da so naloge izvajanja aktivnosti in nadzora/preverjanja aktivnosti vedno ločene.

⁷⁴ Na primer Ministrstvo za gospodarstvo v vlogi posredniškega telesa mora v skladu z nacionalno uredbo opraviti 100-odstotno administrativno kontrolo. Ker ta preverjanja takrat, ko instrument izvaja javni sklad za podjetništvo v vlogi agenta, opravijo že pri agentu, se ta aktivnost izvaja dvakrat in to v enakem obsegu in z enakimi dokumenti. V primerjavi z ureditvijo za evropska sredstva ima v ureditvi za sredstva državnega proračuna Ministrstvo za gospodarstvo možnost, da ne pregleda vseh zahtevkov za izplačilo, če se tako odloči. Ministrstvo za gospodarstvo se na primer pri običajnem financiranju iz državnega proračuna, odvisno od napak agenta iz preteklih let, odloči, ali bo izvedlo 100-odstotno preverjanje.

Te postopke izvaja organ upravljanja oziroma posredniško telo, s spremembo navodil organa upravljanja za instrumente pa enega od postopkov preverjanja, to je postopek preverjanja skladnosti s pravili državnih pomoči, izvaja Sektor za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance. Tudi za te postopke preverjanj formalni sporazum o prenosu nalog z organa, katerega predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva, na organ, ki izvaja dodatno vzpostavljene postopke za evropska sredstva, ni bil sklenjen.

Osebe, ki naj izvajajo upravljala preverjanja, z nacionalno uredbo niso določene. Navodila organa upravljanja za kontrole za osebo, ki izvaja kontrole po 13. členu, uporabljajo izraz kontrolor, vendar ni opredeljeno, kdo to mora biti. Določeno je, da morata kontrole na kraju samem opraviti vsaj dve osebi, za administrativne kontrole pa takšna zahteva ni podana. Z opisi sistema upravljanja in nadzora je določeno, da takrat, ko kontrole po 13. členu izvaja organ upravljanja, te kontrole opravi oseba na delovnem mestu kontrolorja organa upravljanja. Ko pa kontrole po 13. členu izvaja drug organ, je delovno mesto, določeno za izvajanje teh preverjanj, odvisno od organov, določenih za izvajanje preverjanj. V tabeli 4 so prikazana delovna mesta oseb, ki so določene za izvajanje preverjanj obravnavanih izplačil.

Tabela 4: Delovna mesta oseb, ki izvajajo preverjanja in so določena s predpisi ter internimi akti revidirancev za obravnavana izplačila

Primeri	1.	2.	3.	4.	5.	6.
skrbnik pogodbe/projekta, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik	●	●				
skrbnik postavke, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik			●			
oseba v finančni službi	●	●				
oseba v pravni službi	●					
oseba v strokovni službi oziroma v notranji organizacijski enoti, v delovno področje katere sodi pogodba	○	●				
vodja notranje organizacijske enote, v delovno področje katere sodi pogodba	○	●				
konzultant	○					
inženir	○					
strokovna komisija za izbor projektov	○	○				
finančni nadzornik v projektni enoti za strukturne sklade		●				
oseba v službi za javna naročila		●				
odredbodajalec	○	○				

UPRAVIČENEC

Primeri		1.	2.	3.	4.	5.	6.
AGENT	skrbnik pogodbe (svetovalec Službe za državne pomoči in rizične naložbe)				●		
	oseba v finančni službi				●		
	oseba v pravni službi				●		
	nadrejeni skrbniku pogodbe (vodja Službe za državne pomoči in rizične naložbe)				○		
	strokovna komisija za izbor				●		
	odredbodajalec					○	
POSREDNIŠKO TELO	skrbnik pogodbe			○	●	●	●
	skrbnik postavke			○	○	○	○
	oseba v notranji organizacijski enoti, v delovno področje katere sodi pogodba			○			
	vodja notranje organizacijske enote, v delovno področje katere sodi pogodba			○			
	kontrolor			●			
	oseba v finančni službi			○	○	○	○
	oseba v pravni službi				○	○	○
	oseba v Službi za javna naročila			○			
	finančni nadzornik v projektni enoti za strukturne sklade			○			
	strokovna komisija za izbor			○		○	○
	vodja razpisa					○	
	oseba v Službi za strateške analize in kontrolo				○	○	
	državni sekretar oziroma vodja kabineta						○
	odredbodajalec				○	○	○
OU	kontrolor	●	●	●	●	●	●
	oseba v vsebinskem sektorju	○	○	○	○	○	○
	oseba v Sektorju za sistem in nadzor	○	○	○	○	○	○
DRUGI ORGANI	oseba v računovodstvu Ministrstva za finance	○	○	○	○	○	○
	oseba, zaposlena v področno pristojnem direktoratu neposrednega proračunskega uporabnika, katerega organ v sestavi je upravičenec	○					

Primeri	1.	2.	3.	4.	5.	6.
oseba, zaposlena v sektorju za evropske in druge sklade neposrednega proračunskega uporabnika, katerega organ v sestavi je upravičenec	●					
oseba, zaposlena v Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance	●	●	●	●	●	●

Legenda:

● - oseba opravi kontrole po 13. členu;

● - oseba opravi druga preverjanja;

○ - oseba na primer pripravi, podpiše ali potrdi dokumentacijo za izplačilo, ni pa navedeno, kaj mora pri tem preveriti.

Označene so osebe, ki izvajajo dodatno vzpostavljene postopke preverjanj za evropska sredstva, in sicer: s temnejšo barvo so označene osebe, ki ne izvajajo postopkov preverjanj za sredstva državnega proračuna (dodatno vključene osebe), s svetlejšo pa osebe, ki izvajajo tudi postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi opisov sistema upravljanja in nadzora ter internih pravilnikov in navodil revidirancev.

Iz tabele 4 je razvidno, da dodatne postopke preverjanj za evropska sredstva izvajajo osebe, ki izvajajo preverjanja za sredstva državnega proračuna⁷⁵, in osebe, ki so dodatno vključene v postopke preverjanj.

Dodatno vključene osebe so večinoma posledica določitve organov, ki morajo izvajati upravljalna preverjanja v skladu z nacionalno uredbo in navodili. Tako so vedno dodatno vključene tri osebe organa upravljanja⁷⁶ in oseba, zaposlena v Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance. Druge dodatno vključene osebe⁷⁷ so posledica odločitve odgovorne osebe organov, ki so določeni za izvajanje upravljalnih preverjanj. Če dodatno vključene osebe izvajajo le postopke preverjanj, ki se ne izvajajo za sredstva državnega proračuna, je njihova vključitev smiselna, drugače pa se postopki preverjanj podvajajo.

Z vidika poznavanja projekta, ki je predmet preverjanj, je za izvajanje preverjanj najprimernejša tista oseba, ki je prva v procesu izplačil sredstev, in ne izvaja projekta, to je skrbnik pogodbe⁷⁸. Skrbnik pogodbe ni vedno tisti, ki izvaja upravljalna preverjanja. Ker mora skrbnik pogodbe vedno izvesti postopke preverjanj v skladu z ureditvijo za sredstva državnega proračuna, se takrat, ko upravljalna preverjanja izvaja druga oseba, postopki preverjanj podvajajo.

⁷⁵ V obravnavanih primerih so to skrbnik pogodbe, vodja razpisa in oseba v Službi za strateške analize in kontrolo na Ministrstvu za gospodarstvo.

⁷⁶ Kontrolor organa upravljanja, oseba, zaposlena v vsebinskem sektorju organa upravljanja, in oseba, zaposlena v Sektorju za sistem in nadzor organa upravljanja.

⁷⁷ V obravnavanih primerih sta to finančni nadzornik v projektni enoti za strukturne sklade in kontrolor posredniškega telesa.

⁷⁸ Velja za skrbnika pogodbe pri posredniškem telesu, ne pa tudi za skrbnika pogodbe pri upravičencu.

Dodatnih postopkov preverjanj, vzpostavljenih posebej za evropska sredstva, ne izvajajo vedno organi, ki bi bili z vidika že določene odgovornosti za sredstva v Zakonu o javnih financah za to najprimernejši. Preverjanja namreč izvajajo tudi organi, katerih predstojniki niso odgovorni za ta proračunska sredstva, kar ni določeno z Zakonom o javnih financah in povzroča podvajanje postopkov preverjanj. Takšna ureditev bi bila primerna le, ko ta organ lahko bolj učinkovito izvede preverjanja (na primer, ko Ministrstvo za finance preveri skladnost s pravili državnih pomoči), in ko hkrati organ, katerega predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva, s formalnim sporazumom zaveže k izvajanju nalog drug organ in zato sam tega dela preverjanj oziroma prenesenih nalog ne izvaja. Formalni sporazum ni bil sklenjen v nobenem primeru. Zaradi ožje opredelitve posredniškega telesa v nacionalni uredbi od opredelitve v evropskih uredbah upravljalnih preverjanj ne sme izvajati agent, čeprav bi jih v skladu z evropsko zakonodajo in z ureditvijo za sredstva državnega proračuna lahko. Postopke preverjanj za evropska sredstva vedno izvaja več oseb kot postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna. Večina od teh dodatno vključenih oseb izvaja preverjanja pri organih, katerih predstojnik ni odgovoren za sredstva, zato se postopki preverjanj podvajajo. Na podlagi tega ocenjujemo, da dodatnih postopkov preverjanj, vzpostavljenih posebej za evropska sredstva, ne izvajajo vedno le osebe, ki bi bile za to najustreznejše.

2.2.3 Dostopnost rezultatov preverjanj

Uredba 2342/2002/ES/EURATOM kot enega izmed elementov učinkovite notranje kontrole določa dostopnost rezultatov kontrol vsem udeležencem v verigi kontrol. Da bi bili postopki preverjanj lahko preventivni in da bi bil omogočen pregled nad učinkovitostjo preverjanj, bi moral biti dostop do rezultatov preverjanj omogočen vsem tistim, ki lahko zaradi seznanjenosti z rezultati preverjanj v prihodnje preprečijo ali pa zmanjšajo podobne napake oziroma nepravilnosti pri zahtevkih za izplačilo. Rezultati preverjanj morajo biti dostopni organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu, ter na zahtevo tudi nadzornim organom. Preverili smo, ali je v ureditvi za evropska sredstva to zagotovljeno.

V ureditvi za evropska sredstva je določeno, da morajo udeleženci v izvajanju kohezijske politike zagotoviti tudi pravočasno in izčrpno medsebojno obveščanje ter da morajo organ upravljanja, posredniško telo in upravičenec obvezno hraniti dokumentacijo o izvedenih kontrolah po 13. členu in jo dati na razpolago nadzornim organom, če ti to želijo. Izplačilo se lahko izvrši le ob potrdilu o opravljenih administrativnih kontrolah. Ob predložitvi zahtevka za povračilo organu za potrjevanje je treba predložiti tudi dokazilo o opravljenih kontrolah, drugače lahko ta zavrne zahtevek za povračilo.

Vsak kontrolor mora dosledno voditi evidenco opravljenega dela in jo ustrezno arhivirati, o opravljeni preverjanjih pa mora izpolniti kontrolni list. O ugotovljenih nepravilnostih pri administrativnih kontrolah mora pripraviti tudi poročilo in z ugotovitvami seznaniti neposredno nadrejeno osebo, ki o tem obvesti:

- odgovorno osebo za izvedbo posameznega projekta ali agenta,
- odgovorno osebo neposrednega proračunskega uporabnika v vlogi posredniškega telesa,
- odgovorno osebo organa upravljanja za poročanje o nepravilnostih in
- odgovorno osebo organa upravljanja.

Ko preverjanja izvaja organ upravljanja pri neposrednem proračunskem uporabniku v vlogi upravičenca, ga mora o rezultatih opravljene kontrole pisno obvestiti. Po izplačilu iz proračuna pa mora izpolniti kontrolni list in ga posredovati odgovorni osebi neposrednega proračunskega uporabnika v vlogi upravičenca.

Poročilo o opravljeni kontroli na kraju samem je treba posredovati upravičencu, sektorju, zadolženemu za posamezen sklad organa upravljanja, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, organu za potrjevanje in revizijskemu organu najkasneje v osmih dneh od zaključka kontrole.

Za postopke preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, a so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, je, kadar so ugotovitve preverjanj pozitivne, predpisana izdaja dokumentov, ki se posredujejo organom, vključenim v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu.

V ureditvi za evropska sredstva je določeno, da morajo biti osebe, odgovorne za izvajanje projektov in osebe, odgovorne za izvedbo teh preverjanj, ter osebe, ki nadzorujejo delo oseb, ki izvedejo ta preverjanja, obveščene o rezultatih preverjanj ali pa da morajo imeti dostop do teh rezultatov. Določeno je tudi, da mora biti dostop do rezultatov omogočen vsem organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu, ter nadzornim organom.

2.2.4 Čas/trenutek izvedbe preverjanj

Upravljalna preverjanja morajo biti organizirana tako, da hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake in nepravilnosti. Preverjanja se morajo opraviti pravočasno, da se popravni ukrepi lahko izvedejo še pred izplačilom iz proračuna. Trenutek izvedbe preverjanj tik pred izplačilom je lahko ustrezen za zagotavljanje nekaterih ključnih vsebin preverjanj, vendar ne vseh. Nekateri postopki preverjanj morajo biti zato izvedeni že pred potrditvijo instrumenta oziroma pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. Le tako se na primer lahko zagotovi skladnost objavljenega instrumenta oziroma sklenjene pogodbe o sofinanciranju, ki je podlaga za izplačilo, s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili.

Preverili smo, ali se upravljalna preverjanja izvedejo pred sprejetjem posamezne odločitve in pravočasno, da se popravni ukrepi lahko izvedejo še pred izplačilom iz proračuna.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je za vse neposredne proračunske uporabnike določeno, da je treba postopke preverjanj opraviti pred izplačilom iz proračuna⁷⁹, da mora predstojnik vsakega neposrednega proračunskega uporabnika kot del sistema notranjih kontrol vzpostaviti predhodno notranjo kontrolo⁸⁰, da si mora neposredni proračunski uporabnik v pogodbi zagotoviti možnost sprotne nadzora nad izvajanjem projekta oziroma možnost, da proračunski uporabnik kadar koli preverja namensko uporabo sredstev⁸¹ in da mora finančna služba preveriti predloge pogodb pred njihovo sklenitvijo⁸².

Podrobneje je čas izvedbe preverjanj določen v internih pravilnikih revidirancev o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah, iz katerih je razvidno, da se morajo postopki preverjanj izvajati pred sprejetjem posameznih odločitev o dodelitvi sredstev. Tako se morajo še pred objavo javnega razpisa za izbor projektov opraviti določeni postopki preverjanj, na primer razpisno dokumentacijo mora pregledati več

⁷⁹ 54. člen Zakona o javnih financah.

⁸⁰ V skladu z Usmeritvami za notranje kontrole.

⁸¹ 149. člen in 227. člen oziroma 161. člen in 229. člen (od 7. 6. 2007 dalje) pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

⁸² 11. člen Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije.

oseb. Vsaka mora s svojega vidika⁸³ preveriti ustreznost razpisne dokumentacije. Tudi pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju se morajo izvesti podobni postopki preverjanj, ki zagotavljajo ustreznost sklenjene pogodbe. Pred izplačilom iz proračuna pa je treba preveriti skladnost zahtevka za izplačilo s pogodbo.

V postopku do izstavitve zahtevka za povračilo se postopki preverjanj, vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, izvajajo v različnih obdobjih: tik pred izplačilom, pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju, pa tudi pred samo objavo instrumenta⁸⁴.

Organ upravljanja kot upravljalna preverjanja opredeljuje le kontrole po 13. členu. Posredoval je obrazložitev, da so to kontrole, ki jih pred izplačilom iz proračuna v obliki administrativnih, finančnih, tehničnih in vsebinskih kontrol in kadar koli med trajanjem projekta v obliki kontrol na kraju samem opravijo osebe, ki imajo v svojem opisu del in nalog navedeno, da opravljajo kontrole po 13. členu. Preverjanja, ki jih opravijo druge osebe ali organi, ki so vključeni v postopek črpanja⁸⁵ v postopku potrditve instrumenta oziroma tistih preverjanj pred podpisom pogodbe o sofinanciranju, organ upravljanja ne obravnava kot kontrole po 13. členu.

Administrativne kontrole se morajo izvajati pred izplačilom iz proračuna. Iz opisov sistema upravljanja in nadzora je razvidno, da se 100-odstotna administrativna kontrola izvede tik pred izplačilom. Organ upravljanja lahko opravlja dodatne vzorčne kontrole pred izplačilom in po njem. Čas izvedbe kontrol na kraju samem ni določen, priporočeno pa je, da se kontrolo na kraju samem izvede enkrat v življenjski dobi projekta oziroma pred zaključkom projekta.

Dodatni postopki preverjanj, vzpostavljeni za evropska sredstva, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, se izvajajo v obdobju do izplačila, in sicer tudi pred sklenitvijo pogodbe in celo pred potrditvijo instrumenta. Večine⁸⁶ teh postopkov preverjanj in postopkov preverjanj za sredstva državnega proračuna organ upravljanja ne opredeljuje kot upravljalna preverjanja.

Postopke preverjanj za evropska sredstva in čas njihove izvedbe prikazujemo na sliki 6.

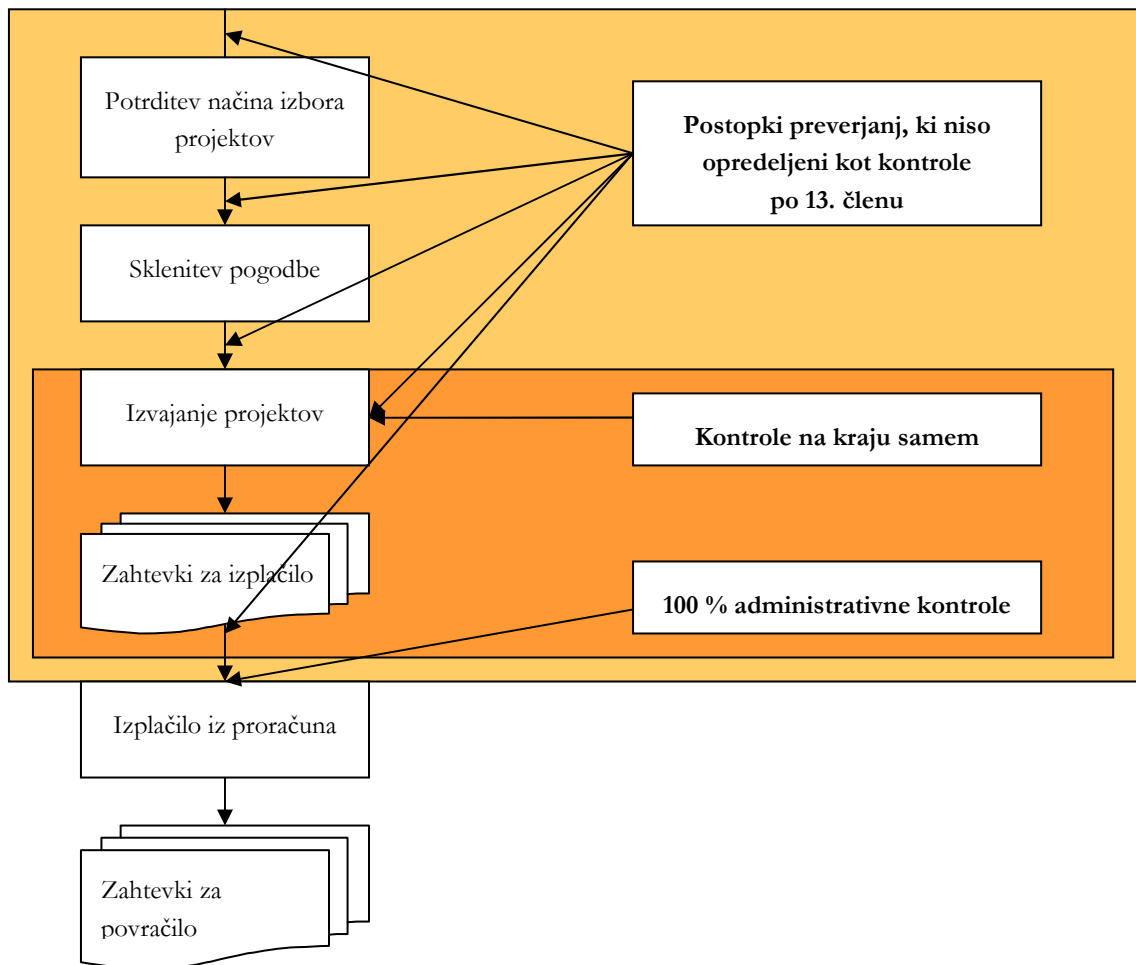
⁸³ S pravnega, finančnega in vsebinskega.

⁸⁴ To je razvidno iz navodil organa upravljanja za kontrole, navodil za instrumente in opisov sistema upravljanja in nadzora.

⁸⁵ Skrbniki pogodb na agentu, pravne službe, finančne službe, oseba, zaposlena v Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance in druge.

⁸⁶ Le pri predhodnem preverjanju javnega razpisa je v navodilih organa upravljanja za instrumente navedeno, da se preverjanje izvede v skladu s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES.

Slika 6: Čas izvedbe postopkov preverjanj za evropska sredstva



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi opisov sistema upravljanja in nadzora ter obrazložitve organa upravljanja.

Kontrole po 13. členu se morajo izvesti tik pred izplačilom iz proračuna. Preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna je treba opraviti tudi prej, to je pred objavo javnega razpisa za izbor projektov in pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. Dodatni postopki preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, se izvajajo tudi pred sklenitvijo pogodbe in celo pred potrditvijo instrumenta. Upravljalna preverjanja se torej izvajajo pred sprejetjem posamezne odločitve in v primernih trenutkih, vendar organ upravljanja vseh postopkov preverjanj (preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna in večine dodatnih postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu) ne opredeljuje kot upravljalna preverjanja. Organ upravljanja kot upravljalna preverjanja opredeljuje le kontrole po 13. členu, ki se izvedejo šele tik pred izplačilom iz proračuna, zato samo s temi kontrolami ni zadoščeno kriteriju, da se upravljalna preverjanja izvedejo v trenutkih, ki bi omogočali, da se hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake in nepravilnosti.

2.2.5 Izvajanje preverjanj brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena/izogibanje večkratnim enakim preverjanjem

Zaradi večkratnega izvajanja enakih preverjanj je delež stroškov preverjanj v celotnih stroških izvedbe projekta višji. Pri tem ni nujno, da večkratno enako preverjanje tudi zmanjšuje tveganje za nastanek nepravilnosti in napak. Zmanjšanje tega tveganja je odvisno predvsem od kakovosti in ne od količine preverjanj, zato smo preverili, ali je za preverjanja, vzpostavljena za evropska sredstva, zagotovljeno, da se izvajajo brez nepotrebnega podvajanja.

Ob izplačilu za projekte kohezijske politike nastanejo odhodki državnega proračuna, zato se za zagotavljanje pravilnosti in smotnosti porabe teh sredstev izvajajo enaka preverjanja kot za sredstva državnega proračuna. Prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike nastanejo šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje. Pravilnost in smotnost se morata zato zagotavljati tudi s preverjanji, ki veljajo posebej za evropska sredstva. Ker pri načrtovanju organiziranosti izvajanj postopkov preverjanj za evropska sredstva niso bili upoštevani postopki preverjanj obstoječe ureditve za sredstva državnega proračuna, se nekateri postopki preverjanj izvajajo večkrat.

V nacionalni uredbi in v navodilih organa upravljanja za kontrole ni določbe oziroma napotkov za izogibanje večkratnim enakim kontrolam. Nasprotno, določitev organov, ki morajo izvajati kontrole po 13. členu, povzroča, da se morajo nekateri postopki preverjanj izvesti še enkrat. Enkrat izvede postopke preverjanj organ, katerega predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva, še enkrat pa drug organ, tisti, ki mora v skladu z nacionalno uredbo izvesti kontrole po 13. členu. Upravljalna preverjanja bi v skladu z evropsko zakonodajo lahko izvajal tudi agent, vendar jih zaradi ožje opredelitve posredniškega telesa v nacionalni uredbi kot v evropskih uredbah ne sme (povezava s točko 2.2.2.a).

V nacionalni uredbi in navodilih organa upravljanja za kontrole niso določene osebe, ki naj bi izvajale upravljalna preverjanja, in tudi ni napotkov, kako določiti te osebe in kakšne morajo biti njihove kvalitete oziroma znanja. Neposredni proračunski uporabniki, katerih predstojniki so odgovorni za ta sredstva, zato sami določijo osebe, ki morajo izvajati upravljalna preverjanja. Nekateri neposredni proračunski uporabniki so za te naloge določili tudi osebe, ki ne izvajajo preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna, zato se določeni postopki preverjanj podvajajo (povezava s točko 2.2.2.a).

Kot upravljalna preverjanja organ upravljanja priznava le tiste postopke preverjanj, ki jih imenuje kontrole po 13. členu. Drugih postopkov preverjanj⁸⁷, ki se izvajajo za evropska sredstva, ne priznava kot upravljalna preverjanja, čeprav so po namenu in vsebini tudi ti postopki del upravljalnih preverjanj. Postopki preverjanj se zato po nepotrebnem izvajajo večkrat.

Na sliki 7, kjer prikazujemo postopke preverjanj za dva zahtevka za izplačilo, so označeni tisti postopki, ki jih organ upravljanja priznava kot upravljalna preverjanja.

⁸⁷ Vseh postopkov preverjanj, ki se izvajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna in vseh dodatnih postopkov, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, razen predhodnega preverjanja razpisne dokumentacije.

Slika 7: Postopki preverjanj za dva zahtevka za izplačilo

Javni razpis izvaja AG (AG = SPS, PT = MG)		Javni razpis izvaja PT (PT = Služba vlade)	
skrbnik pogodbe AG	100 % upravno preverjanje	skrbnik pogodbe PT	100% upravno preverjanje
	100 % pregled na terenu		
skrbnik pogodbe PT	100 % upravno preverjanje	kontrolor OU	vzorčno upravno preverjanje
	vzorčni pregled na terenu		vzorčni pregled na terenu
kontrolor PT*	vzorčno upravno preverjanje		
	vzorčni pregled na terenu		
kontrolor OU	vzorčno upravno preverjanje		
	vzorčni pregled na terenu		

Legenda: OU – organ upravljanja, PT – posredniško telo, AG – agent, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, SPS – javni sklad za podjetništvo.

Opomba: * Kontrolor PT lahko opravlja preverjanja v skladu s pravilnikom⁸⁸, ki velja od 30. 6. 2008.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi internih pravilnikov revidirancev ter opisov sistema upravljanja in nadzora.

S slike 7 je razvidno, da takrat, ko javni razpis izvaja agent, postopke preverjanj izvaja več organov in ne samo tisti, ki bi bil za to najprimernejši (agent, ki bi mu posredniško telo delegiralo naloge izvajanja preverjanj). Ker vseh postopkov preverjanj organ upravljanja ne prizna kot upravljalna preverjanja, se postopki preverjanj izvajajo večkrat.

Ko je neposredni proračunski uporabnik (Služba vlade) tako v vlogi posredniškega telesa kot v vlogi organa upravljanja, se vsi postopki preverjanj izvedejo znotraj enega organa. Ker te postopke organ upravljanja priznava kot upravljalna preverjanja, se preverjanja ne podvajajo.

⁸⁸ Pravilnik o izvajanju postopkov pri porabi in nadzoru sredstev kohezijske politike Ministrstva za gospodarstvo, št. 020-14/2005-3 z dne 11. 6. 2008.

Ureditev za evropska sredstva ne zagotavlja izvajanja preverjanj brez nepotrebne podvajanja. Ker je organ upravljanja ožje opredelil upravljalna preverjanja in ker pri vzpostavitvi upravljalnih preverjanj ni bila upoštevana obstoječa ureditev za sredstva državnega proračuna ter zaradi določil nacionalne uredbe in navodil organa upravljanja za kontrole, se enaki postopki preverjanj izvajajo večkrat, kar pomeni nepotrebno povečanje upravnega bremena.

2.2.6 Elementi učinkovite notranje kontrole

V tabeli 5 prikazujemo ugotovitve za vse kriterije, ki so podlaga za oceno o tem, ali organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole.

Tabela 5: Ugotovitve o tem, ali organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole

Kriteriji, ki so podlaga za oceno o tem, ali organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole	Ureditev za evropska sredstva
Ustrezno načrtovanje organiziranosti preverjanj	×
Preverjanja izvajajo organi in osebe, ki so za to najprimernejši	×
Dostopnost rezultatov preverjanj	✓
Preverjanja se opravijo v pravem času	✓*
Postopki preverjanj se ne podvajajo	×
Ali organiziranost upravljalnih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole in je vzpostavljena brez nepotrebne povečanja upravnega bremena	×

* Postopki preverjanj se sicer opravijo v pravem času, vendar organ upravljanja vseh postopkov ne opredeljuje kot upravljalna preverjanja.

Organiziranost preverjanj v ureditvi za evropska sredstva ni vzpostavljena brez nepotrebne povečanja upravnega bremena in ne temelji na elementih učinkovite notranje kontrole. Kljub zagotavljanju dostopnosti rezultatov upravljalnih preverjanj vsem tistim udeležencem, osebam in organom, za katere je ustrezno, da ta dostop imajo, in izvajanju upravljalnih preverjanj v pravem času, namreč:

- organ upravljanja ni ustrezno načrtoval organiziranosti upravljalnih preverjanj;
- ureditev ne zagotavlja vedno, da dodatne postopke preverjanj, vzpostavljene posebej za evropska sredstva, izvajajo organi in osebe, ki bi bili za to najprimernejši;
- nekaterih upravljalnih preverjanj, ki so sicer opravljena pred sprejetjem odločitve oziroma dovolj kmalu, da se popravni ukrepi lahko izvedejo še pred izplačilom iz proračuna, organ upravljanja ne opredeljuje kot upravljalna preverjanja;
- obstoječa ureditev za evropska sredstva ne zagotavlja izvajanja preverjanj brez nepotrebne podvajanja in s tem brez nepotrebne povečanja upravnega bremena.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost organiziranosti upravljalnih preverjanj na področju kohezijske politike programskega obdobja od leta 2007 do 2013 v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2008 pri Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za gospodarstvo, Javnem skladu Republike Slovenije za podjetništvo ter Ministrstvu za promet – Direkciji Republike Slovenije za ceste.

Menimo, da izvajanje upravljalnih preverjanj *ni bilo učinkovito organizirano*. Kljub temu, da je bilo izvajanje upravljalnih preverjanj organizirano tako, da omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, pa organiziranost izvajanja teh preverjanj ne temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol in upravljalna preverjanja niso bila vzpostavljena tako, da se ne bi povečalo upravno breme.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna ni vzpostavljenih enotnih pisnih standardov in postopkov za preverjanje izplačil – točka 2.1.1.a. Vzpostavljeno je upravno preverjanje zahtevka za izplačilo, pregledi projektov na kraju samem pa niso posebej predvideni – točka 2.1.2.a. Ključne vsebine, predpisane z evropskima uredbama, niso povzete v nacionalni zakonodaji, preverjanja pa se morajo izvajati za vse ključne vsebine, saj se le tako lahko zagotovi zakonita, namenska, učinkovita in gospodarna poraba sredstev – točka 2.1.3.a. Zahtevano je dokumentiranje opravljenih preverjanj, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja – 2.1.4.a.

Ob izplačilu za projekte kohezijske politike najprej nastanejo odhodki državnega proračuna, šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropskih uredb nastanejo tudi prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike. Za projekte kohezijske politike je zato treba pred izplačilom iz državnega proračuna izvesti enake postopke, kot bi jih izvedli, kadar gre le za običajno financiranje iz državnega proračuna. Ker ureditev za sredstva državnega proračuna v celoti ne omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, bi bilo treba to ureditev dopolniti tako, da bi bilo zadoščeno zahtevam evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja, ne da bi se po nepotrebnem povečalo upravno breme.

V ureditvi za evropska sredstva so bili vzpostavljeni dodatni postopki preverjanj, ki sicer skupaj omogočajo izpolnitev zahtev evropskih uredb, vendar pri tem niso bili upoštevani že obstoječi postopki preverjanj za sredstva državnega proračuna – točka 2.2.1. Teh dodatnih postopkov preverjanj ne izvajajo vedno najustreznejši organi in osebe, zato se enaki postopki preverjanj izvajajo večkrat – točka 2.2.2.

Do večkratnega izvajanja enakih postopkov preverjanj pride predvsem zato, ker je organ upravljanja ožje opredelil upravljalna preverjanja – točka 2.2.5. Organ upravljanja namreč kot upravljalna preverjanja obravnava in priznava le tiste postopke preverjanj, ki jih je opredelil kot kontrole po 13. členu. Te so vzpostavljene tako, da so rezultati preverjanj dostopni vsem organom in osebam. Upravljalna preverjanja

se sicer izvajajo v času, ki bi omogočal, da se hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake, vendar pa organ upravljanja vseh postopkov preverjanj ne priznava kot upravljalna preverjanja – točka 2.2.4.

4. PRIPOROČILA

Vlada Republike Slovenije je 5. 3. 2009 spremenila nacionalno uredbo, tako da je uvedena možnost prenosa administrativnih kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES od posredniškega telesa k agentu. S to spremembo je odpravljena ena izmed ugotovljenih pomanjkljivosti v sistemu preverjanja izplačil evropskih sredstev. Kljub temu Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organu upravljanja priporočamo:

- naj širše obravnava upravljalna preverjanja in kot upravljalna preverjanja prizna vse postopke preverjanj, ki so po namenu in vsebini takšni, da prispevajo k uresničevanju zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja;
- naj predlaga dodatno spremembo nacionalne uredbe oziroma spremeni navodila tako, da bo sistem preverjanja izplačil evropskih sredstev upošteval že vzpostavljene postopke preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna in le-te dopolnil z manjkajočimi postopki preverjanj, kot jih zahtevata Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES; pri tem naj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol; k načrtovanju vzpostavitve preverjanj bi bilo zaradi strokovne zahtevnosti področja smiselno povabiti organ, ki je zadolžen za razvoj, usmerjanje in koordinacijo notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji in v tem okviru za koordinacijo in usklajevanje sistema notranjih kontrol.

Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za gospodarstvo, Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo in Ministrstvu za promet – Direkciji Republike Slovenije za ceste priporočamo:

- naj tudi v ureditvi za sredstva državnega proračuna dokumentirajo vsebino opravljenih preverjanj, na primer z uporabo kontrolnih listov.

Pravni pouk

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

Številka: 1220-2/2008-23
Ljubljana, 17. aprila 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 4

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
2. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
3. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
4. Ministrstvu za promet, Direkciji Republike Slovenije za ceste, priporočeno;
5. Javnemu skladu Republike Slovenije za podjetništvo, priporočeno;
6. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
7. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
8. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
9. Borisu Pfeipferju, priporočeno;
10. Viliju Žavrlanu, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, priporočeno;
13. arhivu, tu.

5. PRILOGE

Priloga 1: Pomembnejše določbe iz pravnih in drugih podlag za evropski in državni proračun, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in upravljalnih preverjanj

Medinstitucionalni sporazumom o dobrem finančnem poslovanju

Namen Medinstitucionalnega sporazuma o dobrem finančnem poslovanju (v nadaljevanju: sporazum) je izvajanje proračunske discipline in izboljšanje delovanja letnega proračunskega postopka ter sodelovanja med institucijami v proračunskih zadevah, kakor tudi zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja.

V 44. točki sporazuma je navedeno, da se institucije strinjajo, da je pomembno okrepiti notranjo kontrolo tako, da se ne bi povečevalo upravno breme, zato bi bila poenostavitev temeljne zakonodaje osnovni pogoj. V zvezi s tem ima prednost dobro finančno poslovanje, katerega namen je pridobitev pozitivne izjave o zanesljivosti za sredstva v okviru deljenega upravljanja. Določbe se zato lahko po potrebi opredelijo v temeljnih zakonodajnih aktih. Ustrezni revizijski organi v državah članicah v okviru svojih povečanih odgovornosti za strukturne sklade in v skladu z nacionalnimi ustavnimi pravili pripravijo oceno skladnosti upravljavskih in kontrolnih sistemov s predpisi Skupnosti.

V 45. točki sporazuma je navedeno, da se institucije strinjajo, da se sporazum izvaja in proračun izvršuje v okviru dobrega finančnega poslovanja na podlagi načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti, zaščite finančnih interesov, sorazmernosti upravnih stroškov in uporabniku prijaznih postopkov. Institucije sprejmejo ustrezne ukrepe, zlasti s Finančno uredbo, ki jo je treba sprejeti po spravnem postopku, uvedenem s Skupno izjavo Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije z dne 4. 3. 1975, in sicer po načelih, ki je omogočil sporazum v letu 2002.

Finančna uredba, ki se uporablja za evropski proračun in njena izvedbena uredba

Finančna uredba v 53(b) členu določa, da kadar Komisija izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice. Države članice sprejmejo vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Skupnosti, ne da bi posegale v dopolnilne določbe, vključene v ustrezne predpise posameznih sektorjev, in da bi pri deljenem upravljanju zagotovile, da se sredstva uporabijo v skladu s pravili in načeli. V ta namen se prepričajo, da so ukrepi, financirani iz proračuna, dejansko izvedeni in zagotovijo, da so izvedeni pravilno ter preprečijo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije. 28(a) člen določa, da se proračun izvršuje v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, primerno za posamezni način upravljanja, in v skladu z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev.

Izvedbena uredba finančne uredbe, ki se uporablja za evropski proračun, v 22(a) členu opredeljuje elemente, na katerih temelji učinkovita notranja kontrola:

- na izvajanju ustrezne strategije obvladovanja tveganja in ustrezne strategije kontrole, o kateri je bilo doseženo soglasje med vsemi udeleženci v verigi kontrol;
- na dostopnosti rezultatov kontrol vsem udeležencem v verigi kontrol;
- na pravočasni uporabi popravilnih ukrepov, ki zajemajo, če je primerno, odvrtačilne kazni;
- na jasni in nedvoumni zakonodaji, na kateri temeljijo politike;
- na odpravi večkratnih kontrol;
- na načelu izboljšanja stroškovne učinkovitosti kontrol.

Uredba 1083/2006/ES

Uredba 1083/2006/ES v 60(a) členu določa, da je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila. Ta odstavek se ne nanaša na upravljalna preverjanja, temveč na postopek izbora projektov.

Uredba 1083/2006/ES v 60(b) členu določa, da je organ upravljanja odgovoren za preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili; pregledi posameznih projektov na kraju samem se lahko izvedejo na podlagi vzorca v skladu s podrobnimi pravili, ki jih sprejme Komisija po postopku iz 103.(3) člena te iste uredbe.

Uredba 1083/2006/ES v 42. členu določa, da država članica ali organ upravljanja lahko upravljanje in izvajanje dela operativnega programa zaupa enemu ali več posredniškemu telesu, ki jih imenuje država članica ali organ upravljanja, vključno z lokalnimi organi, regionalnimi telesi za razvoj ali nevladnimi organizacijami v skladu z določbami sporazuma med državo članico, organom upravljanja in tem telesom. Takšen prenos ne posega v finančno odgovornost organa upravljanja in držav članic.

Uredba 1828/2006/ES

Uredba 1828/2006/ES v prvem odstavku 13. člena določa, da organ upravljanja zagotovi, da so zaradi izbire in potrditve operacij v skladu s členom 60(a) Uredbe 1083/2006/ES upravičenci obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi ali storitvami, dobavljenimi v okviru operacije, načrtom financiranja, rokom za izvajanje ter finančnimi in drugimi informacijami, ki jih je treba hraniti in sporočati. Preden je sprejeta odločitev o potrditvi, se organ upravljanja prepriča, da upravičenec lahko izpolni te pogoje. Ta odstavek se ne nanaša na upravljalna preverjanja, temveč na postopek izbora projektov.

Uredba 1828/2006/ES v drugem odstavku 13. člena določa, da preverjanje, ki ga izvede organ za upravljanje v skladu s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES, zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike projektov, če je to primerno. Preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so projekti ter izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj. Preverjanje vključuje naslednje postopke:

- upravno preverjanje vsakega zahtevka za povračilo, ki ga predložijo upravičenci,
- preglede posameznih projektov na kraju samem.

Uredba 1828/2006/ES v tretjem odstavku 13. člena določa, da kadar se pregledi na kraju samem iz drugega odstavka izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ za upravljanje vzdržuje evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje projekte ali poslovne dogodke, izbrane za pregled. Organ za upravljanje določi velikost vzorca, ki v zadostni meri zagotavlja zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov, pri tem pa upošteva stopnjo tveganja, ki jo organ za upravljanje določi za vrsto upravičencev in projektov. Metodo vzorčenja pregleda vsako leto.

Uredba 1828/2006/ES v četrtem odstavku 13. člena določa, da organ upravljanja vzpostavi pisne standarde in postopke za preverjanje iz drugega odstavka ter vzdržuje evidenco za vsako preverjanje, v kateri so navedeni opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.

Uredba 1828/2006/ES v petem odstavku 13. člena določa, da kadar je organ upravljanja tudi upravičenec v okviru operativnega programa, ureditev preverjanja iz drugega, tretjega in četrtega odstavka zagotavlja ustrezno ločitev nalog v skladu s 58(b) členom Uredbe 1083/2006/ES.

Usmeritve Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora

Usmeritve Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, opredeljujejo kriterije za ocenjevanje ustreznosti upravljalnih preverjanj:

- obstoj pisnih postopkov in izčrpnih kontrolnih listov, ki bi se morali nanašati na preverjanje:
 - upravičenega obdobja,
 - skladnosti s potrjenim projektom,
 - skladnosti z odobreno stopnjo financiranja,
 - pravilnosti zahtevka za izplačilo,
 - skladnosti s pravili državnih pomoči, pravili o javnih naročilih, okoljevarstvenimi pravili, pravili informiranja in obveščanja ter pravili enakih možnosti,
 - resničnosti projekta, vključno s fizičnim napredkom projekta,
 - skladnosti s pogodbenimi določili,
 - upravičenosti prijavljenih izdatkov in
 - obstoja revizijske sledi;
- upravna preverjanja, ki se nanašajo na izdatek, morajo biti izvedena, preden se izdatek certificira;
- vsi zahtevki za izplačilo, ki jih predložijo upravičenci, morajo biti upravno preverjeni in preverjanje naj vključuje tako preverjanje zahtevka za izplačilo kot spremne dokumentacije;
- pregledi projektov na kraju samem bi se morali izvajati, ko je projekt že v izvajanju in je že dosegel fizični in finančni napredek;
- vzdrževati je treba evidenco:
 - upravnih preverjanj in pregledov na kraju samem, vključno z opravljenim delom in ugotovitvami,
 - ukrepov glede ugotovljenih nepravilnosti/pomanjkljivosti;
- kadar se pregledi projektov na kraju samem izvajajo na podlagi vzorca, mora biti ta oblikovan na podlagi ustrezne ocene tveganja in treba je dokumentirati izbrane projekte, opisati metodo vzorčenja in zagotoviti pregled nad ugotovitvami preverjanj in zaznanimi nepravilnostmi;
- obstajati morajo pisni postopki, ki jih je odobril organ upravljanja in ki zagotavljajo, da organ za potrjevanje za namen certificiranja prejme vse potrebne informacije o izvedenih upravljalnih preverjanjih.

Zakon o javnih financah

Zakon o javnih financah v 54. členu določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Minister, pristojen za finance, podrobneje uredi načine prevzemanja obveznosti, obveščanja o prevzetih obveznostih in načine izplačil iz državnega in občinskega proračuna.

Zakon o javnih financah v 99.a členu določa, da notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Notranji nadzor javnih financ mora zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Zakon o javnih financah v 100. členu določa, da je predstojnik neposrednega in posrednega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja. Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja, da bi se dosegli zastavljeni cilji, ter zagotovilo, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije v 161. členu določa, da neposredni proračunski uporabnik lahko zaupa izvedbo projekta drugemu, ki je lahko prejemnik ali sofinancer. Če zaupa izvedbo drugemu, sklene pogodbo o izvedbi in sofinanciranju. V pogodbi mora neposredni proračunski uporabnik zavezati izvajalca projekta k upoštevanju pravil o javnem naročanju, poročanju ter izvedbi v skladu s predpisi, ki urejajo javno financiranje. V pogodbi si mora tudi zagotoviti možnost sprotne nadzora nad izvajanjem projekta, vključno s periodičnim poročanjem in možnostjo pridobitve poročil na zahtevo, možnost sprotne vpogleda v vso dokumentacijo ter v samo izvajanje projekta, ter v dokumentacijo o zagotavljanju kakovosti in izvajanju sistema zagotavljanja kakovosti, pregled nad financiranjem drugih financerjev, vračilo sredstev, odpravo nepravilnosti in revizijsko sled. V 229. členu pravilnik določa, da se za dodelitev sredstev subvencij sklene pogodba med neposrednim proračunskim uporabnikom in prejemnikom. Obvezne sestavine takšne pogodbe so:

- naziv in naslov neposrednega uporabnika in prejemnika sredstev;
- namen, za katerega so sredstva dodeljena;
- višina dodeljenih sredstev;
- terminski plan porabe sredstev;
- način nadzora nad namensko porabo sredstev, kot na primer:
 - spisek dokazil, ki jih mora predložiti prejemnik za porabo vsake posamezne vrste subvencije, posojila in drugih oblik sredstev;
 - možnost, da uporabnik kadar koli preverja namensko porabo sredstev;
 - poročila o poteku in rezultatih porabljenih sredstev v fazi izvajanja projekta ali programa oziroma najmanj zaključno poročilo;

- dolžnost neposrednega uporabnika, da spremlja in nadzira izvajanje pogodbe ter namensko porabo proračunskih sredstev;
- določilo, da mora prejemnik ob nenamenski porabi sredstev sredstva vrniti v proračun skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi;
- določilo, da mora prejemnik obrazložiti in utemeljiti podaljšanje roka porabe sredstev glede na predvideni terminski načrt, ker drugače izgubi pravico do nadaljnje porabe sredstev;
- drugo, kar izhaja iz notranjih predpisov in usmeritev neposrednih uporabnikov glede obvezne vsebine pogodb.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ v 7. členu določa, da morajo proračunski uporabniki sami določiti podrobna pravila za notranje kontrole za oddajo javnih naročil, prevzemanje obveznosti v breme proračuna, izplačevanje iz proračuna, izterjavo terjatev proračuna, načrtovanje likvidnosti, načrtovanje vračil v proračun, varovanje javnega premoženja in sredstev. Tisti proračunski uporabniki, ki razpolagajo s sredstvi Evropske unije, pa morajo upoštevati tudi posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo, sprejete na podlagi evropske zakonodaje.

Usmeritve za notranje kontrole

Usmeritve za notranje kontrole opisujejo upravljanje s tveganji in notranje kontrole, opredelitev in cilje notranjih kontrol, vlogo in odgovornost pri notranjih kontrolah, temeljna načela notranje kontrole ter postopke in pravila za notranje kontrole.

Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora zagotoviti ustrezen sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ki ga ocenjuje notranja revizijska služba in predlaga izboljšave. Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja, da bi se dosegli zastavljeni cilji, ter zagotovilo, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Notranje kontroliranje je potrebno, ker:

- postajajo proračunski uporabniki vedno večji in kompleksni, tako da neposreden nadzor posameznikov ni več mogoč;
- se proračunski uporabniki zaradi notranjih in zunanjih dejavnikov soočajo z različnimi finančnimi, upravnimi in komercialnimi tveganji, ki ogrožajo doseganje njihovih ciljev.

Glavni cilji notranjih kontrol so:

- učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika;
- smotrna uporaba sredstev ter njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, goljufij in drugih nepravilnosti;
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva;

- zagotavljanje in ohranjanje pravočasnih, celovitih ter zanesljivih računovodskih in drugih podatkov in informacij ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih;
- zagotavljanje enakih možnosti in varovanje okolja.

Predhodna notranja kontrola je usmerjena v predhodno odobravanje odločitev, zlasti tistih s finančnimi posledicami, in mora biti vključena v postopke ter dajati razumno zagotovilo, da so:

- finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom uporabnika,
- postopki nabave in sklepanja pogodb v skladu z ustreznimi predpisi,
- finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik ali z drugimi odločitvami o vodenju javnih financ ter s splošno zavezujočimi predpisi.

Te navedbe se uporabljajo tudi za nadzor upravljanja s premoženjem proračunskega uporabnika.

Naknadna notranja kontrola se uporablja za preverjanje:

- objektivnega stanja dejstev, ki so predmet kontrole in njihove skladnosti s splošno zavezujočimi predpisi in usmeritvami ter internimi akti posloводства (pravilnost in smotrnost poslovanja);
- upoštevanja postopka pri izvajanju predhodne notranje kontrole.

Usmeritve za notranje kontrole navajajo, da se učinkovitost notranjih kontrol zelo poveča z uporabo standardne dokumentacije in obrazcev ter da se tako tudi lažje zagotovi skladnost postopkov z zahtevami zakonodaje. Usmeritve priporočajo, da proračunski uporabniki v svoja navodila za delo vključijo tudi ukrepe, ki se sprejmejo pri odkritju nepravilnosti, ter podatke, ki jih je treba evidentirati v zvezi z vsako nepravilnostjo. Priporočajo, da se pripravi poseben kontrolni list, ki se ob odkritju nepravilnosti izpolni. Oblika kontrolnega lista je lahko različna glede na znesek sredstev, na katerega se nepravilnost nanaša in na naravo nepravilnosti. Pri vseh nepravilnostih pa je bistveno, da se evidentirajo in da se sprejmejo ustrezni popravljalni ukrepi.

Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije

Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (v nadaljevanju: pravilnik) v 13. členu določa, da neposredni proračunski uporabniki v navodilih za finančno poslovanje opredelijo organiziranost in način vodenja finančnega poslovanja, odgovorne osebe, pripravo in izvrševanje finančnega načrta, poslovne knjige, poročanje, način arhiviranja in rok hrambe knjigovodskih listin in druge določbe, ki so potrebne zaradi posebnosti delovanja posameznih uporabnikov. Finančno poslovanje po 3. členu pravilnika obsega postopke priprave in izvrševanja finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika in upravljanje s premoženjem, ki ga uporablja za izpolnjevanje nalog v okviru njegovih pristojnosti.

Pravilnik v 19. členu določa, da mora neposredni proračunski uporabnik zagotoviti kontroliranje knjigovodskih listin kot podlage za obveznost neposrednega proračunskega uporabnika ter preverjanje obstoja obveznosti in pogojev, pod katerimi obveznost zapade v plačilo.

Priloga 2: Način izbora projektov za izbrana izplačila

Tabela 6: Vloga revidirancev v izvajanju kohezijske politike in način izbora projektov za izbrana izplačila

Primer:	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Način izbora projektov	Neposredna potrditev projekta	Neposredna potrditev projekta	Javni razpis izvaja posredniško telo	Javni razpis izvaja agent	Javni razpis izvaja posredniško telo	Javni razpis izvaja posredniško telo
Organ upravljanja	Služba vlade					
Posredniško telo	-	-	MJU	MG		Služba vlade
Agent	-	-	-	SPS	-	-
Upravičenec	DRSC	MJU	-	-	-	-

Legenda: MG – Ministrstvo za gospodarstvo, MJU – Ministrstvo za javno upravo, SPS – javni sklad za podjetništvo.

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi predloženih podatkov revidirancev.

Priloga 3: Ključne vsebine preverjanj, določene z nacionalno uredbo, navodili organa upravljanja za kontrole in navodili organa upravljanja za instrumente

Navodila organa upravljanja za kontrole določajo, da je pri izvedbi administrativnih kontrol treba preveriti:

- skladnost s potrjenim projektom;
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov;
- skladnost s podpisano pogodbo oziroma drugo pravno podlago;
- ali se izplačila nanašajo na obdobje upravičenosti;
- ali so nastali stroški upravičeni skladno z navodili organa upravljanja o upravičenih stroških;
- spremembe na projektu v skladu s 57. členom Uredbe 1083/2006/ES;
- pristnost in pravilnost vseh originalnih računov oziroma dokumentov enake dokazne vrednosti;
- pristnost in pravilnost spremne dokumentacije;
- usklajenost s pravili državnih pomoči, pravili o javnih naročilih, okoljevarstvenimi pravili, pravili enakih možnosti;
- usklajenost s pravili informiranja in obveščanja;
- usklajenost z drugo nacionalno zakonodajo in zakonodajo Skupnosti;
- da ne gre za dvojno financiranje projekta.

Pri izvedbi kontrole na kraju samem je treba preveriti:

- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav, storitev in gradenj;
- skladnost s potrjenim projektom;
- ali so nastali stroški upravičeni v skladu z navodili organa upravljanja o upravičenih stroških;
- spremembe na projektu v skladu s 57. členom Uredbe 1083/2006/ES;
- pristnost in pravilnost originalnih računov v skladu s pogodbo, naročilnico in drugo dokumentacijo;
- spoštovanje nacionalne zakonodaje in zakonodaje Skupnosti z določenega področja (na primer javna naročila, okoljevarstvena pravila, pravila državnih pomoči in pravila enakih možnosti);
- usklajenost in spoštovanje pravil o informiranju in obveščanju;
- ustreznost revizijske sledi;
- ločenost računovodskega spremljanja in evidentiranja poslovnih dogodkov;
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov projekta;
- da ne gre za dvojno financiranje projekta;
- ustreznost izvajanja administrativnih kontrol ter dokumentiranja in arhiviranja dokumentacije pri neposrednih proračunskih uporabnikih v vlogi posredniških teles.

V skladu z navodili organa upravljanja za kontrole mora biti kontrolor poleg že navedenega pozoren predvsem na nepravilne količine, odstopanja v kakovosti, neprijavljene prihodke, neupravičeno prodajo, več zahtevkov za isto dobavo, storitev ali gradnjo, pravilnost izbirnih postopkov, kršenje pravil informiranja in obveščanja javnosti, neustrezno revizijsko sled, napake pri finančnem toku med upravičencem in partnerji, ločene računovodske evidence, drugo neupoštevanje pogodbenih pogojev, druge kršitve zakonodaje.

V skladu z nacionalno uredbo in navodili organa upravljanja za instrumente je pri preverjanjih, ki niso opredeljena kot kontrole po 13. členu, treba preveriti še naslednje vsebine: administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustreznost vloge, skladnost vloge s predpisi za pripravo investicijske dokumentacije, pravilnost postopka izvajanja instrumenta, pravilnost postopka izvajanja javnega razpisa za izbor projektov in skladnost javnega razpisa s pravili državnih pomoči.

Priloga 4: Dokumentiranje opravljenih preverjanj, določeno z internimi pravilniki in navodili revidirancev

V skladu z internimi pravilniki oziroma navodili revidirancev se že pri pripravi vsebine pogodbe zahteva preverjanje ustreznosti pogodbe, s finančnega, pravnega in vsebinskega vidika. Preverjanja ustreznosti predlogov pogodb se zabeležijo s podpisi ali parafriranjem pregledovalcev ali pa na posebnem spremnem obrazcu.

Z internimi pravilniki oziroma navodili vseh revidirancev je predpisana tudi pisna potrditev skladnosti knjigovodske listine z naročilom. Pri vseh revidirancih je to treba storiti s podpisom ali parafriranjem pregledovalca na knjigovodski listini, pri dveh (Ministrstvo za gospodarstvo in javni sklad za podjetništvo) tudi z žigom, pri enem (Ministrstvo za javno upravo) pa je treba vsebino knjigovodske listine potrditi v aplikaciji pisarniškega poslovanja. Pri vseh revidirancih je treba vsebinsko kontrolo knjigovodskih listin potrditi še s podpisom na odredbi za izplačilo, kjer je treba navesti tudi datum vsebinske kontrole.

V internih pravilih enega revidiranca (Ministrstvo za gospodarstvo) je navedeno, da mora za vsako opravljeno kontrolo ostati revizijska sled v obliki parafe ali podpisa in datuma parafriranja ali podpisovanja, podpisane in datirane opombe oziroma opozorila, uradnega zaznamka ali na kakšen drug način. Ob ugotovljenih pomanjkljivostih ali nepravilnostih je treba izvajalcu oziroma dobavitelju poslati pisno obvestilo z navedenimi pomanjkljivostmi in nepravilnostmi ter na popravljenem računu navesti opombo glede razlogov za popravek. Pri drugem revidirancu (Služba vlade) je treba o nepravilnosti obvestiti skrbnika postavke oziroma finančno službo, vendar ni posebej opredeljeno, da je to treba storiti v pisni obliki. Pri drugih revidirancih je podana zahteva, da se knjigovodska listina o ugotovljenih nepravilnosti zavrne in obvesti izvajalca, dobavitelja oziroma prejemnika, ni pa predpisano, da je to treba storiti v pisni obliki.

Pri enem revidirancu (javni sklad za podjetništvo) se pri pregledih na kraju samem zahteva uporaba kontrolnih listov, napisati pa je treba tudi poročilo o ogledu investicije, v katerem se zabeleži stanje investicije in pripombe oziroma kršitve. Zahteva po dokumentiranju pregledov na kraju samem je podana tudi pri drugem revidirancu (Ministrstvo za gospodarstvo), vendar ni navedeno, na kakšen način je to treba storiti. Interni pravilniki drugih revidirancev ne predvidevajo pregledov projektov na kraju samem.



Bedimo 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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96