



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



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

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



Številka: 1215-33/2006-19

Ljubljana, 8. junija 2007



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

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

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Krško kandidirala za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, in uspela pridobiti le sredstva Kohezijskega sklada.

Občina Krško je s projektom Poslovna cona Vrbina dvakrat neuspešno kandidirala za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Pri prvi prijavi Občina Krško ni imela vseh potrebnih listin, med drugim tudi ne gradbenega dovoljenja. Druga prijava na javni razpis za sofinanciranje poslovne cone v znesku 500.000 tisoč tolarjev (2.086 tisoč evrov) ni bila obravnavana zaradi administrativne pomote Občine Krško.

Občina Krško je bila uspešna pri prijavi za sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje projekta *Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* in pridobila 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 799.546 tisoč tolarjev (3.336 tisoč evrov) sredstev Kohezijskega sklada. Zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe od ocenjene vrednosti razpisanih projektantskih in gradbenih del bo Občina Krško črpala 289.663 tisoč tolarjev (1.209 tisoč evrov) manj sredstev Kohezijskega sklada od prvotno dodeljenih. Med vzroki, ki so vplivali na razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo izvajalskih del, je tudi dolgo časovno obdobje treh let od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe in s tem povezane spremenjene razmere na trgu. Pomembno je, da pri neizkoriščenih sredstvih posameznega podprojekta in dodatnih upravičenih stroških drugih podprojektov Ministrstvo za okolje in prostor uspe prerazporediti sredstva v okviru regionalnega projekta, drugače ostanejo dodeljena sredstva za regionalni projekt neizkoriščena.

Črpanje sredstev Kohezijskega sklada se do konca leta 2005 še ni pričelo predvsem zaradi zamude države pri pripravi navodil za pripravo razpisne dokumentacije, dolgotrajne priprave in popravljanja razpisne dokumentacije Občine Krško in dolgotrajnega pregledovanja in potrjevanja razpisne dokumentacije, ki sta

ga opravila Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za finance. Nastale zamude lahko povzročijo, da projektantska in gradbena dela ne bodo zaključena do rokov, navedenih v finančnem memorandumu, in bo moral organ upravljanja pridobiti soglasje Evropske komisije za spremembo rokov črpanja sredstev Kohezijskega sklada. Brez soglasja Evropske komisije stroški, nastali izven upravičenega obdobja, ne bodo upravičeni za sofinanciranje s sredstvi skladov Evropske unije.

Računsko sodišče meni, da je Občina Krško sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja, medtem ko je bila pri pridobivanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con manj uspešna.

Računsko sodišče priporoča Občini Krško, naj za bolj učinkovito pridobivanje in črpanje sredstev iz skladov Evropske unije:

- dokumente, ki predstavljajo dolgoročne strateške programe občine, posreduje v obravnavo in potrditev občinskemu svetu;
- ustrezno organizacijsko strukturo in notranje izvedbene načrte vzpostavlja že v začetni fazi izvajanja posameznega projekta;
- pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev skladov Evropske unije za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1	PODROČJE REVIZIJE 7
1.2	PREDSTAVITEV OBČINE KRŠKO 8
1.3	CILJI REVIZIJE 10
1.4	METODE DELA 11
1.5	OMEJITVE PRI IZVEDBI REVIZIJE 11
2. PREDSTAVITEV KOHEZIJSKEGA SKLADA IN VLOGE OBČINE	12
2.1	KOHEZIJSKI SKLAD..... 12
2.2	VLOGA OBČIN V SISTEMU PRIDOBIVANJA IN ČRANJA SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA.. 13
3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRANJE SREDSTEV SKLADOV EU	17
3.1	ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN ČRANJU SREDSTEV SKLADOV EU 17
3.1.1	Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU 18
3.1.2	Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada 27
3.1.3	Ali je občina izvajala postopke v skladu s predpisi in drugimi akti na način, da je črpanje na ravni države lahko potekalo, oziroma da ni in ne bo prišlo do zaustavitev in prekinitev črpanja ali povrnitev sredstev Kohezijskega sklada v evropski proračun..... 30
3.2	ALI JE OBČINA VZPOSTAVILA POGOJE ZA USPEŠNO PRIDOBIVANJE IN ČRANJE SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA 31
3.2.1	Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju varstva okolja 32
3.2.2	Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta..... 34
3.2.3	Ali je občina ustrezno izvajala projekt..... 37
4. POVZETEK UGOTOVITEV	39
5. MNENJE	41
6. PRIPOROČILA	42
7. PRILOGE	43

1. UVOD

Revizijo o sposobnosti Občine Krško za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) pri gradnji poslovnih con smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1). Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1215-33/2006-2 z dne 13. 2. 2006.

1.1 Področje revizije

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

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

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

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

⁴ Pri projektu *Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* se revizija nanaša na obdobje od začetka leta 2002 do konca leta 2005. Pri preverjanju uspešnosti (točka 3.1.1.1) in preverjanju ustreznosti vzpostavitve pogojev (točka 3.2.1) obravnavamo tudi aktivnosti Občine Krško pred navedenim obdobjem.

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

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

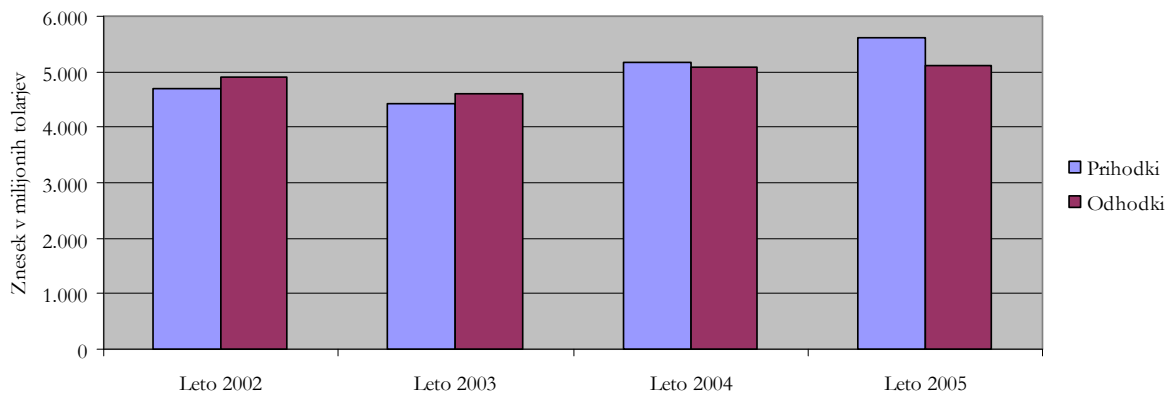
Občina, ki pridobi sredstva ESRR, ima v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji⁷ vlogo končnega upravičenca. Končni upravičenec izvede projekt in je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca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

1.2 Predstavitev Občine Krško

Osnovni podatki o Občini Krško:

- leto ustanovitve: 1994,
- število prebivalcev: 28.057⁸,
- število zasedenih delovnih mest: 67⁹.

Slika 1: Realizirani prihodki in odhodki Občine Krško po letih



Vir: odloki o zaključnih računih proračunov Občine Krško za leta od 2002 do 2005¹⁰.

V letih od 2002 do 2005 ter med revizijo je bil odgovorna oseba Franc Bogovič, župan Občine Krško.

Pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se je Občina Krško dvakrat prijavila na razpis za sredstva ESRR za sofinanciranje projekta »Komunalno opremljanje Poslovne cone Vrbina - Faza 1« (v nadaljevanju: projekt Poslovna cona Vrbina), vendar na razpisih ni bila uspešna.

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

⁸ Statistični letopis, Prebivalstvo Slovenija z dne 31. 12. 2005, Statistični urad Republike Slovenije.

⁹ Na dan 31. 12. 2004, vir: Spremembe kadrovskega načrta za leto 2005.

¹⁰ Uradni list RS, št. 46/03, 68/04, 61/05, 49/06.

V prijavi za drugi javni razpis¹¹ so navedeni naslednji finančni podatki o projektu Poslovna cona Vrbinca:

- celotna vrednost projekta¹² znaša 1.777.948 tisoč tolarjev,
- upravičeni stroški¹³ znašajo 1.016.308 tisoč tolarjev,
- delež sofinanciranja EU¹⁴ je 49,20 odstotka upravičenih stroškov oziroma 500.000 tisoč tolarjev.

Pridobitev sredstev Kohezijskega sklada

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Krško pridobila sredstva ISPA¹⁵ za projekt *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save - podprojekt Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* (v nadaljevanju: projekt Kanalizacijski sistem Krško). Dokument o odobritvi sredstev, finančni memorandum¹⁶, je Evropska komisija podpisala 18. 12. 2002, Republika Slovenija pa 24. 01. 2003.

V finančnem memorandumu so navedeni naslednji finančni podatki o projektu Kanalizacijski sistem Krško:

- celotna vrednost projekta po prijavi¹⁷ znaša 2.013.764 tisoč tolarjev¹⁸,
- upravičeni stroški znašajo 1.599.092 tisoč tolarjev¹⁹,
- delež sofinanciranja EU je 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 799.546 tisoč tolarjev²⁰.

Občina Krško do 31. 12. 2005 za projekt še ni prejela sredstev kohezijske politike²¹.

¹¹ Javni razpis za prenovu, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije 2004-2006, Uradni list RS, št. 61/04 z dne 4. 6. 2004.

¹² Opredelitev izraza *celotna vrednost projekta* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹³ Opredelitev izraza *upravičeni stroški* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁴ Opredelitev izraza *delež sofinanciranja EU* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁵ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Eden izmed treh instrumentov predpristopne pomoči (poleg PHARE in SAPARD), namenjen sofinanciranju večjih projektov s področja varovanja okolja in prometne infrastrukture v državah kandidatkah (sedanjih novih članicah EU).

¹⁶ Financing memorandum Agreed between the European Commission and the Republic of Slovenia Concerning the grant of assistance from the Instrument for Structural Policies for Pre-accession to the following measure Wastewater Treatment of Down Stream Sava River Basin located in Brežice, Krško and Sevnica in the Republic of Slovenia Finančni memorandum št. 2002/SI/16/P/PE/008 z dne 24. 1. 2003.

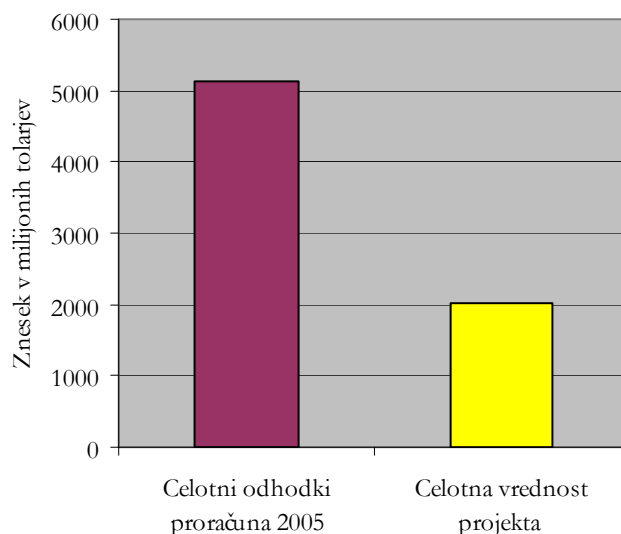
¹⁷ Application for assistance under the ISPA financial instrument, 7. 10. 2002.

¹⁸ 8.403.288 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

¹⁹ 6.672.891 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

²⁰ 3.336.446 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

²¹ Opredelitev izraza *sredstva kohezijske politike* v prilogi 1: Opredelitev izrazov, točka 2.

Slika 2: Primerjava odhodkov²² proračuna Občine Krško z vrednostjo projekta Kanalizacijski sistem Krško

Vir: proračun 2005 - rebalans II, izpis 10. 3. 2006, dopolnitev investicijskega programa (maj 2005).

Občina Krško je skupaj z Občino Brežice in Občino Sevnica z regijskim projektom kandidirala za sredstva programa ISPA. Regijski projekt »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« naj bi zaobsegal območje 40.000 prebivalcev, podprojekt Občine Krško pa območje 20.000 prebivalcev. V okviru regijskega projekta je Občina Krško kandidirala s projektom Kanalizacijski sistem Krško, ki bo priključen na čistilno napravo, ki jo gradi družba Vipap Videm Krško, proizvodnja papirja in celuloze, d. d., Krško (v nadaljevanju: Vipap). Občina Krško in Vipap sta skupni interes za gradnjo skupne čistilne naprave in reševanje problematike čiščenja onesnaženih komunalnih in industrijskih odpadnih voda izkazali s pismom o nameri z dne 18. 10. 2001, po katerem bo financer in upravitelj čistilne naprave družba Vipap, ter 19. 6. 2002 sklenili pogodbo²³ o skupnem vlaganju v gradnjo čistilne naprave.

1.3 Cilji revizije

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

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

²² Odhodki za projekt Kanalizacijski sistem Krško so v letu 2005 znašali 10.382 tisoč tolarjev, drugi odhodki v letu 2005 pa so znašali 5.098.487 tisoč tolarjev.

²³ Št. 35103-1/000601.

1.4 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

1.5 Omejitve pri izvedbi revizije

Omejitve pri izvedbi revizije so bile naslednje:

- Revizija je obsegala le dejavnosti občine na področju varstva okolja, ki se lahko sofinancirajo iz Kohezijskega sklada, in dejavnosti občine na področju gradnje poslovnih con, ki se lahko sofinancirajo iz instrumenta 1.4.1 ESRR. Ugotovitve revizije neposredno ne razkrivajo poslovanja občine na drugih področjih, ki so lahko sofinancirana iz skladov EU.
- Posamezni projekti, ki jih občine izvajajo in so sofinancirani s sredstvi skladov EU, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še niso bili dokončani, kar pomeni, da smo ocenjevali aktivnosti občine pri projektih le do konca leta 2005 in temu ustrezno oblikovali odgovore na revizijska vprašanja.
- Vzroki za neuspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU ter pri vzpostavitvi pogojev so lahko tudi zunanji, torej takšni, na katere občina ni imela vpliva. Zunanje vzroke smo poskušali zaznati in navesti, vendar jih nismo preverjali pri viru nastanka.
- Pri ocenjevanju uspešnosti občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU in ocenjevanju ustreznosti vzpostavitve pogojev za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU smo se osredotočili le na en projekt, navadno na tistega, ki se je najdlje izvajal. Pri vprašanju uspešnosti občine pri pridobivanju sredstev (točka 3.1.1.1) smo obravnavali vse možne projekte in dejavnosti občine, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada na področju okolja in s sredstvi ESRR pri gradnji poslovnih con.
- Pri preveritvi pravilnosti izvajanja projektov smo se osredotočili le na najbolj tvegana področja, ki bi lahko, če bi prišlo do nepravilnosti, pomenila upočasnitev in prekinitev črpanja sredstev skladov EU, povrnitev sredstev skladov EU v evropski proračun ali preusmeritev sredstev skladov EU na druge projekte in programe. Pravilnost poslovanja smo preverili le na ozko opredeljenih področjih. Zaradi navedene omejitve naše ugotovitve ne vsebujejo zagotovila, da drugi nadzorni organi ne bodo zahtevali povrnitve sredstev ali morebitnih drugih ukrepov.

2. PREDSTAVITEV KOHEZIJSKEGA SKLADA IN VLOGE OBČINE

2.1 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1994, da bi se krepile ekonomske in socialne kohezije slabše razvitih držav, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 odstotkov povprečja EU. Sklad naj bi tem državam pomagal pri pripravah na vstop v ekonomsko in monetarno unijo, in sicer prek sofinanciranja velikih projektov s področja varstva okolja in prometne infrastrukture.

Republika Slovenija je bila v predpristopnem obdobju od leta 2000 do polnopravnega članstva upravičena do sredstev iz programa ISPA, ki vsebinsko sovпада s Kohezijskim skladom, namenjen pa je bil pristopnim članicam za obdobje finančne perspektive 2000 – 2006²⁴. Republik Sloveniji so bila iz sklada ISPA dodeljena sredstva v znesku 84 milijonov evrov. Z vstopom v EU maja 2004 so finančni instrumenti sofinanciranja investicijskih projektov programa ISPA prešli v Kohezijski sklad. Iz Kohezijskega sklada so bila Republik Sloveniji za obdobje od 2004 do 2006 dodeljena sredstva v znesku 190,6 milijona evrov²⁵. V nadaljevanju bomo ne glede na obdobje pridobitve sredstev sofinanciranja uporabljali izraz *Kohezijski sklad*. Kadar se postopek pridobivanja in črpanja sredstev, pridobljenih v predpristopnem obdobju in v obdobju članstva, pomembno razlikuje, bomo to posebej navedli.

Drugi finančni viri projektov, sofinanciranih s sredstvi Kohezijskega sklada, so še sredstva taks (okoljske take in take za obremenjevanje voda), sredstva lastne udeležbe proračuna Republike Slovenije in sredstva lastne udeležbe proračunov občin.

Kohezijska strategija Slovenije je formalno definirana v dokumentih, imenovanih *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa za obdobje 2004 – 2006* ter *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004 – 2006*²⁶. V obdobju predpristopne pomoči je bil za področje okolja temeljni dokument *Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije, sektor okolje*.

²⁴ Finančna perspektiva 2000 - 2006 je predstavljala dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov EU v obdobju med leti 2000 in 2006. Hkrati je določala temeljne okvirje za evropske politike v letih od 2000 do 2006.

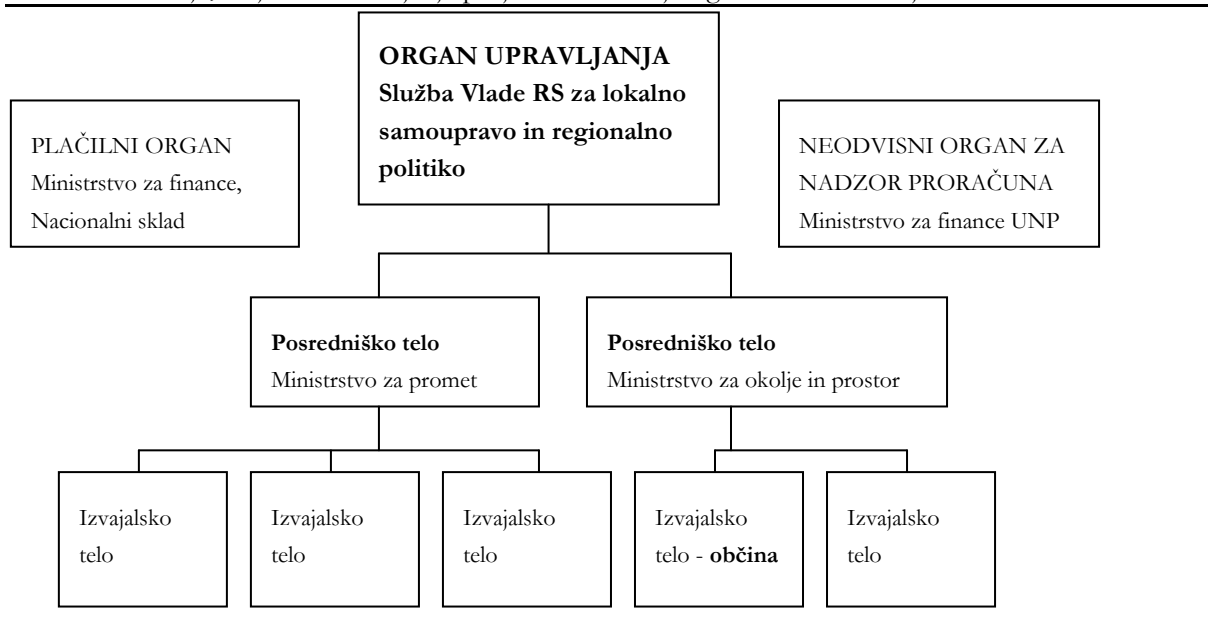
²⁵ Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.

²⁶ Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.

Na okoljevarstvenem področju so v Republiki Sloveniji do sredstev iz Kohezijskega sklada upravičeni projekti s področij:

- oskrbe prebivalstva s pitno vodo,
- odvajanja in čiščenja odpadnih-komunalnih voda in
- ravnanja s komunalnimi odpadki.

Slika 3: Institucije, vključene v izvajanje projektov Kohezijskega sklada v obdobju od 2004 do 2006



Vir: www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html, 18. 6. 2006.

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) je posredniško telo in skrbnik proračunske postavke namenskih sredstev Kohezijskega sklada, izplačila pa gredo neposredno iz plačilnega organa občini.

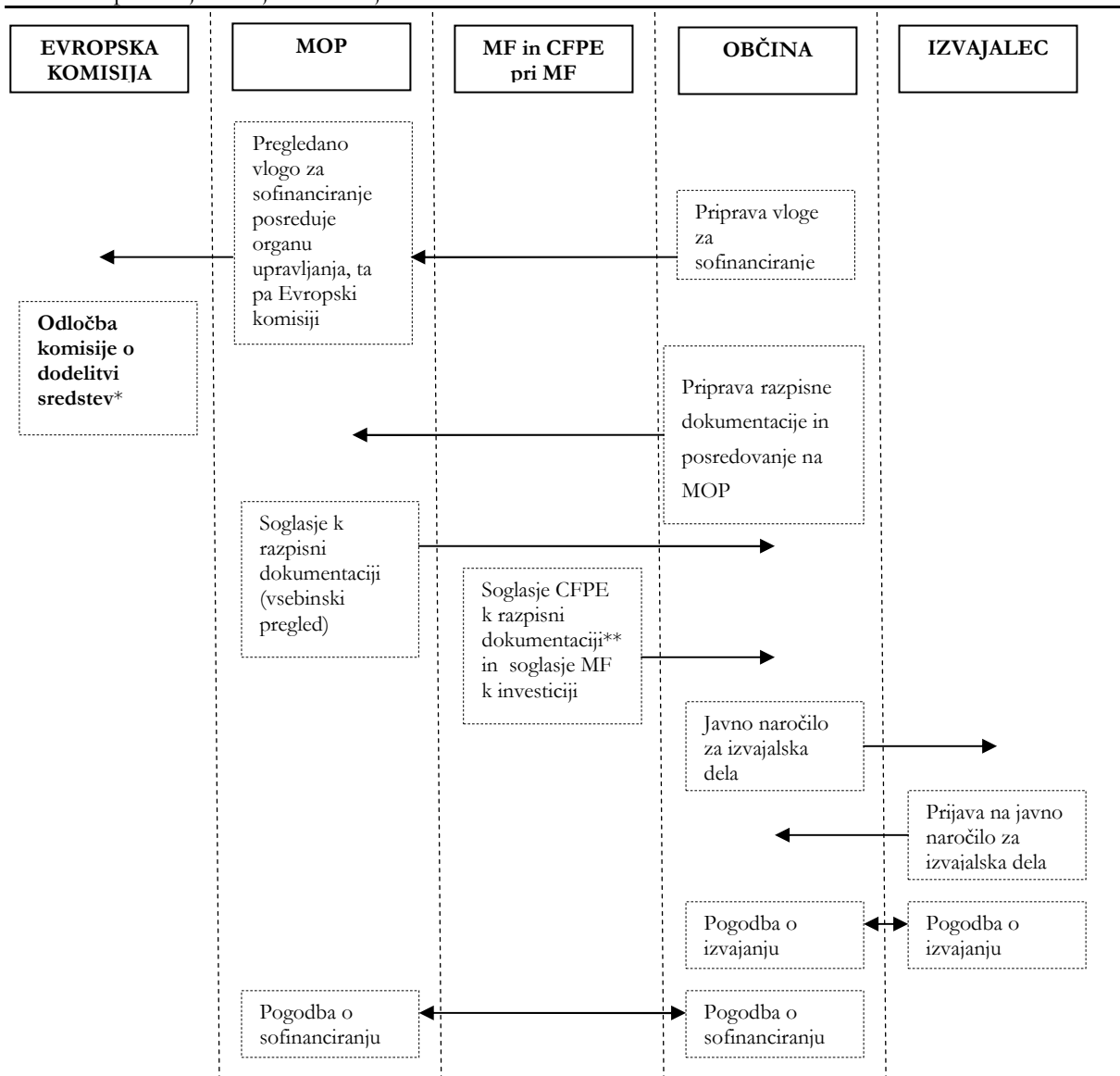
2.2 Vloga občin v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada

Iz sistema pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada za okoljevarstvene projekte v obdobju, na katerega se nanaša revizija, izhaja, da je vloga občine naslednja:

- načrtovanje dejavnosti na področju varstva okolja in sodelovanje na regijski ravni pri reševanju okoljskih problemov, ki presegajo zgolj lokalne potrebe,
- sodelovanje s pristojnimi državnimi institucijami pri oblikovanju nacionalnih strategij in prednostne liste programskih dokumentov; identifikacija projektov in vzpostavitev pogojev za izvedbo projektov do stopnje, da so ti lahko uvrščeni na prednostne liste programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije,
- priprava vlog skupaj z MOP za tiste projekte, ki so uvrščeni na prednostne liste programskih dokumentov, in
- izvedba projektov.

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

Slika 4: Tok pomembnejših dokumentov pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja v obdobju od 2000 do 2006



MOP: Ministrstvo za okolje in prostor

MF: Ministrstvo za finance

CFPE: Centralno finančna in pogodbeno enota

* V predpristopnem obdobju je Evropska komisija z Republiko Slovenijo sklepala finančne memorandume, po vstopu Republike Slovenije v EU pa je Evropska komisija izdajala Republiko Sloveniji odločbe o dodelitvi sredstev.

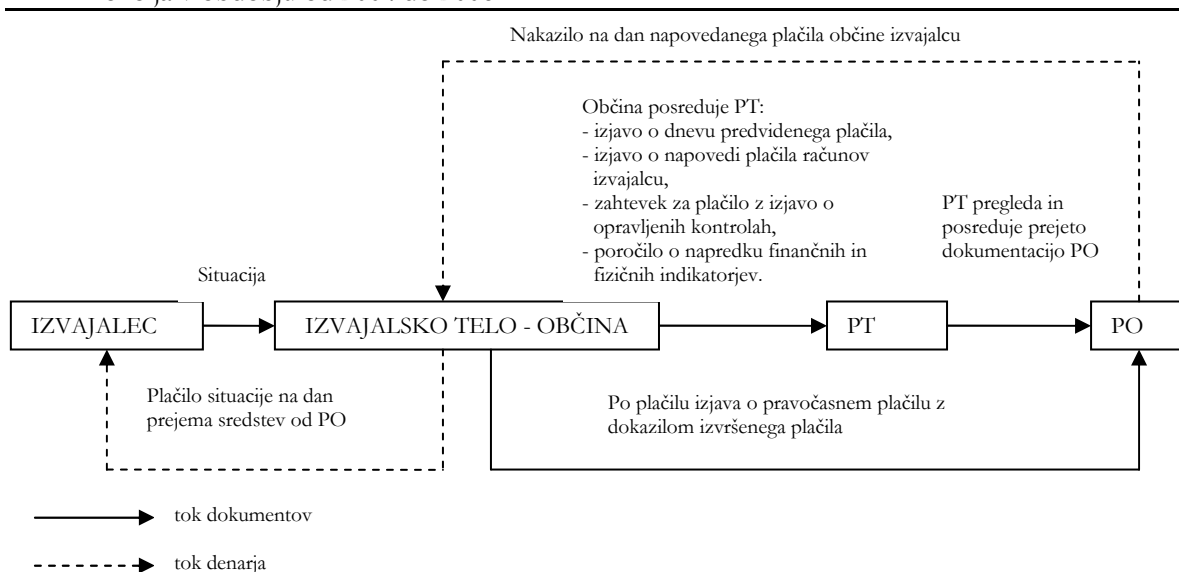
** V predpristopnem obdobju je soglasje k razpisni dokumentaciji podala Evropska komisija.

Vir: dokumenti, navedeni na sliki 4

Postopek pridobitve sredstev iz Kohezijskega sklada se od postopka pridobitve predpristopnih sredstev ISPA razlikuje v tem, da sofinanciranje projekta iz Kohezijskega sklada odobri Evropska komisija z *odločbo o dodelitvi sredstev Kohezijskega sklada*, pri programu ISPA pa je bil sklenjen finančni memorandum med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo.

Če sofinancirani projekt združuje več podprojektov, posamezna občina pripravi del prijave, ki se nanaša na njen podprojekt. Vsaka občina je odgovorna za izvajanje svojega podprojekta. Ker pa morajo biti projekti, sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada, vodeni kot enotni, občine, ki so izvajalke podprojektov, imenujejo medobčinskega koordinatorja projekta.

Slika 5: Tok dokumentov in denarni tok pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada za projekte na področju okolja v obdobju od 2004 do 2006



PT: posredniško telo

PO: plačilni organ

Vir: Priročnik za delo Izvajalskega telesa Kohezijskega sklada, Navodila o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju od 2004 do 2006 in Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada EU v Republiki Sloveniji²⁷.

Občina po prejeti situaciji izvajalca predloži MOP, ki je posredniško telo:

- izjavo o pravočasnem predhodnem plačilu,
- zahtevek za plačilo upravičenih stroškov iz sredstev kohezijske politike,
- izjavo o dnevu predvidenega plačila in
- poročilo o napredku finančnih in fizičnih indikatorjev z izjavo o upravičenosti izdatkov.

MOP pregleda, potrdi in posreduje dokumentacijo Nacionalnemu skladu pri Ministrstvu za finance, ki je plačilni organ, najmanj 19 delovnih dni pred dnem, predvidenim za izplačilo izvajalcu. Plačilni organ preveri skladnost dokumentacije z 8. členom Uredbe Sveta št. 1164/94²⁸ o koordinaciji in skladnosti s

²⁷ Uradni list RS, št. 37/05.

²⁸ Uredba Sveta (ES) št. 1164/1994 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, Uradni list EU, št. L 130/94.

politikami EU in občini nakaže sredstva na dan predvidenega plačila. Občina mora še isti dan plačilo nakazati izvajalcu del. Najkasneje v osmih dneh od plačila izvajalcu mora občina posredovati plačilnemu organu izjavo o pravočasnem plačilu z dokazilom o izvršenem plačilu izvajalcu.

Z vidika obremenjevanja proračuna občine takšen način dodatno ne obremenjuje proračuna občine, saj občina prejme sredstva kohezijske politike na dan, ko izvrši plačila izvajalcem del.

3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU

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

Občina Krško je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje projektov Občine Krško na področju okolja, ki so bili upravičeni za sofinanciranje. Uspela je pridobiti 50 odstotkov upravičenih stroškov za projekt Kanalizacijski sistem Krško. Občina Krško ni uspela pridobiti sredstev ESRR za projekt Poslovna cona Vrbina, s katerim se je na razpis za sredstva ESRR prijavila dvakrat.

Na podlagi opravljenega pregleda prijave za sredstva Kohezijskega sklada, ki so ga opravili predstavniki Evropske komisije in Evropske investicijske banke (v nadaljevanju: EIB) je bil izločen ekonomsko neupravičeni del projekta Kanalizacijski sistem Krško. Evropska komisija je na podlagi popravljene prijave decembra 2002 podpisala finančni memorandum.

Zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe od ocenjenih vrednosti projektantskih in gradbenih del projekta Kanalizacijski sistem Krško v finančnem memorandumu bo Občina Krško črpala za 289.663 tisoč tolarjev manj sredstev Kohezijskega sklada od prvotno dodeljenih²⁹. Med vzroki, ki so vplivali na razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo izvajalskih del, je tudi dolgo časovno obdobje treh let od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe in s tem povezane spremenjene razmere na trgu. Neizkoriščena sredstva posameznega podprojekta se lahko porabijo za višje upravičene stroške podprojekta ali ostalih podprojektov regionalnega projekta, drugače ostanejo dodeljena sredstva neizkoriščena.

Od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe so minila tri leta. Občina Krško je prvi javni razpis za oddajo projektantskih in gradbenih del za projekt Kanalizacijski sistem Krško pripravila po pravilih PRAG³⁰ in ga objavila pred 1. 5. 2004 ter s tem izpolnila pravilo »m+24«. Od zaključka prvega javnega razpisa, ki je bil neuspešen, do objave drugega javnega razpisa je preteklo devet mesecev, kar je posledica spremembe zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in posledica dolgotrajnih postopkov priprave in popravljanja razpisne dokumentacije občine ter pregledovanja in potrjevanja razpisne dokumentacije, ki sta ga opravila MOP in Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) Zaradi tega se projektantska in gradbena dela niso začela izvajati v načrtovanih rokih,

²⁹ Predpostavka, da ostali dejavniki ostanejo nespremenjeni.

³⁰ Practical Guide to contract procedures financed from the General Budget of the European Communities in the context of external relations.

kljub temu pa se zaključek gradbenih del načrtuje znotraj upravičenega obdobja črpanja sredstev (prikazano na sliki 6).

Občina Krško je v postopku drugega javnega razpisa za izbor izvajalca del med merili uporabila reference ponudnika in reference ključnega osebja, ki pa niso imele vpliva na izbor izvajalca. Občini Krško priporočamo, da v prihodnje pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe.

Slika 6: Pomembnejši dokumenti in aktivnosti na časovnem traku

2001				2002				2003				2004				2005				2006				2007				2008			
Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4
Finančni memorandum, 28. 11. 2002 ★ upravičeno obdobje stroškov v skladu s Finančnim memorandumom																															
Objava 1. javnega razpisa za izbor izvajalca po PRAG, 23. 4. 2004 ★																															
Navodila za pripravo razpisne dokumentacije po ZJII-1, 21. 10. 2004 ★																															
Obvestilo o zavrnitvi vseh ponudb 1. javnega razpisa, 29. 10. 2004 ★																															
																Objava 2. javnega razpisa za izbor izvajalca, 12. 8. 2005 ★															
																Obvestilo o izboru izvajalca, 19. 10. 2005 ★															
																Sklenitev izvajalske pogodbe, 23. 11. 2005 ★															
																Uvedba izvajalca v delo, 13. 12. 2005 ★ obdobje gradnje v skladu z izvajalsko pogodbo															

Vir: dokumenti o projektu Kanalizacijski sistem Krško.

3.1.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU

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

Občina Krško je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje projektov Občine Krško na področju okolja, ki so bili upravičeni za sofinanciranje; pridobila je pravico za črpanje sredstev Kohezijskega sklada v okviru regionalnega projekta »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« za projekt Kanalizacijski sistem Krško. Občina Krško je kot sofinancer vključena tudi v regijski projekt gradnje centra za ravnanje z odpadki Dolenjska, ki je uspel pridobiti sredstva Kohezijskega sklada.

Občina Krško ni uspela pridobiti sredstev ESRR za projekt Poslovna cona Vrbina, s katerim se je na razpis za sredstva ESRR prijavila dvakrat. Pri prvi prijavi Občina Krško ni predložila vseh potrebnih listin, med drugim tudi ne gradbenega dovoljenja. Druga prijava ni bila obravnavana zaradi administrativne pomote Občine Krško. Ob tem poudarjamo, da je bila Poslovna cona Vrbina v analizah strateških možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji zaznana kot poslovna cona, ki bi najbolj potrebovala finančno pomoč.

Občina Krško je po neuspešnih prijavih za sredstva ESRR uspela pridobiti sredstva iz nacionalnega Programa sofinanciranja regionalnih razvojnih programov za leto 2005 za nakup zemljišč za Poslovno cono Vrbina.

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

- gradnja in dograditev kanalizacijskega omrežja in naprav za čiščenje odpadnih voda v aglomeracijah z več kot 15.000 PE³¹,
- varovanje vodnih virov, namenjenih za porabo kot pitna voda,
- dograditev in gradnja vodovodnega omrežja na območjih s pomanjkanjem vode,
- gradnja regionalnih centrov za ravnanje z odpadki in
- gradnja sežigalnic za komunalne odpadke.

Regionalni projekt »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« in v njegovem okviru podprojekt Kanalizacijski sistem Krško je bil naveden na prednostni listi Nacionalne ISPA strategije Republike Slovenije na področju odpadnih voda. Navedeni projekt je omenjen tudi v Referenčnem okvirju za Kohezijski sklad kot investicijski projekt zbiranja in čiščenja odpadnih voda v spodnjem toku porečja Save na območju treh občin.

Na prednostni listi Nacionalne strategije ISPA Republike Slovenije na področju trdnih odpadkov je bil naveden tudi projekt Regionalni center za ravnanje z odpadki Dolenjska (v nadaljevanju: CEROD). Regijski projekt je sofinanciran s sredstvi Kohezijskega sklada ter s sredstvi dvanajstih občin sofinancerk, med katerimi je tudi Občina Krško.

3.1.1.1.a Občina Krško je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, kandidirala z enim projektom za sredstva Kohezijskega sklada. Finančni memorandum za sofinanciranje projekta Kanalizacijski sistem Krško s sredstvi Kohezijskega sklada v znesku 799.546 tisoč tolarjev je Evropska komisija podpisala 18. 11. 2002. Izdelava tehnične in projektne dokumentacije za projekt Kanalizacijski sistem Krško je bila financirana iz programa obsežnih infrastrukturnih objektov LSIF³².

Na področju gradnje poslovnih con je bila v letu 2002 izdelana analiza Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji³³ (v nadaljevanju: analiza strateških možnosti). Analiza strateških možnosti je pri izvedbi revizije predstavljala izhodišče pri zaznavanju potencialnih projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani iz ESRR. Analiza strateških možnosti na področju Občine Krško obravnava projekt poslovna cona Vrbina in izpostavlja nakup zemljišč kot največji strošek projekta ter ob tem

³¹ PE: Populacijski ekvivalent.

³² Leta 1998 je Evropska komisija uvedla program LSIF (Large Scale Infrastructure Facility), katerega nepovratna sredstva so namenjena izvajanju evropske okoljevarstvene zakonodaje na področju večjih infrastrukturnih objektov oskrbe z vodo in odvodnje ter čiščenja odpadnih vod.

³³ PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002. Analiza strateških možnosti je bila opredeljena kot pregled možnosti razvoja poslovnih con na nacionalni ravni v dvanajstih statističnih regijah v obliki študije izvedljivosti projektov, ki bi lahko prejeli finančno pomoč skladov EU. Izvedba je bila financirana s sredstvi programa PHARE kot tehnična pomoč Vladi Republike Slovenije.

nujnost pridobitve zunanjih virov financiranja. Navedeni projekt je tudi eden izmed prioriternih projektov iz izvedbenega dela Regionalnega razvojnega programa 2002-2006 za Spodnjeposavsko regijo³⁴.

3.1.1.1.b Projekt Poslovna cona Vrbina je Občina Krško prijavila na Javni razpis za prenovu, modernizacijo ter gradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije 2004-2006³⁵. Prva vloga Občine Krško je bila po dopolnitvi zavržena z obrazložitvijo komisije, da vloge niso bila predložena dokazila o pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, veljavnih predpogodbah in vrisu zemljišč, ki so predmet predpogodb, v katastrski načrt. Občina Krško se je s projektom ponovno prijavila na drugi javni razpis za sofinanciranje s sredstvi ESRR³⁶, vendar tudi tokrat neuspešno. Strokovna komisija vloge Občine Krško na odpiranju vlog dne 17. 1. 2005 ni odprla, zaradi oznake na ovojnici »za 2. odpiranje«, zato jo je shranila za drugo odpiranje ponudb, ki je bilo predvideno 14. 11. 2005. Do drugega odpiranja kasneje ni prišlo zaradi predhodne porabe sredstev. Po pojasnilu direktorja Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ARR), ki je izvajala postopek javnega razpisa, je bila ovojnica Občine Krško v vseh elementih pravilno opremljena. Iz dopisa Občine Krško ARR z dne 28. 1. 2005 je razvidno, da se je Občina Krško prijavila na javni razpis v prepričanju, da bo njena vloga odprta in obravnavana na prvem odpiranju vlog 17. 1. 2005. Občina Krško je v skladu s prvim razpisom pri drugi prijavi navedla »za 2. odpiranje«, ARR pa je za odpiranje vlog dne 17. 1. 2005 dejansko objavila nov javni razpis in bi morala občina na ovojnici navesti »za 1. odpiranje«.

3.1.1.1.c Občina Krško je za sofinanciranje ureditve poslovnih con uspela pridobiti tudi sredstva, ki neposredno niso predmet revidiranja:

- v letu 2002 je pridobila sredstva državnega proračuna za sofinanciranje pripravljanih del oziroma investicijske dokumentacije projekta Poslovna cona Vrbina³⁷ v znesku 69.120 tisoč tolarjev,
- po drugi neuspešni prijavi za sredstva ESRR je pridobila sredstva Programa sofinanciranja regionalnih razvojnih programov za leto 2005³⁸ za nakup zemljišč v zahodnem delu poslovne cone Vrbina v znesku 116.520 tisoč tolarjev za leti 2005 in 2006,
- v letu 2005 je pridobila sredstva programa PHARE³⁹ 2003, Ekonomska in socialna kohezija, Razvoj poslovnih con⁴⁰ za izvedbo pripravljanih aktivnosti oziroma investicijske dokumentacije projekta Poslovna cona Drnovo v znesku 64.703 tisoč tolarjev⁴¹.

Pojasnilo občine

Občina Krško je pojasnila, da namerava za gradnjo komunalne in prometne infrastrukture v poslovni coni Drnovo kandidirati za sredstva skladov EU v novem programskem obdobju.

³⁴ Potrdil ga je Programski odbor za Spodnjeposavsko statistično regijo na šesti seji dne 27. 9. 2004.

³⁵ Uradni list RS, št. 61/04 z dne 4. 6. 2004.

³⁶ Uradni list RS, št. 135/2004 z dne 17. 12. 2004.

³⁷ Razpis za sofinanciranje pripravljanih del za izvedbene dele regionalnih razvojnih programov za leti 2002 in 2003. Uradni list RS, št. 23/02 z dne 15. 3. 2002.

³⁸ Sprejet na seji Vlade Republike Slovenije dne 17. 3. 2005 in dopolnitev dne 12. 5. 2005.

³⁹ Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy. Program predpristopne pomoči EU, sprva namenjen Poljski in Madžarski, kasneje pa vsem državam kandidatkam, sedanjim novim članicam EU. Namen PHARE je povečanje administrativne usposobljenosti držav kandidatk za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in podpora njihovim investicijam na področju socialne in ekonomske kohezije.

⁴⁰ Št. SI 2003/004-938-18.

⁴¹ 270.000 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

3.1.1.2 Ali je občina za projekt Kanalizacijski sistem Krško uspela pridobiti največji razpoložljiv delež sredstev Kohezijskega sklada

Občina Krško je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada v deležu 50 odstotkov upravičenih stroškov. Višino deleža sofinanciranja upravičenih stroškov v skupni prijavi je predlagal MOP na podlagi ekonomske analize in razpoložljivosti drugih virov financiranja. Na podlagi pregleda prijave, ki so ga opravili predstavniki Evropske komisije in EIB, je bil izločen ekonomsko neupravičeni del projekta Kanalizacijski sistem Krško. Občina Krško bo morala za območje, ki ne bo vključeno v projekt, poiskati druge rešitve za ravnanje z odpadnimi vodami in druge finančne vire (povezava s točko 3.2.1.2)

Stopnja pomoči Evropske skupnosti pri Kohezijskem skladu je lahko do 75 odstotkov upravičenih stroškov oziroma javne porabe. Evropska komisija se lahko odloči za povečanje te stopnje do 85 odstotkov, kadar oceni, da je pri ocenjevanju splošnih ciljev za realizacijo ključnih projektov potrebna stopnja pomoči, višja od 75 odstotkov. Stopnja pomoči se zmanjša ob upoštevanju⁴²:

- razpoložljivosti sofinanciranja,
- zmožnosti ukrepa za ustvarjanje prihodka in
- ustrezne uporabe načela, da stroške krije onesnaževalec.

Ukrepi, ki ustvarjajo prihodke, so pristojbine, ki jih plačajo uporabniki za uporabo infrastrukture, in produktivne naložbe na področju okolja.

Upravičene kategorije izdatkov⁴³ vključujejo projekte, faze projekta, ki so tehnično in finančno neodvisne, skupine projektov ali projektne načrte. Faza projekta lahko zajema tudi predhodne študije, študije izvedljivosti in tehnične študije, potrebne za izvedbo projekta. V dodatku III.2 finančnega memoranduma so upravičene kategorije izdatkov podrobneje navedene, pri tem stroški nakupa zemljišč in stroški davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) ne spadajo med upravičene izdatke.

Največji delež pomoči Evropske skupnosti na podlagi ISPA je znašal 75 odstotkov, povprečni pa 65 odstotkov⁴⁴. Republika Slovenija je načrtovala naslednjo strukturo financiranja upravičenih stroškov za izvedbo investicij v sektorju vode in odpadkov, ki jih sofinancira Kohezijski sklad⁴⁵:

- Kohezijski sklad od 55 do 75 odstotkov investicijskih stroškov,
- lastna sredstva državnega proračuna približno 25 odstotkov investicijskih stroškov in vključujejo neposredno sofinanciranje iz državnega proračuna ter takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov,
- občinski proračuni najmanj 10 odstotkov investicijskih stroškov.

⁴² Uredba Sveta (ES) št. 1267/1999 z dne 21. junija 1999 o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju, Uradni list EU, št. L 161/99.

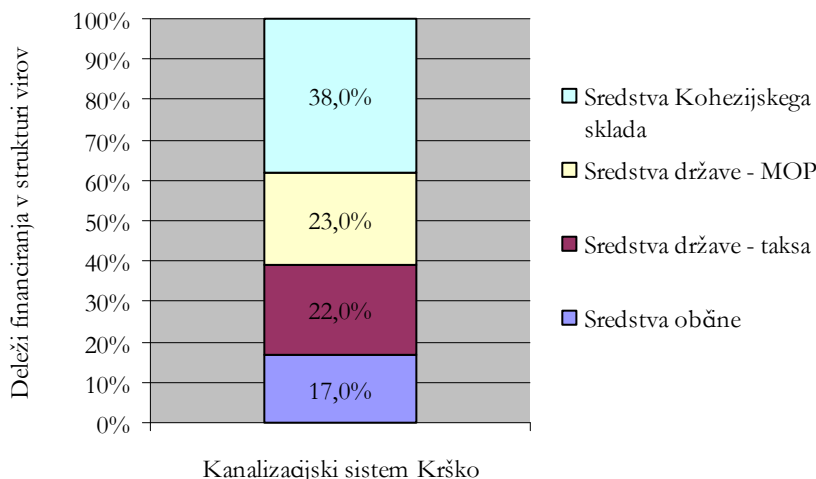
⁴³ Uredba Sveta št. 1267/1999.

⁴⁴ Willem Kuypers: Štiri leta programa ISPA: od predpristopnega obdobja do kohezije. Inforegio Panorama, št. 14, september 2004.

⁴⁵ Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo: Referenčni okvir za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004 – 2006, december 2003.

Struktura financiranja projekta Kanalizacijski sistem Krško je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Struktura financiranja projekta Kanalizacijski sistem Krško



Vir: soglasje k investiciji, ki se bo sofinancirala iz sredstev proračuna RS, Ministrstvo za finance, 7. 7. 2005.

3.1.1.2.a Občina Krško je v letu 2002 izdelala vlogo za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada in jo posredovala MOP, ki je vlogo posredovalo Evropski komisiji. Po prejemu vloge so upravičenost projekta preverjali predstavniki Evropske komisije in EIB. Preverjali so višino predvidenih investicijskih stroškov glede na rezultat, to je število prebivalcev, priključenih na kanalizacijsko omrežje. Na podlagi kriterijev o maksimalni ceni investicije na osebo so del predlaganega projekta izločili iz sofinanciranja z evropskimi sredstvi kot neekonomičnega. Po popravni prijavi je Evropska komisija podpisala finančni memorandum.

3.1.1.2.b V prijavi za sofinanciranje, na podlagi katere je bil sprejet finančni memorandum, znaša vrednost projekta 2.013.764 tisoč tolarjev. V finančnem memorandumu znaša vrednost upravičenih stroškov 1.599.092 tisoč tolarjev in delež sofinanciranja 50 odstotkov upravičenih stroškov.

Pojasnilo občine

Občina Krško je pisno pojasnila, da je višino odstotka sofinanciranja upravičenih stroškov v prijavi določilo MOP ob prijavi vloge, tako da občina ni imela vpliva na višino navedenega odstotka.

3.1.1.2.c Predmet sofinanciranja oziroma vrsta upravičenih stroškov projekta Kanalizacijski sistem Krško je izvedba naslednjih aktivnosti: del stroškov načrtovanja in projektiranja, glavna izvajalska dela, oprema, nepredvideni izdatki in obveščanje javnosti. Med upravičene stroške niso vključeni stroški nadzora in DDV ter stroški, nastali pred podpisom finančnega memoranduma.

3.1.1.2.d Iz pogodb o sofinanciranju med Občino Krško in MOP⁴⁶ je razvidno, da bo 50 odstotkov vrednosti projektantskih in gradbenih del financirano s sredstvi Kohezijskega sklada, 49 odstotkov pa z lastnimi sredstvi države in sredstvi takse za obremenjevanje voda.

⁴⁶ Pogodbi o sofinanciranju investicije št. 2511-05-700043 in št. 2511-05-700044.

3.1.1.3 Ali je občina uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi Kohezijskega sklada

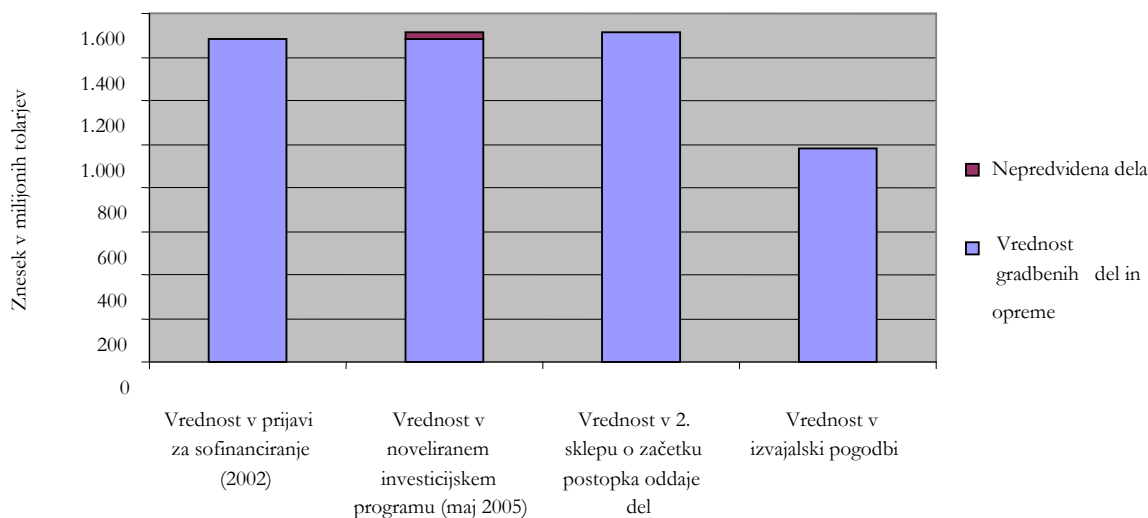
Delež sofinanciranja projekta Kanalizacijski sistem Krško s sredstvi Kohezijskega sklada se zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe od ocenjenih vrednosti projektantskih in gradbenih del v finančnem memorandumu ni spreminjal in je obsegal 50 odstotkov upravičenih stroškov. Občina Krško bo zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe od ocenjenih vrednosti črpal za 289.663 tisoč tolarjev manj sredstev Kohezijskega sklada od prvotno dodeljenih⁴⁷. Neizkoriščena sredstva posameznega podprojekta se lahko porabijo za višje upravičene stroške podprojekta ali ostalih podprojektov regionalnega projekta, drugače ostanejo dodeljena sredstva neizkoriščena.

Med vzroki, ki so vplivali na razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo izvajalskih del, je tudi dolgo časovno obdobje treh let od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe in s tem povezane spremenjene razmere na trgu.

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

Pri regionalnih projektih, kjer posamezna občina izvaja podprojekt, sofinanciran pa je celoten regionalni projekt, je mogoče dodeljena sredstva Kohezijskega sklada, ki se ne porabijo pri posameznem podprojektu, porabiti za upravičene stroške ostalih podprojektov. Če občina na podlagi izvedbe javnega naročila sklene izvajalsko pogodbo za glavna dela za večjo vrednost od ocenjene vrednosti v finančnem memorandumu, se potrebna dodatna sredstva lahko zagotovijo iz morebitnih neporabljenih sredstev Kohezijskega sklada drugih podprojektov regionalnega projekta. Če je vrednost pogodbe z izvajalcem manjša od ocen, se neizkoriščena dodeljena sredstva Kohezijskega sklada lahko porabijo v okviru višjih upravičenih stroškov drugih podprojektov skupnega regionalnega projekta.

⁴⁷ Predpostavka, da ostali dejavniki ostanejo nespremenjeni.

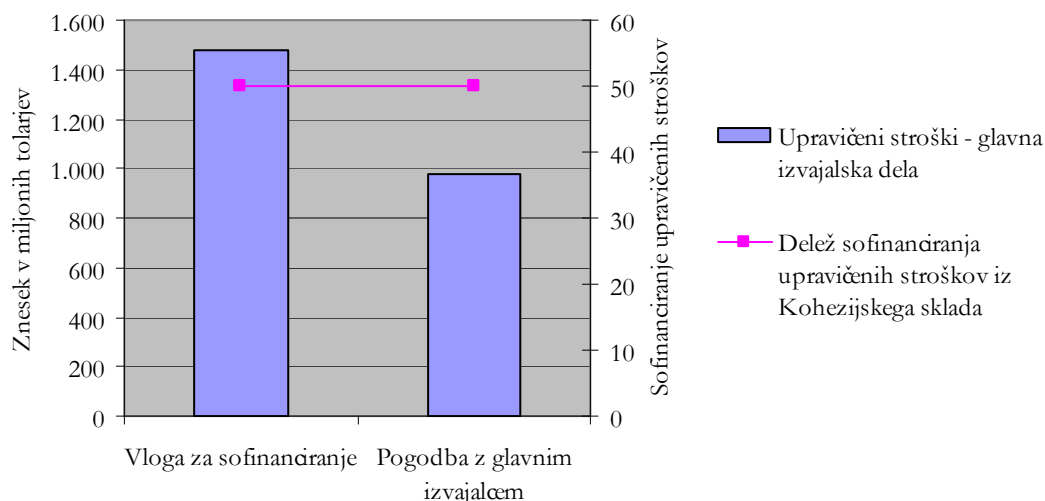
Slika 8: Gibanje vrednosti gradbenih del in opreme brez DDV za projekt Kanalizacijski sistem Krško⁴⁸

Vir: prijava za sofinanciranje; novelacija investicijskega programa (maj 2005); sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, 5. 8. 2005; pogodba za projekt Kanalizacijski sistem Krško, sklenjena med Občino Krško in družbo Primorje, d. d., Ajdovščina, 23. 11. 2005.

3.1.1.3.a Med vrednostjo gradbenih del in opreme brez DDV, navedeno v prijavi za sofinanciranje, in vrednostjo pogodbe z izvajalcem brez DDV je razlika v znesku 579.326 tisoč tolarjev, vrednost pogodbe je za 37 odstotkov nižja od vrednosti v prijavi za sofinanciranje. Na prvem javnem razpisu, ki je bil razveljavljen zaradi neskladnosti ponudb s pogoji razpisa, je bila vrednost ponudbe z najnižjo ponudbeno ceno le za 5 odstotkov nižja od ocenjene vrednosti javnega razpisa.

⁴⁸ Vrednost v prijavi za sofinanciranje je zapisana v evrih in za prikaz v tabeli preračunana po tečaju 239,640 tolarjev za en evro. Vrednost v investicijskih programih je v stalnih cenah.

Slika 9: Gibanje deleža sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada v odvisnosti od upravičenih stroškov⁴⁹



Vir: prijava za sofinanciranje, pogodba z izvajalcem.

3.1.1.3.b Ob 50-odstotnem deležu sofinanciranja bo Občina Krško zaradi nižjih vrednosti izvajalskih del črpala za 289.663 tisoč tolarjev manj sredstev Kohezijskega sklada od prvotno dodeljenih. Ta sredstva se v skladu s finančnim memorandumom lahko porabijo v okviru 50 odstotkov upravičenih stroškov kot upravičeni stroški navedenega projekta ali drugih dveh projektov regionalnega projekta treh občin »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save«. Pomembno je, da pri neizkoriščenih sredstvih posameznega podprojekta MOP in Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR) uspeša prerazporediti navedena sredstva na preostale podprojekte, ki so združeni v regionalnem projektu.

Razumljivo je, da občina ne more vnaprej povsem natančno oceniti vrednosti izvajalskih del, saj so te odvisne od razmer na trgu in ponudb, ki jih občina pridobi v postopku javnega naročila. Prav tako ni nepomembna časovna oddaljenost izvedbe javnega naročila od ocenitve del, ki lahko vpliva tako na obseg kot delež sofinanciranih sredstev. Ocenjujemo, da bi Občina Krško uspela pridobiti oceno o vrednosti izvajalskih del za pripravo prijave, ki bi bila bližje pogodbeni vrednosti, če bi postopki pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada, priprave razpisne dokumentacije, pridobivanja soglasij in izvedbe javnega naročila potekali hitreje.

Navedeno ravnanje kaže na pomembnost tako kvalitetnega načrtovanja in priprave projekta kot tudi hitrega izvajanja postopkov od ocenitve projekta do izvedbe javnega naročila.

⁴⁹ Predpostavljamo, da se nižje vrednosti izvajalskih del in opreme vključijo med upravičene stroške, ostali dejavniki pa ostanejo nespremenjeni.

3.1.1.4 Ali je občina uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada v načrtovanih rokih

Občina Krško, ki je koordinator regionalnega projekta, je vlogo za sredstva Kohezijskega sklada posredovala MOP, ki jo je junija 2002 posredovalo Evropski komisiji. Evropska komisija je na podlagi popravljene prijave decembra 2002 podpisala finančni memorandum.

Med pripravo investicije občina pripravi študije izvedljivosti, investicijsko dokumentacijo in pridobi soglasja in dovoljenja za umestitev projekta v prostor. Na podlagi investicijske dokumentacije in študij izvedljivosti občina pripravi prijavo za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada. Na tej stopnji občina sodeluje z MOP pri dopolnjevanju in pripravi vloge. Evropska komisija na podlagi prejete vloge oceni tehnične, ekonomsko – socialne in finančne vidike vsakega projekta. Kako hitro projekt obravnava Evropska komisija, je odvisno od kvalitete priprave projekta in tudi razpoložljivosti kadrov Evropske komisije.

Evropska komisija pri ocenjevanju projekta posebno pozornost namenja njegovi nujnosti oziroma upravičenosti. Prijavitelj mora med drugim izkazati, da bodo zmogljivosti načrtovanega objekta ustrezno uporabljene. Za regionalni projekt »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« so Občina Krško, Občina Brežice in Občina Sevnica 8. 11. 2002 sklenile Medobčinsko pogodbo⁵⁰ o sodelovanju pri realizaciji regionalnega projekta, s katero so uredile medsebojne odnose med občinami podpisnicami in njihove obveznosti v času realizacije projekta, imenovale svoje predstavnike in skupnega medobčinskega koordinatorja.

V Nacionalni strategiji ISPA Republike Slovenije, sektor okolje, je bil predviden pričetek sofinanciranja regionalnega projekta s sredstvi ISPA v letu 2003. Občina Krško je akte, potrebne za umeščanje projekta v prostor, začela urejati že v letu 1990 s sprejetjem dolgoročnega načrta Občine Krško za obdobje od leta 1986 do 2000 in z njegovimi spremembami in dopolnitvami. Lokacijsko dovoljenje za gradnjo kanalizacijskega sistema Krško⁵¹ je pridobila 26. 6. 2002.

Pojasnilo občine

Po pojasnilu Občine Krško bo za celoten projekt izdanih pet gradbenih dovoljenj, da se omogoči gradnje v fazah. Občina Krško je med izvajanjem revizije pridobila dve gradbeni dovoljenji, to je za I. fazo z dne 7. 6. 2006 in za III. fazo z dne 25. 10. 2006. Ostali deli izvedbe projekta so po pojasnilu Občine Krško še v fazi projektiranja, zato za te dele še niso pridobili gradbenih dovoljenj.

Občina Krško je v letu 2002 izdelala vlogo za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada in jo posredovala MOP, ki je vlogo posredovalo Evropski komisiji junija 2002. Na podlagi pregleda prijave in zahtev po popravkih, ki so jih zahtevali predstavniki Evropske komisije in EIB, je MOP v sodelovanju z vsemi tremi občinami pripravilo novo prijavo in jo poslalo Evropski komisiji oktobra 2002. Projekt je bil obravnavan novembra 2002, 18. 12. 2002 pa je Evropska komisija podpisala finančni memorandum.

⁵⁰ Št. 35103-1/00-0601.

⁵¹ Št. 351-307/2002-307.

3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada

V skladu z določili finančnega memoranduma nastopi obdobje upravičenosti stroškov z dnem, ko finančni memorandum podpiše Evropska komisija, to je 28. 11. 2003, in se zaključi 31. 12. 2007, ko morajo biti dela zaključena in izvedena vsa plačila na državni ravni. Po zaključku obdobja upravičenosti mora država v šestih mesecih posredovati Evropski komisiji zahtevek za zadnje nakazilo z zaključnim poročilom.

3.1.2.1 Koliko časa je občina potrebovala od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe

Od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe so minila tri leta. Občina Krško je prvi javni razpis za oddajo gradbenih del za projekt Kanalizacijski sistem Krško pripravila po pravilih PRAG in ga objavila pred 1. 5. 2004, s čemer je izpolnila pravilo »m+24«. Prvi javni razpis je bil zaradi neskladnosti prejetih ponudb s pogoji razpisa razveljavljen. Občina Krško je drugi javni razpis izvedla po vstopu Slovenije v EU, zato je morala razpisno dokumentacijo pripraviti v skladu z določili Zakona o javnih naročilih⁵² (v nadaljevanju: ZJN-1). Od zaključka prvega javnega razpisa do objave drugega javnega razpisa je preteklo devet mesecev in pol, kar je posledica spremembe zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in posledica tega, da so bili postopki priprave Občine Krško dolgotrajni in da je Občina Krško tudi popravljala razpisno dokumentacijo, pristojne državne institucije, predvsem MOP, pa je dolgo pregledovalo razpisno dokumentacijo.

Izdelava razpisne dokumentacije in postopki javnih naročil za projekte, sofinancirane iz programa ISPA, so do polnopravnega članstva Republike Slovenije v EU potekali v skladu s pravili PRAG. S članstvom Republike Slovenije v EU se je na področju javnih naročil tudi za projekte, sofinancirane iz programa ISPA, pričel uporabljati ZJN-1. V skladu z ZJN-1 naj bi MF pripravilo podrobna navodila glede priprave razpisne dokumentacije, česar pa ni storilo. Prav tako so s članstvom v EU ISPA projekti postali projekti Kohezijskega sklada in je Evropska komisija prenehala opravljati kontrole oziroma odobritve razpisne dokumentacije za projekte⁵³.

3.1.2.1.a Ko je Evropska komisija 18. 12. 2002 podpisala finančni memorandum, je Občina Krško razpisno dokumentacijo, pripravljeno v skladu s pravili PRAG, julija 2003 predala v pregled na MOP in po štirih mesecih v decembru 2003 prejela pripombe. Februarja 2004 sta MOP in MF potrdili razpisno dokumentacijo in jo posredovali delegaciji Evropske komisije, ki je odgovorila v enem mesecu. Občina Krško je objavila predhodni javni razpis 23. 3. 2004, in ko je Evropska komisija⁵⁴ 23. 4. 2004 potrdila razpisno dokumentacijo, tudi mednarodni javni razpis za izbor izvajalca projektantskih in gradbenih del za projekt Kanalizacijski sistem Krško⁵⁵. 29. 10. 2004 je Občina Krško objavila razveljavitev javnega razpisa⁵⁶ zaradi neskladnosti ponudb s pogoji razpisa.

⁵² Uradni list RS, št. 39/00, 102/00-popr., 02/04.

⁵³ Minutes of the meeting of Cassation of ex-ante control for ISPA Programme, EC Delegation in Republic of Slovenia, št. 26741, z dne 7. 4. 2004.

⁵⁴ Dne 8. 4. 2004.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 39-42/04 z dne 23. 4. 2004.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 116-117/04.

3.1.2.1.b Občina Krško je drugi javni razpis izvedla po vstopu Republike Slovenije v EU, zato ga je morala pripraviti na podlagi določil ZJN-1. Ker MF ni pripravilo pisnih navodil za pripravo razpisne dokumentacije v skladu z ZJN-1, je Občina Krško dne 7. 10. 2004 prosila za sestanek, na katerem bi definirali pripravo razpisne dokumentacije in izvedbo postopka javnega razpisa v skladu z ZJN-1. 21. 10. 2004 je MOP organiziralo sestanek, na katerega so bili vabljeni predstavniki investitorjev vseh okoljskih projektov, financiranih s sredstvi Kohezijskega sklada.

Občina Krško je novo razpisno dokumentacijo posredovala MOP 25. 1. 2005, 7. 2. 2005 pa še dopolnitve. 14. 3. 2005 je MOP občinam⁵⁷ posredovalo "Navodila o postopku potrjevanja razpisne dokumentacije po ZJN-1 za izvedbo investicijskih projektov, potrjenih za sofinanciranje s sredstvi Evropske komisije ISPA/Kohezijski sklad"⁵⁸. Občina Krško je 25. 3. 2005 objavila predhodni javni razpis ter 12. 5. 2005 predala dodatno dopolnjeno razpisno dokumentacijo MOP. V maju 2005 je Občina Krško prejela izjavi MOP o zagotavljanju sredstev takse za obremenjevanje vode in sredstev državnega proračuna – MOP za sofinanciranje projekta. Soglasje MF k investiciji je Občina Krško prejela 8. 7. 2005. Razpisno dokumentacijo je 1. 8. 2005 potrdila Centralno finančna in pogodbeno enota⁵⁹ (v nadaljevanju: CFPE) in Občina Krško je 5. 8. 2005 izdala sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila. Drugi javni razpis⁶⁰ je bil objavljen 12. 8. 2005. V sklepu o oddaji naročila⁶¹ je Občina Krško za izbranega ponudnika navedla družbo Primorje, d. d., Ajdovščina in z njo 23. 11. 2005 podpisala izvajalsko pogodbo.

3.1.2.2 Ali so bila glavna izvajalska dela izvedena v načrtovanem roku

Projektantska in gradbena dela se niso začela izvajati v načrtovanih rokih, vseeno pa se zaključek načrtuje znotraj upravičenega obdobja črpanja sredstev.

Občina Krško je 23. 11. 2005 sklenila z izvajalcem pogodbo, v kateri je opredeljen čas dokončanja del 1.095 dni oziroma tri leta po datumu začetka izvajanja del. Glede na pričetek del 13. 12. 2005 se zaključek del pričakuje v decembru 2008, ki je v finančnem memorandumu predviden kot skrajni rok za nastop upravičenih stroškov, zato obstaja tveganje, da bo potrebno podaljšati navedeni rok v finančnem memorandumu. Načrtovana obdobja izvajanja so razvidna s slike 10.

⁵⁷ Mestni občini Celje, Občini Lendava, Občini Mislinja, Občini Dravograd, Občini Sevnica, Občini Krško, Občini Brežice, Občini Puconci, Mestni občini Koper, Občini Izola in Občini Piran.

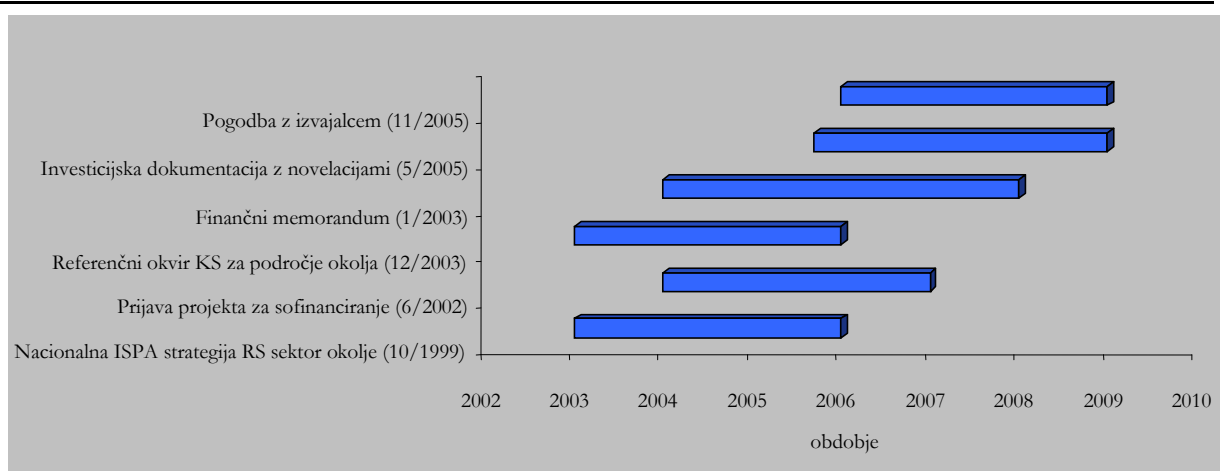
⁵⁸ Št. 922-00-14/97 z dne 14. 03. 2005.

⁵⁹ Dopis MF, Sektor za upravljanje s sredstvi EU, CFPE št. 541-03-3/2005/117 z dne 01. 08. 2005.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 76/05 z dne 12. 8. 2005.

⁶¹ Št. 35103-1/00 O601 z dne 19. 10. 2005.

Slika 10: Načrtovana obdobja gradnje



Vir: dokumenti o projektu Kanalizacijski sistem Krško.

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

Čeprav so se prve aktivnosti Občine Krško pri projektu začele že leta 2001, se črpanje sredstev na ravni občine do konca leta 2005 ni pričelo. Skrajni rok za nastop upravičenih stroškov je v skladu s finančnim memorandumom 31. 12. 2008 in pokriva celotno predvideno obdobje gradnje, ki naj bi se zaključilo decembra 2008. Če dela ne bodo zaključena v upravičenem obdobju črpanja sredstev Kohezijskega sklada, bo morala SVLR pridobiti soglasje Evropske komisije za spremembo rokov v finančnem memorandumu. Brez soglasja Evropske komisije stroški, nastali izven upravičenega obdobja, ne bodo upravičeni za sofinanciranje s sredstvi EU.

3.1.2.3.a Iz finančnega memoranduma je razvidno, da je Evropska komisija že v Evropskem proračunu za leto 2002 za regionalni projekt treh občin »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« načrtovala 978.601 tisoč tolarjev⁶². Na poseben devizni račun je Nacionalni sklad pri MF prejel iz proračuna Skupnosti znesek 244.569 tisoč tolarjev⁶³. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, do črpanja sredstev ni prišlo.

⁶² 4.083.631 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

⁶³ 1.020.568 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro. Pregled plačil Evropske komisije in povračil posredniškima telesoma po projektih v obdobju do 31. 12. 2005, na dan 31. 12. 2005, plačilni organ Nacionalni sklad pri MF.

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

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

Občina Krško je izvajalca projektantskih in gradbenih del izbrala na drugem javnem razpisu. Prvi javni razpis je bil razveljavljen zaradi neskladnosti ponudb s pogoji razpisa. Občina Krško je pri drugem razpisu med tremi merili navedla in uporabila merili reference ponudnika in reference ključnega osebja, ki pa nista imela vpliva na izbor izvajalca. Občini kljub temu priporočamo, da v prihodnje pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe.

Drugi javni razpis za oddajo del projektiranja in gradnje je Občina Krško objavila 12. 8. 2005. Na razpis so prispele tri ponudbe. Kot najugodnejši ponudnik je bila izbrana družba Primorje, d. d., Ajdovščina. Pogodbo z izvajalcem je Občina Krško sklenila 23. 11. 2005.

Občina Krško je med tremi merili, opredeljenimi v razpisni dokumentaciji, navedla in uporabila merili reference ponudnika (20 odstotkov) in reference ključnega osebja (20 odstotkov). Uporaba obeh meril referenc ni imela vpliva na izbor najugodnejšega ponudnika, saj je izbrani ponudnik ponudil tudi cenovno najugodnejšo ponudbo.

Opozarjamo, da so revizorji Evropske komisije⁶⁴ pri pregledu pravilnosti oddaje javnih naročil v Republiki Sloveniji opozorili na neustrezno uporabo meril. Opozorili so, da se lahko v skladu z evropskimi direktivami o oddaji del med fazo dodelitve naročila oziroma izbora izvajalca uporabijo samo merila v zvezi s ponudbo, ne pa merila v zvezi s ponudnikom. Dejavnike v zvezi s ponudnikom se lahko uporabi le v prvi fazi, to je pri preverjanju, katere ponudbe izpolnjujejo pogoje, oziroma pri preverjanju usposobljenosti ponudnika. Z uporabo meril pa se javno naročilo dodeli najboljši ponudbi, ne pa ponudniku, za katerega se zdi, da je najboljši, kar zadeva elemente, povezane z njegovo izobrazbo, predhodnimi izkušnjami in drugimi strokovnimi vrednostmi.

Priporočamo, da Občina Krško v prihodnje v postopkih javnih naročil dejavnike, ki izkazujejo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe, uporablja zgolj kot pogoj in ne kot merilo, obenem pa mora biti pozorna, da pogoji in merila, ki jih uporablja, ne diskriminirajo ponudnikov.

3.1.3.2 Ali imajo zahtevki občine ustrezno podlago v računih/situacijah

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Krško ni prejela nobene situacije in ni izdala nobenega zahtevka za sredstva Kohezijskega sklada.

⁶⁴ Št. dokumenta: 01828, European Commission, Directorate General Regional policy, 22. 2. 2007.

3.1.3.3 Ali so bila upoštevana ostala pravila glede izvajanja projektov, sofinanciranih s sredstvi Kohezijskega sklada

Občina Krško je prvi javni razpis za izbor glavnega izvajalca gradbenih del objavila pred 1. 5. 2004 ter s tem izpolnila pravilo »m+24« in ohranila pravice za črpanje sredstev Kohezijskega sklada.

Pogoj za črpanje sredstev Kohezijskega sklada v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je izpolnitev pravila »m+24«⁶⁵. Iz obrazložitve Evropske komisije pravila »m+24« za projekte ISPA⁶⁶ izhaja, da je »m« lahko datum, ko finančni memorandum podpiše Evropska komisija ali prvi datum začetka upravičenih del⁶⁷, če je to ugodneje. »24« predstavlja obdobje štiriindvajsetih mesecev, v katerem se morajo pričeti glavna gradbena dela⁶⁸. Obdobje lahko podaljšajo za šest mesecev, v utemeljeno upravičenih primerih pa za daljše obdobje. Če projekt ne izpolni pravila »m+24«, trajno preneha pravica za črpanje sredstev Kohezijskega sklada za projekt. Evropska komisija še pred prenehanjem pravice črpanja obvesti državo članico.

Občina Krško je pravilo »m+24« izpolnila že s tem, ko je prvi javni razpis za glavna dela objavila pred 1. 5. 2004. Razpis je bil sicer razveljavljen zaradi, po navedbi Občine Krško, neskladnosti ponudb s pogoji razpisa.

3.2 Ali je občina vzpostavila pogoje za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada

Aktivnosti Občine Krško v povezavi z dolgoročnim načrtovanjem na regionalni ravni ocenjujemo kot ustrezne, kot ne povsem ustrezno pa ocenjujemo načrtovanje ravnanja z okoljem v lastnih dolgoročnih strateških programih. Občina Krško je pripravila dolgoročni razvojni program na ravni občine, ki ga ni potrdil občinski svet in je ostal na ravni delovnega gradiva.

Kot ustrezno ravnanje ocenjujemo pridobitev strokovnih študij v povezavi s projektom Kanalizacijski sistem Krško, vendar bo morala Občina Krško za območje, ki je bilo ob prijavi izločeno in ne bo vključeno v sofinancirani projekt, poiskati druge rešitve za odpadne vode in tudi druge finančne vire.

Občina Krško je finančni del izvedbe projekta načrtovala v načrtih razvojnih programov. Realizacija odhodkov je bila nižja od načrtovanih odhodkov zaradi časovnih zakasnitev pri izvajanju projekta.

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta ocenjujemo kot zadovoljivo. Opozarjamo pa, da Občina Krško razen vodje in skrbnika projekta ostalih uslužbencev občinske uprave, ki sodelujejo pri izvajanju projekta, ni imenovala s sklepom. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Krško ni imela akta ali priročnika, ki bi opredeljeval notranjo organizacijo pri izvedbi postopkov priprave in vodenja večjih investicijskih projektov, in ni pripravila notranjega izvedbenega načrta projekta.

⁶⁵ Pravilo »m+24« opredeljeno v dokumentu: Cohesion Fund – Framework documents, Note 3 in Note 5, januar 2005.

⁶⁶ Priloge zapisnika drugega sestanka Nadzornega odbora za Kohezijski sklad, SVLR, št. 3083-4/2005, 16. 5. 2005.

⁶⁷ Naveden pod točko 8. Dodatka 1. Finančnega memoranduma.

⁶⁸ V posameznih primerih je pogoj izpolnjen s pričetkom izdelave projektne dokumentacije, če je predmet upravičenih stroškov, ali s pričetkom razlastitvenega postopka. Projekti ISPA, pri katerih je bil prvi javni razpis za glavna dela objavljen pred 1. 5. 2004 in razloga za morebitno razveljavitev razpisa ni mogoče pripisati naročniku, so pravilo »m+24« izpolnili.

Občina Krško je v letu 2006 sprejela Poslovník o projektneń vodenju⁶⁹ in namerava v Študiji izvedbe opredeliti projektne skupino. Ob tem poudarjamo, da je faza priprave projekta za občine zahtevnejša od faze gradnje in Občina Krško bi se morala temu primerno organizirati ter že v fazi priprave projekta izdelati izvedbeni načrt in izvajati ustrezen nadzor.

Pri izvajanju projekta Občina Krško obvešča posredniško telo in z njim sodeluje. Kot ustrezno ravnanje ocenjujemo vključitev izobraževanj s področij spremljanja in vodenja projektov ter strukturne politike EU v letne programe izobraževanj ter udeležbo na posameznih seminarjih.

3.2.1 Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju varstva okolja

3.2.1.1 Ali ima občina dolgoročne strateške programe na področju varstva okolja

Regionalni projekt treh občin »Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save« je usklajen z nacionalnimi strateškimi programi in regionalnimi programi. Občina Krško je sprejela regionalni razvojni program. Pripravila je tudi dolgoročni razvojni program na ravni občine, ki pa ga ni obravnaval in ni sprejel pristojni organ občine in je ostal na ravni delovnega gradiva.

Naloge občine so opredeljene v ZLS. Med drugim občina skrbi za varstvo okolja. Ravnanje z okoljem je praviloma načrtovano v dolgoročnih strategijah razvoja, s katerimi občina zazna potrebe in možnosti ter opredeli osnovne usmeritve in cilje. Konkretni projekti se izvajajo na podlagi ugotovljenih potreb, možnosti, usmeritev in ciljev v dolgoročnih strategijah razvoja. Večji projekti morajo biti usklajeni z regijskimi in nacionalnimi razvojnimi programi.

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

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

Iz ugotovitev pod točko 3.1.1.1 je razvidna usklajenost projekta z nacionalnimi razvojnimi programi. Na regionalni ravni dolgoročno načrtovanje na področju ravnanja z okoljem opredeljuje Regionalni razvojni program regije Posavje 2001-2006⁷⁰, ki predvideva gradnjo kanalizacijskega omrežja in čistilnih naprav. Oddelek za gospodarske dejavnosti Občine Krško je v letu 2001 pripravil dokument »Gospodarski vidiki razvoja občine Krško do leta 2020«, ki po vsebini predstavlja dolgoročni razvojni program in opredeljuje tudi področje ravnanja z vodo.

⁶⁹ Št. 024-1/2006 z dne 23. 2. 2006

⁷⁰ Sklep Občinskega sveta Občine Krško z dne 18. 7. 2002 št. 300-05-8/02-O200.

Pojasnilo občine

Občina Krško je pojasnila, da dokument ni bil sprejet na občinskem svetu in je ostal na ravni delovnega gradiva ter je bil podlaga za vse nadaljnje kratkoročne programe.

3.2.1.2 Ali je občina ustrezno vsebinsko načrtovala projekt, sofinanciran iz sredstev Kohezijskega sklada

Občina Krško je pravočasno pridobila strokovne študije v povezavi s projektom Kanalizacijski sistem Krško. Predinvesticijske študije so bile izdelane pred ostalo investicijsko dokumentacijo. Investicijski program je bil izdelan novembra 2001, dopolnjen pa februarja 2004 in maja 2005. Župan Občine Krško investicijskega programa, na podlagi katerega je bila pripravljena vloga za sredstva EU, ni potrdil s sklepom. Občina Krško študije izvedbe projekta ni izdelala in je po pojasnilu občine še v fazi priprave.

Občina Krško bo morala za območje, ki je bilo ob prijavi izločeno in ne bo vključeno v sofinancirani projekt, poiskati druge rešitve za odpadne vode in druge finančne vire (povezava s točko 3.1.1.2)

Pred odločitvijo o izvedbi projekta in prijavo za pridobitev sofinancerskih sredstev mora občina izdelati študije o izvedljivosti projekta. Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁷¹ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji) predpisuje izdelavo investicijske dokumentacije. Odgovorni na občini pregledajo izdelano investicijsko dokumentacijo in druge študije ter potrdijo oziroma zavrnejo nadaljevanje priprav za izvedbo projekta⁷². Pomembno je, da so študije namenjene občini kot podlaga za nadaljnje odločitve v zvezi s projektom in ne le formalnemu izpolnjevanju predpisov.

Od leta 1986 dalje, ko so bili sprejeti prostorsko planski dokumenti Občine Krško, sta bili s področja ravnanja z odpadnimi vodami izdelani:

- študija »Koncept zaščite vodnih virov in vodotokov v Občini Krško«, Savaprojekt, p. o., Krško in Vodnogospodarski inštitut p. o., Ljubljana, december 1995 in
- idejna zasnova »Zbirna kanalizacija in CCN mesta Krško«, Inštitut za ekološki inženiring, d. o. o., Maribor, maj 1997.

Predinvesticijska zasnova je bila izdelana v juliju 2001, septembra 2001 pa dokument identifikacije investicijskega projekta. Občinski svet je investicijski program, izdelan novembra 2001 in dopolnjen februarja 2004, potrdil s sklepom⁷³ 4. 3. 2004, kar je po oddaji prijave za sredstva EU. Druga dopolnitev investicijskega programa je bila izdelana maja 2005 in 23. 6. 2006 potrjena s sklepom občinskega sveta⁷⁴. Občina Krško v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni pripravila študije izvedbe, ki bi morala biti v skladu z določili 12. člena Uredbe o enotni metodologiji pripravljena najkasneje do pričetka postopka javnega razpisa.

⁷¹ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99. Od 17. 6. 2006 velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).

⁷² 17. člen Uredbe o enotni metodologiji.

⁷³ Št. 35103-1/2000-O601.

⁷⁴ Št. 35103-1/2000-O601.

Pojasnilo občine

Občina Krško je pojasnila, da je študija izvedbe v fazi priprave.

3.2.1.3 Ali je občina ustrezno finančno načrtovala projekt, sofinanciran iz sredstev Kohezijskega sklada

Občina Krško je finančni del izvedbe projekta načrtovala v posebnih delih proračunov in v načrtu razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). V letu 2003 je bil realiziran prvi del odhodkov za projekt. Realizacija odhodkov v letih 2004 in 2005 je bila nižja od načrtovane zaradi časovnih zakasnitev pri izvajanju projekta.

Občina mora finančni del izvedbe projekta načrtovati v proračunu, to je v posebnem delu proračuna in načrtu razvojnih programov. Za pridobitev soglasja Ministrstva za finance k investiciji, ki je pogoj za pričetek postopka izbora izvajalca, mora občina izkazati, da so zagotovljena celotna sredstva za investicijo.

Občina Krško je odhodke za projekt Kanalizacijski sistem Krško predvidela že v proračunu za leto 2001. Projekt je bil zajet v NRP za obdobja 2002-2005, 2003-2006, 2004-2007 in 2005-2008. Soglasje MF k investiciji, ki se sofinancira iz sredstev državnega proračuna, je Občina Krško prejela 8. 7. 2005. Odhodki za gradbena dela so v proračunu 2005 oziroma pripadajočem NRP načrtovani za obdobje od leta 2006 do vključno leta 2008.

Iz zaključnih računov Občine Krško je razvidno, da je bila v letih 2004 in 2005 realizacija nižja od načrtovanih odhodkov, kar je posledica časovnih zakasnitev pri izvajanju projekta.

3.2.2 Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta ocenjujemo kot zadovoljivo. Opozarjamo pa, da Občina Krško razen vodje in skrbnika projekta ostalih uslužbencev občinske uprave, ki sodelujejo pri izvajanju projekta, ni imenovala s sklepom. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Krško ni imela akta ali priročnika, ki bi opredeljeval notranjo organizacijo pri izvedbi postopkov priprave in vodenja večjih investicijskih projektov, in ni pripravila notranjega izvedbenega načrta projekta.

Občina Krško je v letu 2006 sprejela Pravilnik o projektne vodenju in namerava v Študiji izvedbe opredeliti projektno skupino. Ob tem poudarjamo, da je faza priprave projekta za občine zahtevnejša od faze gradnje in Občina Krško bi se morala temu primerno organizirati ter že v fazi priprave projekta izdelati izvedbeni načrt.

Kot ustrezno ravnanje ocenjujemo, da je Občina Krško v letnih programih izobraževanja zaznala potrebo po dodatnih znanjih s področij spremljanja in vodenja projektov ter strukturne politike EU. Posameznih seminarjev so se udeležili zaposleni, ki sodelujejo pri izvajanju projekta.

Primerjava proračuna in projekta po vrednosti⁷⁵ kaže, da predstavlja projekt Kanalizacijski sistem Krško pomemben del poslovanja Občine Krško. Ob tem je pomembno, da ima projekt več virov financiranja, med drugim tudi sredstva Kohezijskega sklada, katerih pridobivanje in črpanje poteka po posebnih pravilih. Zaradi tega se je potrebno za izvajanje takšnega projekta ustrezno organizirati in zagotoviti notranji nadzor. Postopke priprave in vodenja večjih projektov bi morale občine opredeliti s priročnikom ali drugim aktom⁷⁶. Zakon o javnih uslužbencih⁷⁷ (v nadaljevanju: ZJU) v 98. členu opredeljuje postopek imenovanja uslužbencev v projektno skupino.

Za potrebe revizije smo na podlagi spoznanj o delovanju občin in organizaciji vodenja projektov⁷⁶, oblikovali poenostavljeno organizacijsko strukturo, ki je po našem mnenju potrebna za zmanjšanje tveganj pri izvajanju projektov.

Tabela 5: Organizacijska struktura⁷⁸, ki zmanjšuje tveganja pri izvajanju projektov

Vodja projekta	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje vodje projekta s sklepom predstojnika⁷⁹, • določitev nalog vodje projekta, med drugim tudi poročanje nadzornim organom; vodja projekta pripravi izvedbeni načrt, v katerem so opredeljene aktivnosti za izvedbo projekta in roki za njihovo izvedbo, • vodja projekta ima vsaj 7. stopnjo izobrazbe in petletne izkušnje na področju vodenja projektov.
Projektna skupina	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje projektne skupine, • določitev nalog posameznim članom.
Nadzorni organ	<ul style="list-style-type: none"> • Imenovanje nadzornega organa s sklepom predstojnika, • določitev nalog nadzornemu organu, predvsem potrditev izvedbenega načrta in spremljanje in odločanje o pomembnih spremembah pri izvajanju.

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

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

⁷⁵ Slika 2.

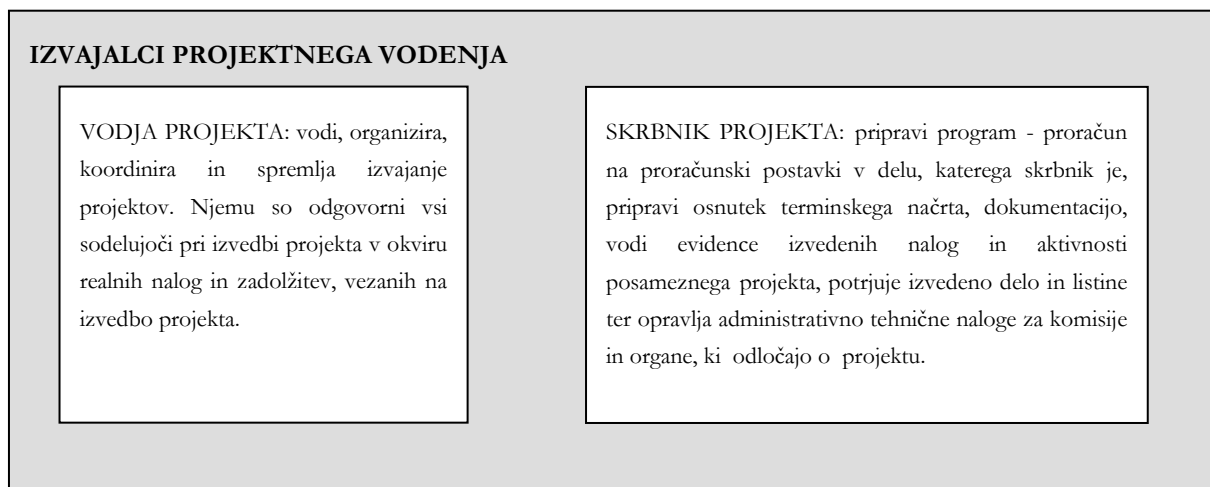
⁷⁶ Vlada Republike Slovenije je leta 1997 potrdila priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

⁷⁸ Z organizacijsko strukturo razumemo tudi aktivnosti, pogoje in dokumente, navedene v tabeli 5.

⁷⁹ V skladu s 6. členom ZJU je predstojnik občinske uprave župan.

Slika 11: Organizacijska struktura Občine Krško za projekt Kanalizacijski sistem Krško



Vir: sklepa o določitvi vodij in skrbnikov za izvajanje programa investicij v obdobju 2001 do 2004 z dne 25. 9. 2001 in sklepa o določitvi vodij in skrbnikov za izvajanje programa investicij v obdobju 2004 do 2007 z dne 4. 6. 2004.

3.2.2.1.a Pred prijavo projekta Kanalizacijski sistem Krško za pridobitev sredstev EU je direktor občinske uprave 1. 3. 2000 z odločbo⁸⁰ imenoval vodjo projekta in skrbnika projekta. Odločba ne opredeljuje nalog vodje in skrbnika. Kasneje sta bila za obdobji od leta 2001 do 2004 in od leta 2004 do 2007 izdana še dva sklepa župana o imenovanju vodje in skrbnika projekta⁸¹, ki sta potrdila z odločbo iz leta 2000 imenovano vodjo projekta, za skrbnika projekta pa je bila na podlagi sklepa za obdobje od leta 2004 do leta 2007 imenovana druga odgovorna oseba. Sklepa župana opredeljujeta naloge vodje in skrbnika projekta. Občina Krško ostalih uslužbencev občinske uprave, ki sodelujejo pri izvajanju projekta, ni posebej imenovala. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Krško ni imela akta ali priročnika, ki bi opredeljeval notranjo organizacijo pri izvedbi postopkov priprave in vodenja večjih investicijskih projektov, prav tako ni pripravila notranjega izvedbenega načrta projekta in ni opredelila nadzornega organa.

Pojasnilo občine

Občina Krško je pojasnila, da se v postopek izvajanja vključujejo strokovnjaki iz posameznih oddelkov občinske uprave. Organizacijska struktura za izvajanje projekta Kanalizacijskega sistema Krško vključuje župana, občinski svet, vodjo in skrbnika projekta. Ob morebitnih težavah pri projektu, ki presegajo pristojnosti vodje projekta, je ta dolžan pripraviti poročilo, ki ga obravnava kolegij občinske uprave ali župan. Nadzor nad realizacijo je zagotovljen s polletnim poročilom o realizaciji proračuna ter zaključnim računom proračuna. Projektna skupina bo imenovana v študiji izvedbe.

Občina Krško je 23. 2. 2006 izdala Poslovnik o projektne vodenju. Navedeni poslovnik določa projektno organizacijsko strukturo, pristojnosti in odgovornosti sodelujočih ter enotno metodologijo vodenja projektov. Opredeljuje tudi postopke priprave in izvedbe projektov ter nadzora, poročanja in posredovanja v primerih zastojev.

⁸⁰ Št. 35103-1/00.

⁸¹ Sklep o določitvi vodij in skrbnikov za izvajanje programa investicij v obdobju 2001-2004, št. 108-26/01-O300 z dne 25. 9. 2001 in Sklep o določitvi vodij in skrbnikov za izvajanje programa investicij v obdobju 2004-2007, št. 108-26/01-O300 z dne 4. 6. 2004.

3.2.2.1.b Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Krško⁸² za višjega svetovalca za investicije v oddelku za gospodarsko infrastrukturo, ki je vodja projekta, predpisuje izobrazbo in izkušnje, ki so v skladu z opredelitvijo organizacijske strukture, predstavljeno v tabeli 2. Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Krško predvideva kot eno izmed nalog določenih uradniških delovnih mest tudi projektno vodenje.

3.2.2.1.c Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v občinski upravi Občine Krško za leti 2004 in 2005 je med drugim načrtoval izpopolnjevanje in usposabljanje na področju finančnega načrtovanja, spremljanja in vodenja projektov, strukturne politike EU in regionalne politike v Republiki Sloveniji. Iz predložene dokumentacije⁸³ je razvidno, da so se javni uslužbenci udeležili več krajših seminarjev iz navedenih področij.

Ker je Občina Krško v obdobju, na katerega se nanaša revizija, kandidirala tudi za sredstva ESRR, navajamo tudi organizacijo Občine Krško pri projektu Komunalno opremljanje Poslovne cone Vrbinja – faza 1. Občina Krško se je za pripravo projekta Komunalno opremljanje Poslovne cone Vrbinja – faza 1 organizirala na podoben način. V postopku priprave projekta Komunalno opremljanje Poslovne cone Vrbinja – faza 1 je župan s sklepom⁸⁴ imenoval vodjo projekta in skrbnika projekta.

3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt

3.2.3.1 Spremljanje izvajanja projekta

Iz obdobja, na katerega se nanaša revizija, Občina Krško nima poročil ali zapisnikov o spremljanju oziroma nadzoru nad potekom projekta. Občino Krško opozarjamo, da je faza priprave projekta za občine zahtevnejša od faze gradnje in občine bi morale že v fazi priprave projekta izvajati ustrezen nadzor.

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

Občinski svet je spremljal projekt preko potrjevanja sklepov, ki se nanašajo na projekt Kanalizacijski sistem Krško. Na svoji 30. seji dne 23. 6. 2005 je obravnaval projekt in potrdil dopolnjen investicijski program. Pred sprejemom Poslovnika o projektne vodenju, poročanje in spremljanje projektov ni bilo posebej opredeljeno, in Občina Krško iz tega obdobja nima poročil ali zapisnikov o nadzoru nad potekom projekta. Poslovník iz leta 2006 predvideva vzpostavitev dveh organizacijskih oblik projektne vodenja, to je nosilce projektne vodenja in projektne skupine. Vodja projekta na podlagi navedenega poslovnika pripravlja četrtletna poročila, jih predstavlja nosilec projektne vodenja ter pripravi zaključno poročilo, ki ga župan predstavi občinskemu svetu.

⁸² Št. 102-02-2/2004 z dne 19. 3. 2004 in dopolnitev št. 102-02-2/2004 z dne 21. 11. 2005.

⁸³ Poročilo o izvedbi in učinkih programa izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v občinski upravi Občine Krško za leto 2004, Pregled usposabljanj in izpopolnjevanj zaposlenih v občinski upravi Občine Krško za leto 2004 in 2005 ter potrdila o udeležbi na seminarjih.

⁸⁴ Sklep o določitvi vodij in skrbnikov za izvajanje programa investicij v obdobju 2004-2007, št. 108-26/01-O300 z dne 4. 6. 2004.

3.2.3.2 Obveščanje posredniškega telesa o poteku projekta

Iz dopisov Občine Krško na MOP je razvidna aktivna vloga občine pri obveščanju posredniškega telesa.

V skladu z Navodilom o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju 2004-2006 je ena izmed pristojnosti in odgovornosti izvajalskega telesa pri projektu posredovanje informacij posredniškemu telesu.

V skladu z Medobčinsko pogodbo⁸⁵ je koordinator regijskega projekta predstavnik Občine Krško. Iz pobud Občine Krško MOP glede priprave navodil za pripravo razpisne dokumentacije je razvidna aktivna vloga Občine Krško pri izvajanju projekta.

3.2.3.3 Finančne kontrole pri izvrševanju plačil izvajalcu glavnih del

Gradbena dela so se pričela konec obdobja, na katerega se nanaša revizija, zato gradbene situacije takrat še niso bile izdane in občina še ni izvedla plačil.

Občina Krško zagotavlja finančno kontrolo v skladu s Pravilnikom o računovodstvu Občine Krško⁸⁶, ki opredeljuje osnovne finančne kontrole nad izvrševanjem plačil iz proračuna občine z ločitvijo opravljanja posameznih funkcij. Organizacijo notranje revizijske službe predpisuje 100. člen Zakona o javnih financah⁸⁷ in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁸⁸. Občina Krško ima zaposlenega notranjega revizorja.

3.2.3.4 Pravočasna zagotovitev likvidnostnih sredstev za plačevanje situacij

Gradbena dela so se pričela konec obdobja, na katerega se nanaša revizija, zato gradbene situacije takrat še niso bile izdane in občina še ni izvedla plačil.

3.2.3.5 Aktivnosti glede povrnitve DDV

Občina Krško za investicijo ne uveljavlja vstopnega DDV.

3.2.3.6 Ocena porabljenega časa

Po oceni Občine Krško znaša skupni porabljeni čas zaposlenih za izvedbo projekta Kanalizacijski sistem Krško med pripravo projekta 0,5 delovnega časa zaposlenega na leto ter med izvajanjem projekta 1,5 delovnega časa zaposlenega na leto. Občina Krško za izvedbo projekta ni zaposlila novih sodelavcev ali najela zunanjih strokovnjakov.

Skupni porabljeni čas zaposlenih in zunanjih sodelavcev v fazi priprave projekta Komunalno opremljanje Poslovne cone Vrbina – faza 1 je po oceni Občine Krško med pripravo projekta znašal 0,3 delovnega časa zaposlenega na leto.

⁸⁵ Št. 35103-1/00-0601.

⁸⁶ Št. 412-1/2005 O801 z dne 14. 4. 2005.

⁸⁷ Uradni list RS št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 72/02.

4. POVZETEK UGOTOVITEV

Z izvedbo revizije o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU smo ugotovili, da je Občina Krško v obdobju, na katerega se nanaša revizija, kandidirala za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada in sredstev ESRR in uspela pridobiti le sredstva Kohezijskega sklada.

Občina Krško je bila s projektom Poslovna cona Vrčina neuspešna pri pridobitvi sredstev ESRR. Pri prvi prijavi Občina Krško ni imela vseh potrebnih listin, med drugim tudi ne gradbenega dovoljenja. Druga prijava na javni razpis za sofinanciranje poslovne cone v znesku 500.000 tisoč tolarjev (2.086 tisoč evrov) ni bila obravnavana zaradi administrativne pomote Občine Krško.

Občina Krško je bila uspešna pri prijavi za sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje projekta *Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* in pridobila 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 799.546 tisoč tolarjev (3.336 tisoč evrov) sredstev Kohezijskega sklada. Zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe od ocenjene vrednosti razpisanih projektantskih in gradbenih del bo Občina Krško črpala 289.663 tisoč tolarjev (1.209 tisoč evrov) manj sredstev Kohezijskega sklada od prvotno dodeljenih. Med vzroki, ki so vplivali na razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo izvajalskih del, je tudi dolgo časovno obdobje treh let od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe in s tem povezane spremenjene razmere na trgu. Pomembno je, da pri neizkoriščenih sredstvih posameznega podprojekta in dodatnih upravičenih stroških drugih podprojektov MOP uspe prerazporediti sredstva v okviru regionalnega projekta, drugače ostanejo dodeljena sredstva za regionalni projekt neizkoriščena.

Črpanje sredstev Kohezijskega sklada se do konca leta 2005 še ni pričelo predvsem zaradi naslednjih dejavnikov:

- dolgotrajne priprave in popravljanja razpisne dokumentacije ter pridobivanja soglasij k investiciji Občine Krško – točka 3.1.2.1;
- zamude državnih institucij predvsem pri pripravi navodil za pripravo razpisne dokumentacije – točka 3.1.2.1.

Nastale zamude lahko vplivajo, da projektantska in gradbena dela ne bodo zaključena do rokov, navedenih v finančnem memorandumu in bo morala SVLR pridobiti soglasje Evropske komisije za spremembo rokov črpanja sredstev Kohezijskega sklada. Brez soglasja Evropske komisije stroški, nastali izven upravičenega obdobja, ne bodo upravičeni za sofinanciranje s sredstvi EU – točka 3.1.2.2.

Poleg navedenih ugotovitev, ki so vplivale na hitrost črpanja sredstev Kohezijskega sklada in tudi na obseg sredstev Kohezijskega sklada, navajamo naslednje aktivnosti Občine Krško za vzpostavitev pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada, ki smo jih ocenili kot ustrezne:

- sprejem regionalnega razvojnega programa in sodelovanje z občinami v regiji – točka 3.2.1.2;
- pridobitev strokovnih študij v povezavi s projektom – točka 3.2.1.2;
- vključitev izobraževanj s področja projektnega vodenja in sredstev EU v letni načrt izobraževanja ter udeležba na posameznih seminarjih – točka 3.2.2;

Ocenjujemo, da bi Občina Krško znižala tveganja oziroma vzpostavila boljše pogoje za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada za okoljske projekte, če bi:

- ravnanje z okoljem v Občini Krško temeljilo tudi na lastnih dolgoročnih strateških programih, ki bi jih potrdil občinski svet – točka 3.2.1.1;
- posamezne aktivnosti pri projektu Kanalizacijski sistem Krško, kot je priprava študije izvedbe in notranji izvedbeni načrt, imenovanje projektne skupine s sklepom župana in vzpostavitev nadzornega organa, izvedla že v začetni fazi izvajanja projekta – točka 3.2.2;
- pri oddaji javnih naročil med merila ne vključevala takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe – točka 3.1.3.1.

5. MNENJE

Revidirali smo sposobnost Občine Krško za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁸⁹. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po vnaprej pripravljenem revizijskem programu. Pridobljeni dokazi nam omogočajo, da podamo mnenje o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Občina Krško je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje regionalnega podprojekta *Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško*, dvakrat pa je bila neuspešna na javnem razpisu za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj za projekt *Poslovna cona Vrbinja*. Kljub nastalim zamudam pri projektu *Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* je občina uspela ohraniti pravico za črpanje sredstev EU, izvajalec pa je pričel izvajati projektantska in gradbena dela kanalizacijskega omrežja konec leta 2005.

Menimo, da je Občina Krško sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja, medtem ko je bila pri pridobivanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con manj uspešna.

⁸⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

6. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o poteku aktivnosti pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada pri projektu *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju spodnje Save - podprojekt Izgradnja kanalizacijskega omrežja Krško* Občini Krško priporočamo, da:

- dokumente, ki predstavljajo dolgoročne strateške programe občine, posreduje v obravnavo in potrditev občinskemu svetu;
- ustrezno organizacijsko strukturo in notranje izvedbene načrte vzpostavlja že v začetni fazi izvajanja posameznega projekta;
- pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev EU za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

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

7. PRILOGE

Priloga 1: Opredelitev izrazov

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pridobivanje sredstev Kohezijskega sklada na ravni občine je izvajanje aktivnosti občine do sklenitve finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in državo oziroma pridobitve odločbe Evropske komisije, kar sovpada s pridobitvijo pravice porabe na ravni države.

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

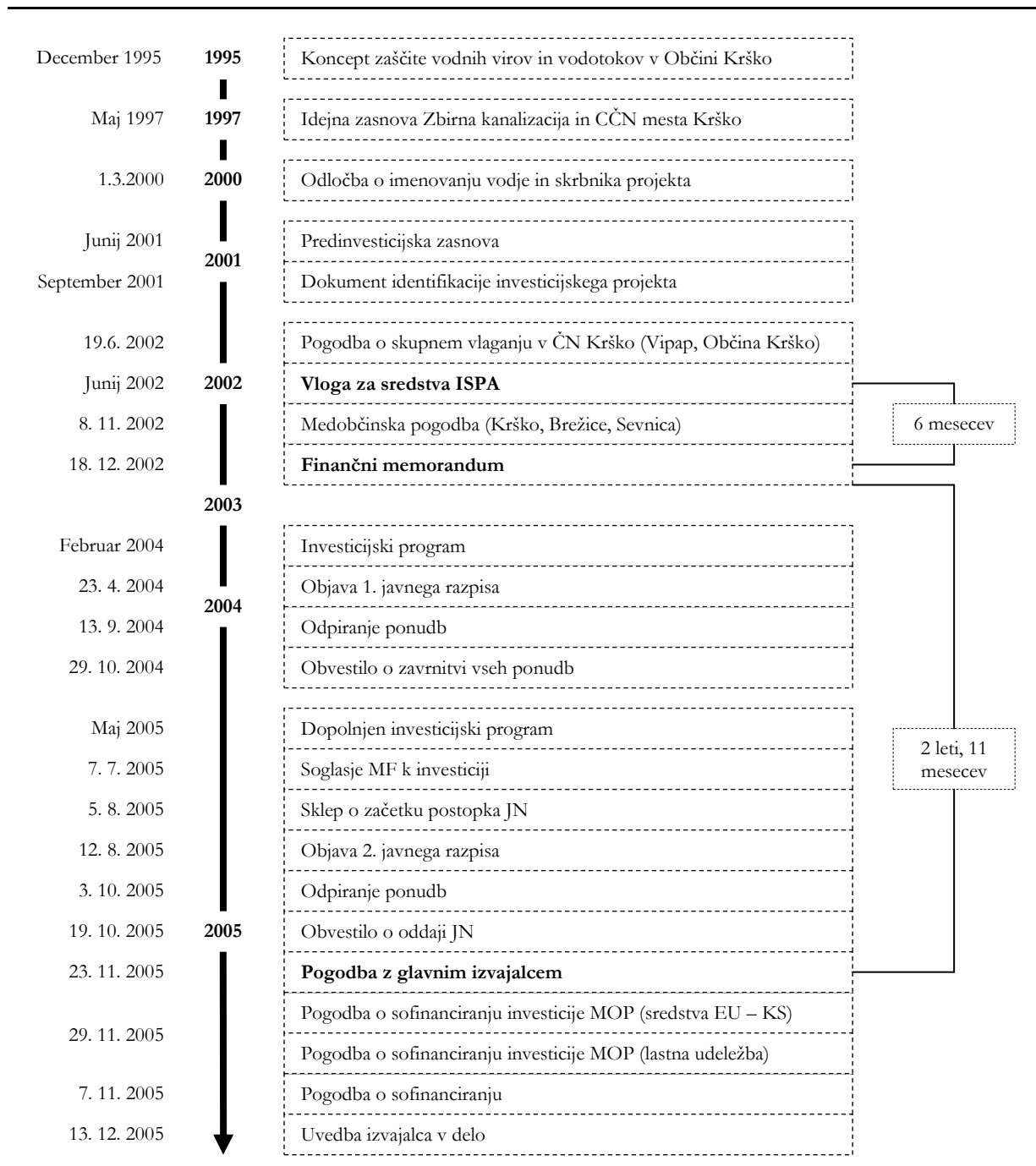
Celotna vrednost projekta zajema vse izdatke za izvedbo projekta in je opredeljena v dokumentu o identifikaciji projekta ali drugem ustreznem izhodiščnem dokumentu, kot ga opredeljuje Uredba o notni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Celotna vrednost projekta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

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

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

Priloga 2: Časovni prikaz poteka investicije Kanalizacijski sistem Krško

Slika 12: Časovni potek investicije



Vir: dokumentacija Občine Krško.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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