



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Sistem izvajanja evropske kohezijske politike
v Republiki Sloveniji

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Sistem izvajanja evropske kohezijske politike
v Republiki Sloveniji



Računsko sodišče je revidiralo sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013. Obravnavalo je tri največje operativne programe, in sicer Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. V revizijo je bilo vključenih dvanajst ministrstev in dve službi Vlade Republike Slovenije, ki so sodelovali pri načrtovanju, pripravi, upravljanju, izvajanju in nadzoru operativnih programov.

Republiki Sloveniji je za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 za operativne programe, pregledane v reviziji, na voljo 4,1 milijarde evrov sredstev iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Do konca leta 2011, torej po petih letih izvajanja, je Republika Slovenija od tega iz evropskega proračuna prejela 40 odstotkov sredstev, kar jo glede na črpana sredstva uvršča nekoliko nad evropsko povprečje.

Za črpanje sredstev iz evropskega proračuna mora država članica Evropske unije vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora operativnih programov in izvesti nekatere druge postopke. Ti so predpisani v evropskih uredbah, ki pa ne zahtevajo sprememb v institucionalni organiziranosti držav, določajo le pravila in pogoje za upravičenost do sredstev kohezijske politike. Sistem izvajanja evropske kohezijske politike je bil v Republiki Sloveniji vzpostavljen tako, da je vanj vključenih veliko organov na različnih ravneh. Težavo v izvajanju predstavljajo večkratne menjave odgovornih oseb in spreminjanje strukture sistema ter postopkov izvajanja. Na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, v katero je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, umeščen organ upravljanja za vse tri operativne programe, pregledane v reviziji, se je na primer v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije zamenjalo sedem predstojnikov.

V Republiki Sloveniji velja na področju izvajanja evropske kohezijske politike poleg evropskih uredb tudi veliko slovenskih predpisov, tako splošnih za sredstva državnega proračuna kot tudi posebnih za evropska sredstva. Ti predpisi pa med seboj niso vedno usklajeni, za istovrstna opravila določajo različne postopke in uporabljajo različne izraze. Zaposleni, vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike, imajo zato velikokrat težave, saj ni vedno jasno, katere postopke morajo uporabiti. V nekaterih primerih predpisi, ki urejajo izvrševanje državnega proračuna, za potrebe kohezijske politike niso dovolj natančni, zato izvajanje določenih nalog predpisuje organ upravljanja, kar pa po predpisih, ki urejajo delovanje državne uprave, javne finance in izvrševanje proračuna, ni njegova naloga.

Računsko sodišče je v reviziji pregledalo tudi vzorec projektov, pri katerih je ugotavljalo, ali so bili postopki izbora in projekti ustrezni in uspešni. Ugotovilo je, da za dodeljevanje sredstev večinoma obstajajo strateške podlage, vendar pa se pred objavo javnih razpisov pogosto ne ugotavljajo dejanske potrebe, posledica tega pa je bila v nekaterih primerih majhno zanimanje za razpisana sredstva.

Financiranje podobnih vsebinskih področij so zagotavljala ali različna ministrstva in službe vlade ali pa posamezno ministrstvo iz evropskih sredstev in sredstev državnega proračuna, zato računsko sodišče meni, da bi morali udeleženci pri tem delovati bolj usklajeno. Projekti, ki jih je računsko sodišče pregledalo v reviziji, so dosegli zastavljene cilje in sredstva so bila večinoma dodeljena za predvidene namene, vendar bi bilo pri javnih razpisih treba več pozornosti nameniti kakovostnim pogojem in merilom, da bi zagotovili izbor najboljših projektov. Poleg tega po zaključku aktivnosti ministrstva večinoma ne izvedejo in ne dokumentirajo kritične ocene njihove uspešnosti in s tem ne zagotovijo podatkov, ki bi jih lahko uporabili pri nadaljnjem delu za bolj smotrno porabo sredstev.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je ena od ključnih težav pri izvajanju evropske kohezijske politike informacijski sistem ISARR. Podatki, ki jih je iz tega informacijskega sistema računsko sodišče prejelo od organa upravljanja, so bili pomanjkljivi in v nekaterih primerih netočni. Takšni podatki ne morejo biti podlaga za dobro upravljanje in spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike. Posebna vnaprej definirana poročila, ki so oblikovana v informacijskem sistemu ISARR, neposrednim proračunskim uporabnikom ne omogočajo spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike, zato jih večina spremlja izvajanje z dodatnimi preglednicami. Poleg tega je informacijski sistem ISARR neusklajen z informacijskim sistemom organa za potrjevanje, ki se uporablja za pripravo izjav o izdatkih in zahtevkov za plačila, ki jih je treba predložiti Evropski komisiji in so podlaga za povračilo sredstev. Odprava teh neskladij povzroča dodatno delo in zamude pri potrjevanju izdatkov. Računsko sodišče je tudi ugotovilo, da so bila za več kot 90 odstotkov zahtevkov za izplačilo prva izplačila projektom iz državnega proračuna izvršena, še preden so bili ti zahtevki evidentirani v informacijskem sistemu ISARR. Ti zahtevki so bili v informacijski sistem ISARR vneseni šele naknadno zaradi priprave zahtevkov za povračilo.

Sistem izvajanja evropske kohezijske politike je v Republiki Sloveniji vzpostavljen tako, da se ob izplačilu iz državnega proračuna najprej založijo nacionalna sredstva, ki so šele naknadno povrnjena v proračun z namenskih podračunov, na katerih se zbirajo sredstva iz evropskega proračuna. Računsko sodišče je izračunalo, da zalaganje sredstev v povprečju traja kar eno leto in pol. Na ta rezultat vpliva predvsem nekaj primerov, pri katerih je zalaganje trajalo tudi po več let, drugače pa je dve tretjini izplačil v državni proračun povrnjenih prej kot v pol leta. Državni proračun običajno zalaga večje zneske manj časa, saj so v takih primerih postopki za povrnitev sredstev izvedeni hitreje. Za izboljšanje tega stanja je sredi leta 2010 minister za finance neposrednim proračunskim uporabnikom naložil, da morajo v 30 dneh po plačilu iz državnega proračuna organu za potrjevanje predložiti zahtevke za povračilo. Izvajanje postopkov povračil je v praksi skoncentrirano na konec posameznega leta, čemur morajo svoje aktivnosti prilagajati tudi upravičenci.

Na podlagi izvedene revizije računsko sodišče meni, da bi moral biti sistem, ki je bil vzpostavljen v Republiki Sloveniji, bolj učinkovit, zato je oblikovalo več priporočil. Med drugim je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočilo, naj za naslednje programsko obdobje prouči tudi drugačne možnosti priprave operativnih programov, ki bi temeljili na skupnih upravičenih izdatkih. Posledica tega bi lahko bila, da bi bil prispevek državnega proračuna med sredstvi nacionalne udeležbe manjši. Računsko sodišče ni zahtevalo odzivnega poročila.

Spremembe in dopolnitve Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki so začele veljati februarja 2012, so bistveno spremenile sestavo Vlade Republike Slovenije in vplivale tudi na sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Učinkov nove ureditve računsko sodišče ni preverjalo, zato tudi ni ocenilo, ali so bila tveganja, ugotovljena v prejšnjem sistemu, s tem odpravljena oziroma ali so s spremembami nastala nova tveganja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1	PODROČJE REVIZIJE 7
1.2	CILJ REVIZIJE 9
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 10
1.4	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 10
1.5	SPREMEMBE PO OBDOBJU, NA KATERO SE JE NANAŠALA REVIZIJA 16
2. UČINKOVITOST SISTEMA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	17
2.1	ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE 17
2.2	PRIPRAVA OPERATIVNIH PROGRAMOV 20
2.3	VZPOSTAVITEV SISTEMA UPRAVLJANJA IN NADZORA 21
2.4	DODELJEVANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE 24
2.4.1	Prekrivanje politik med udeleženci 26
2.4.2	Priprava izhodišč in podlag ter določitev vsebine instrumentov 27
2.5	IZVAJANJE IZBRANIH OPERACIJ 30
2.5.1	Spremljanje doseganja ciljev izbranih operacij 30
2.5.2	Financiranje operacij 31
2.6	SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE 35
2.6.1	Informacijski sistem ISARR 35
2.6.2	Trajanje posameznih faz v postopkih izvajanja 38
2.6.3	Delovanje sistema po izkušnjah in oceni udeležencev 44
3. MNENJE	46
4. PRIPOROČILA	50
5. PRILOGE	54

1. UVOD

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavljata Zakon o Računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 21. 10. 2011³, sprememba sklepa o izvedbi revizije pa 28. 10. 2011⁴. Revizijo smo izvedli v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁵.

1.1 Področje revizije

Sredstva evropske kohezijske politike se dodeljujejo iz evropskega proračuna iz Kohezijskega sklada in iz dveh strukturnih skladov, Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Evropska kohezijska politika ima določene tri cilje. V okviru cilja 1 so sredstva namenjena konvergenci, v okviru cilja 2 regionalni konkurenčnosti in zaposlovanju in v okviru cilja 3 evropskemu teritorialnemu sodelovanju. Republika Slovenija je upravičena do sredstev iz cilja konvergenca in cilja evropsko teritorialno sodelovanje. Za cilj konvergenca ima v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 v evropskem proračunu na razpolago 4.101.048.636 evrov, za cilj evropsko teritorialno sodelovanje pa 104.256.320 evrov.

Sredstva evropskega teritorialnega sodelovanja predstavljajo manjši delež sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, vzpostavljen pa je tudi ločen sistem izvajanja. V reviziji teh sredstev nismo preverjali, ampak smo se omejili na sistem izvajanja za cilj konvergenca, ki predstavlja 97,5 odstotka vseh sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji. V nadaljevanju poročila bomo kljub temu za področje revidiranja uporabljali izraz evropska kohezijska politika. Kot programsko podlago za črpanje teh sredstev je Republika Slovenija pripravila tri operativne programe, in sicer:

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013⁶ (v nadaljevanju: OP RR),
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013⁷ (v nadaljevanju: OP RČV) in

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3263-2/2011/3.

⁴ Št. 3263-2/2011/7.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

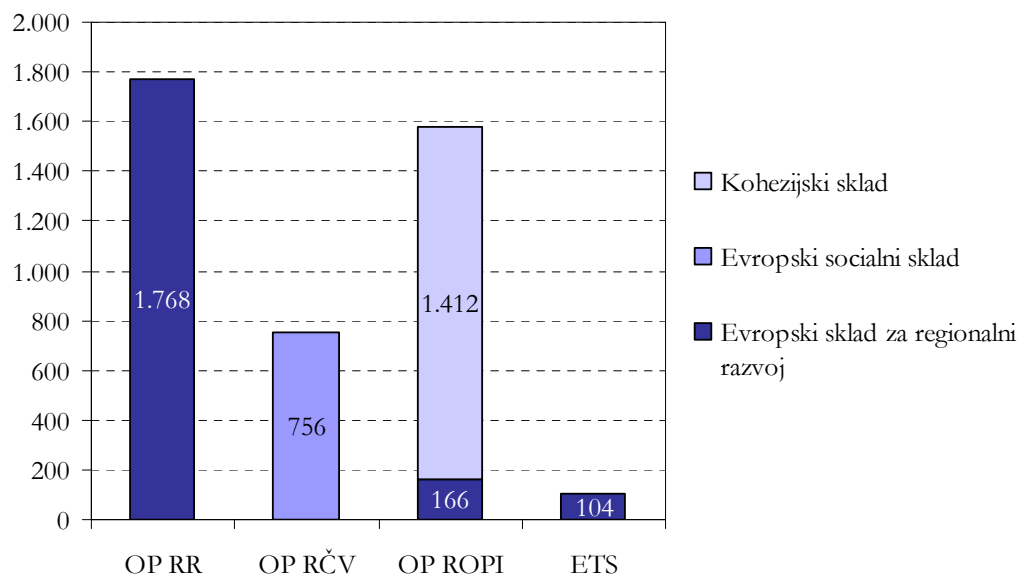
⁶ Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: služba vlade), 2008 in spremembe 2011.

⁷ Služba vlade, 2008.

- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013⁸ (v nadaljevanju: OP ROPI).

Pravice porabe po operativnih programih so prikazane na sliki 1 in v prilogi 1.

Slika 1: Pravice porabe Republike Slovenije v evropskem proračunu po operativnih programih in skladih za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 (v milijonih evrov)



Opomba: ETS – evropsko teritorialno sodelovanje.

Vir: operativni programi.

Prispevek iz skladov se na ravni operativnega programa določi glede na upravičene javne izdatke. Ti se v primeru Republike Slovenije iz evropskega proračuna sofinancirajo v deležu 85 odstotkov, iz nacionalnih javnih virov financiranja pa v deležu 15 odstotkov⁹. Nacionalni javni viri financiranja so sredstva iz državnega ali občinskih proračunov ter drugi javni viri. Skupaj z nacionalnimi javnimi viri znašajo sredstva kohezijske politike za tri operativne programe 4.824.763.118 evrov.

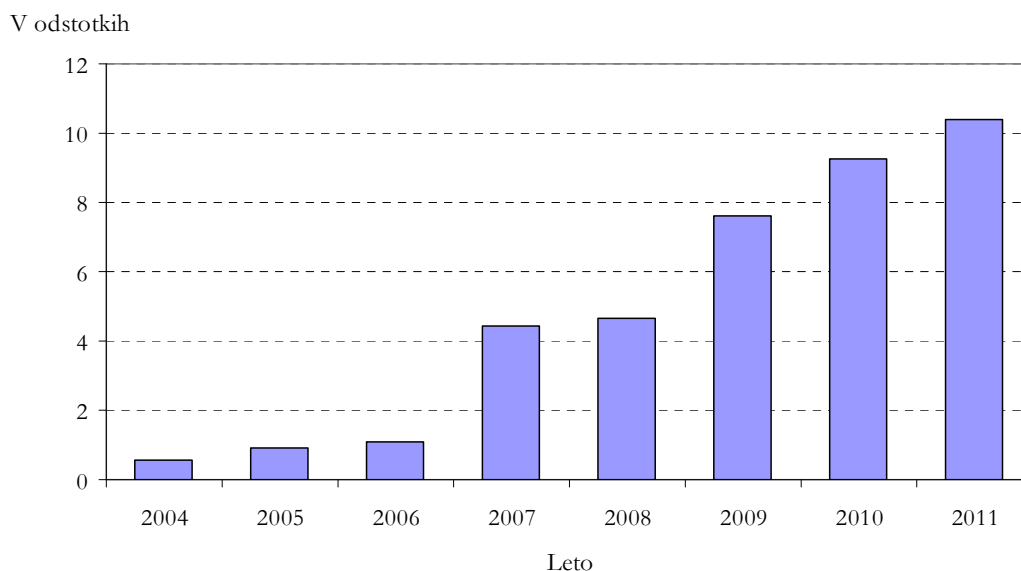
Poleg sredstev evropske kohezijske politike so pomembnejša prejeta sredstva iz evropskega proračuna še sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike ter sredstva za izvajanje centraliziranih in drugih programov Evropske unije. Pomen evropskih sredstev v državnem proračunu se povečuje, saj delež prejetih sredstev iz evropskega proračuna med vsemi prihodki državnega proračuna narašča že vse od

⁸ Služba vlade, 2008 in spremembe 2011.

⁹ Delež je določen z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006, s spremembami; v nadaljevanju: uredba 1083/2006) v njeni Prilogi III.

vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo. Ob začetku sedanjega programskega obdobja leta 2007 je tako na primer ta delež znašal le nekaj več kot štiri odstotke, v letu 2011 pa že več kot deset odstotkov vseh prihodkov državnega proračuna, kar je prikazano na sliki 2.

Slika 2: Prejeta sredstva iz evropskega proračuna med vsemi prihodki državnega proračuna v letih od 2004 do 2011 (v odstotkih)



Viri: zaključni računi državnega proračuna za leta od 2004 do 2010 in predlog zaključnega računa državnega proračuna za leto 2011.

Delež sredstev evropske kohezijske politike med prejetimi sredstvi iz evropskega proračuna se ves čas povečuje. V letu 2011 je tako že več kot 70 odstotkov prejetih sredstev iz evropskega proračuna izhajalo iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti sistema izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. V ta namen smo preverjali:

- ali je bil sistem izvajanja operativnih programov v Republiki Sloveniji postavljen tako, da so bili predpisi o izvajanju evropske kohezijske politike vanj ustrezno preneseni, ter ali so bile pristojnosti in odgovornosti vključenih institucij jasno določene in razmejene;
- koliko časa so trajale posamezne faze v postopkih izvajanja evropske kohezijske politike in kateri so razlogi za odmik;
- ali so operacije, sofinancirane z evropskimi sredstvi, uspešne.

Revizija se je nanašala na programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013, preverili pa smo tudi nekatera dejanja, ki jih je morala Republika Slovenija izvesti že pred začetkom programskega obdobja, zato je obdobje revizije od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2011.

1.3 Revizijski pristop

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje o učinkovitosti sistema izvajanja evropske kohezijske politike smo pridobili s pomočjo različnih metod dela. Proučili smo pravne in druge podlage ter javno dostopne vire s področja izvajanja evropske kohezijske politike. Izvedli smo intervjuje z zaposlenimi pri vseh revidirancih, vključenih v revizijo. Ugotavljali smo, koliko časa so trajale posamezne faze v izvajanju evropske kohezijske politike, in s tem namenom analizirali podatke iz informacijskega sistema ISARR¹⁰ ter podatke revidirancev.

Da bi ugotovili, ali postopek izbora zagotavlja, da so izbrane operacije z največjo dodano vrednostjo, ter ali so operacije, sofinancirane z evropskimi sredstvi, uspešne, smo pregledali vzorec 15 postopkov izbora in 15 pripadajočih operacij. Sedem izmed teh smo pregledali tudi na terenu pri upravičencih. Za vsak projekt smo preverili, ali je bil pripadajoči postopek izbora zasnovan in izveden tako, da zagotavlja sofinanciranje z največjo dodano vrednostjo, in ali je projekt dosegel cilje, zaradi katerih so mu bila odobrena finančna sredstva.

Z anketo smo zbrali mnenja sodelujočih v izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Pripravili smo vprašalnike za vodje oddelkov, ki so odgovorni za posamezna področja, sofinancirana s sredstvi evropske kohezijske politike, za skrbnike pogodb z upravičenci ter za upravičence, ki izvajajo sofinancirane operacije. Pridobiti smo želeli mnenja o vzpostavljenem sistemu, trajanju postopkov in uspešnosti sofinanciranih operacij. Presenetil nas je slab odziv javnih uslužbencev, saj se jih je kljub večkratnim pozivom odzvala le približno polovica.

1.4 Predstavitev revidirancev

Način črpanja sredstev evropske kohezijske politike je urejen z uredbami Evropske unije¹¹ (v nadaljevanju: evropske uredbe), ki določajo enotne zahteve za vse države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice). Vsaka država članica se nato samostojno odloči, kako bo te določbe upoštevala v sistemu izvajanja evropske kohezijske politike.

¹⁰ ISARR je centralni referenčni sistem organa upravljanja za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Z njim organ upravljanja zbira podatke, ki so pomembni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje.

¹¹ Uredba 1083/2006, Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. 7. 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006, s spremembami), Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. 7. 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999, (UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006), Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94 (UL EU L št. 210 z dne 31. 7. 2006), Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL EU L št. 371 z dne 27. 12. 2006).

V izvajanje operativnih programov je bilo v Republiki Sloveniji vključenih veliko različnih institucij. Za revidiranje smo določili ključne institucije, ki so povezane z načrtovanjem, pripravo, upravljanjem, izvajanjem in nadzorom operativnih programov.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je bila ustanovljena leta 2005¹² s pristojnostmi za delovanje na področjih lokalne samouprave, regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike. Njene naloge na področju evropske kohezijske politike so bile:

- izvajanje nalog organa upravljanja za OP RR, OP RČV in OP ROPI;
- vodenje priprav in usklajevanj strateških dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema strukturna sredstva iz evropskega proračuna;
- opravljanje nalog splošnega upravljanja za evropske strukturne sklade in Kohezijski sklad, ki izhajajo iz pravnega reda Evropske unije s področja kohezijske politike;
- usklajevanje, določanje, spremljanje in vrednotenje delovanja ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter poročanje vladi o tem in opravljanje drugih nalog s področja evropske kohezijske politike.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹³ (v nadaljevanju: ZVRS-F) je z dnem prisega pristojnih ministrov pa do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁴ (v nadaljevanju: ZDU-1F) del področja službe vlade, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, prešel v pristojnost *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Ivan Žagar, minister brez resorja do 21. 11. 2008;
- mag. Zlata Ploštajner, ministrica brez resorja od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009;
- dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011;
- Duša Trobec Bučan, ministrica brez resorja od 11. 1. do 21. 4. 2011;
- dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja od 21. 4. do 14. 7. 2011;
- mag. Bojan Suvorov¹⁵, državni sekretar od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za finance opravlja naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F so bile med naloge Ministrstva za finance dodatno uvrščene naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform in programskega proračuna. Med naloge Ministrstva za finance sodijo tudi naloge organa za

¹² Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Uradni list RS, št. 7/05.

¹³ Uradni list RS, št. 8/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 21/12.

¹⁵ Vlada je mag. Bojana Suvorova imenovala za državnega sekretarja v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko z odločbo št. 10013-7/2011/2 z dne 14. 7. 2011.

potrjevanje, ki jih opravlja Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Andrej Bajuk, minister do 21. 11. 2008;
- dr. Franc Križanič, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- dr. Janez Šušteršič, minister od 10. 2. 2012.

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je centralni organ za harmonizacijo in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ. Na področju porabe sredstev evropskih skladov deluje kot neodvisni organ za finančni nadzor tako, da izvaja tudi predakreditacijske preglede, certificira letne izjave o izdatkih in izjave ob zaključku projektov ali programov in izvaja neodvisno kontrolo pravilnosti porabe. Odgovorni osebi sta bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Jurij Milatovič, direktor do 1. 4. 2006;
- Nataša Prah, najprej kot v. d. direktorice od 1. 4. 2006 in nato kot direktorica od 1. 4. 2007.

Ministrstvo za gospodarstvo je opravljalo naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike, rudarstva ter učinkovite rabe energije in industrijskih projektov. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F se je ministrstvo preimenovalo v *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo*, med njegove naloge pa so bile dodatno uvrščene naloge na področju regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte, iz njegove pristojnosti pa so bile izvzete naloge na področjih energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, ki so bile prenesene na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- mag. Andrej Vizjak, minister do 21. 11. 2008;
- dr. Matej Lahovnik, minister od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010;
- mag. Darja Radić, ministrica od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011¹⁶;
- dr. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je opravljalo naloge na področjih visokega šolstva, znanosti, raziskovanja, tehnologije, meroslovja, elektronskih komunikacij, pošte in pospeševanja informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, in usklajevanja dela na področju informacijske družbe. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F je ministrstvo prenehalo delovati, njegove pristojnosti in naloge pa so prešle na *Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport*, razen delovnih področij, ki se nanašajo na elektronske komunikacije, pospeševanje informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, ter usklajevanje dela na področju informacijske družbe, ki so prešla na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*, in nalog na delovnih področjih tehnologije, pošte in

¹⁶ Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) se je na seji 11. 7. 2011 seznanil s sklepom o ugotovitvi prenehanja funkcije ministrice za gospodarstvo mag. Darje Radić. Do imenovanja novega ministra je funkcijo ministra za gospodarstvo opravljal mag. Mitja Gaspari; Uradni list RS, št. 57/11.

meroslovja, ki so prešle na *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo*. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Jure Zupan, minister do 1. 10. 2007;
- Mojca Kucler Dolinar, ministrica od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008;
- Gregor Golobič, minister od 21. 11. 2008 do 22. 6. 2011;
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport od 22. 6. 2011 do 10. 2. 2012¹⁷;
- dr. Žiga Turk, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za šolstvo in šport je opravljalo naloge na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F je prenehalo delovati, njegove pristojnosti in naloge pa so prešle na *Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport*, ki opravlja naloge na področjih predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, znanosti, raziskovanja, športa, ustvarjanja, umetnosti, kulture, kulturne dediščine, medijev, informacijske družbe, elektronskih komunikacij, slovenskega jezika ter verskih skupnosti. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Milan Zver, minister do 21. 11. 2008;
- dr. Igor Lukšič, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- dr. Žiga Turk, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za kulturo je opravljalo naloge na področjih ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot, medijev ter skrbelo za uveljavljanje, razvoj in promocijo slovenskega jezika. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F je prenehalo delovati, njegove pristojnosti in naloge pa so prešle na *Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport*. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Vasko Simoniti, minister do 21. 11. 2008;
- Majda Širca Ravnikar, ministrica od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011¹⁸;
- dr. Boštjan Žekš, minister, odgovoren za Slovence v zamejstvu in po svetu, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- dr. Žiga Turk, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve opravlja naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč, z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F pa tudi naloge s področja zagotavljanja enakih možnosti. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- mag. Janez Drobnič, minister do 1. 12. 2006;

¹⁷ Predsednik vlade je ministra za šolstvo in šport dr. Igorja Lukšiča 22. 6. 2011 pooblastil za začasno vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, to je za obdobje treh mesecev.

¹⁸ Državni zbor se je na seji 11. 7. 2011 seznanil s sklepom o ugotovitvi prenehanja funkcije ministric za kulturo Majde Širca Ravnikar. Do imenovanja novega ministra je funkcijo ministra za kulturo opravljal dr. Boštjan Žekš; Uradni list RS, št. 57/11.

- mag. Andrej Vizjak, minister od 2. 12. do 17. 12. 2006;
- Marjeta Cotman, ministrica od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008;
- dr. Ivan Svetlik, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- mag. Andrej Vizjak, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za javno upravo je opravljalo naloge na področjih javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F je prenehalo delovati, njegove pristojnosti in naloge pa so prešle na *Ministrstvo za pravosodje in javno upravo*, ki opravlja naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega pravobranilstva in ustavnega sodišča, nadzora nad poslovanjem državnega pravobranilstva ter druge vrste z zakonom določenih pravosodnih nadzorov, razen pravosodnega nadzora nad državnim tožilstvom, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov, mednarodne pravne pomoči, mednarodnega pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah, naloge e-pravosodja ter naloge na področjih javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja, sistema javnih uslužbencev, plačnega sistema v javnem sektorju, elektronskega poslovanja, dostopa do informacij javnega značaja, delovanja nevladnih organizacij, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, systemskega urejanja ravnanja s stvarnim premoženjem države ter naloge na področju lokalne samouprave. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Gregor Virant, minister do 21. 11. 2008;
- Irma Pavlinič-Krebs, ministrica od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011;
- Borut Pahor, predsednik vlade od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- dr. Senko Pličanič, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za zdravje opravlja naloge na področjih javnega zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, kemijske varnosti, varstva pred sevanji, zdravil in medicinskih pripomočkov, prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene, materialov, ki prihajajo v stik z živili, pitne vode ter varnosti in prehranske vrednosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- mag. Andrej Bručan, minister do 10. 9. 2007;
- Zofija Mazej Kukovič, ministrica od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008;
- Borut Miklavčič, minister od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010;
- Dorijan Marušič, minister od 7. 4. 2010 do 10. 2. 2012;
- Tomaž Gantar, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za pravosodje je opravljalo naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in ustavnega sodišča, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva ter druge vrste z zakonom določenih pravosodnih nadzorov, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, alternativnega reševanja sporov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov, mednarodne pravne pomoči in mednarodnega pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F se je preimenovalo v *Ministrstvo za pravosodje in javno upravo*, pristojnosti in naloge pa so se spremenile tako, da so izvzete naloge z delovnega področja organizacije in statusa državnega tožilstva in

nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva, ter dodana delovna področja Ministrstva za javno upravo, kot jih določata 31. in 37. člen Zakona o državni upravi. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- dr. Lovro Šturm, minister do 21. 11. 2008;
- Aleš Zalar, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- dr. Senko Pličanič, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za okolje in prostor je opravljalo naloge na področjih okolja in prostora. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F je prenehalo delovati, delovno področje, ki se je nanašalo na prostor, je prešlo na *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor*, delovno področje, ki se je nanašalo na okolje, pa na *Ministrstvo za kmetijstvo in okolje*. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- Janez Podobnik, minister do 21. 11. 2008;
- Karl Viktor Erjavec, minister od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010;
- dr. Roko Žarnić, minister od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012;
- Zvonko Črnač, minister od 10. 2. 2012;
- Franc Bogovič, minister od 10. 2. 2012.

Ministrstvo za promet je opravljalo naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav. Z uveljavitvijo ZVRS-F in ZDU-1F se je preimenovalo v *Ministrstvo za infrastrukturo in prostor* ter pridobilo nove naloge na področju prostora in stanovanjske politike, energetike, rudarstva, učinkovite rabe in obnovljivih virov energije ter razvoja in graditve širokopasovnih omrežij. Odgovorne osebe so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije:

- mag. Janez Božič, minister do 10. 9. 2007;
- mag. Radovan Žerjav, minister od 10. 9. 2007 do 21. 11. 2008;
- dr. Patrick Vlačič, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- Zvonko Črnač, minister od 10. 2. 2012.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve je bila ustanovljena leta 2008¹⁹. Zadolžena je bila za usklajevanje razvojnih nalog in nalog na področju evropskih zadev. V njej sta bili združeni Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, ki je bila ustanovljena leta 2005²⁰, in Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ustanovljena leta 1997²¹. Z uveljavitvijo ZVRS-F je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve prenehala delovati, področje razvoja je prevzelo *Ministrstvo za gospodarski razvoj in*

¹⁹ Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Uradni list RS, št. 119/08.

²⁰ Sklep o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj, Uradni list RS, št. 106/05, 11/06 in 19/07.

²¹ Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, Uradni list RS, št. 84/97, 43/01, 21/03 in 87/05.

tehnologijo, področje evropskih zadev pa *Ministrstvo za zunanje zadeve*. Odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- dr. Jože P. Damjan, minister brez resorja do 27. 3. 2006;
- mag. Andrej Horvat, državni sekretar od 27. 3. 2006 do 5. 2. 2007;
- mag. Katja Lautar, državna sekretarka od 5. 2. 2007 do 6. 3. 2007;
- dr. Žiga Turk, minister brez resorja od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008;
- Katja Rejec Longar, državna sekretarka od 1. 1. 2006 do 1. 5. 2006;
- Janez Lenarčič, državni sekretar od 1. 5. 2006 do 1. 7. 2008;
- Barbra Borota, državna sekretarka od 1. 7. 2008 do 21. 11. 2008;
- dr. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister od 10. 2. 2012;
- Karl Viktor Erjavec, minister od 10. 2. 2012.

1.5 Spremembe po obdobju, na katero se je nanašala revizija

Spremembe in dopolnitve Zakona o vladi ZVRS-F, ki so začele veljati februarja 2012, so bistveno spremenile sestavo vlade. Zmanjšalo se je število njenih organov, služba vlade pa je bila ukinjena. Njene naloge so bile prenesene na več ministrstev, organ upravljanja pa nadaljuje z delom na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo. Organ za potrjevanje in revizijski organ sta ostala sestavni del Ministrstva za finance oziroma njegov organ v sestavi.

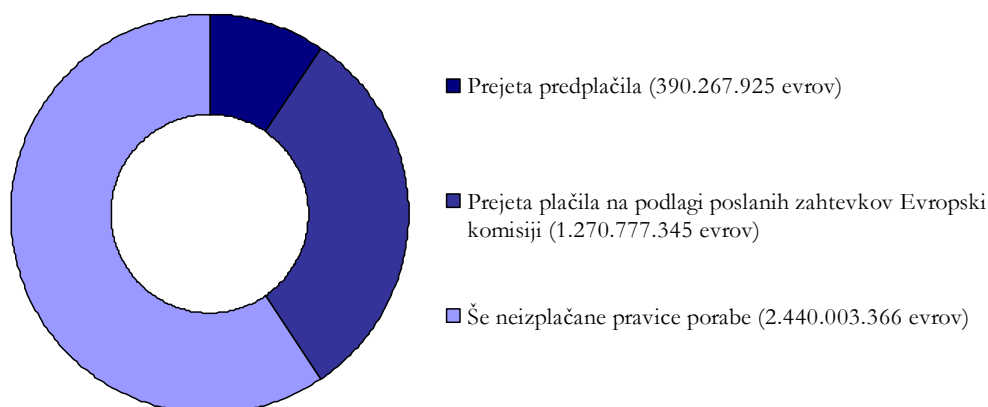
Učinkov nove ureditve nismo preverjali, zato ni mogoče oceniti, ali so bila tveganja, ugotovljena v prejšnjem sistemu, s tem odpravljena, oziroma ali so s spremembami nastala nova tveganja.

2. UČINKOVITOST SISTEMA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

2.1 Črpanje sredstev evropske kohezijske politike

Najpogostejše vprašanje glede evropskih sredstev je, koliko sredstev je Republiki Sloveniji uspelo črpati iz evropskega proračuna. Od 4.101.048.636 evrov, ki jih ima Republika Slovenija na razpolago za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 in jih lahko črpa do 31. 12. 2015, je do 31. 12. 2011, torej po petih letih izvajanja, iz evropskega proračuna prejela 40 odstotkov sredstev. Od tega so približno eno četrtno predstavljala prejeta predplačila, ki jih države članice dobijo na začetku programskega obdobja za olajšanje plačil upravičencem in pričetka izvajanja operativnih programov. Preostale tri četrtine prejetih sredstev, torej 30 odstotkov skupnih pravic porabe, so plačila Evropske komisije na podlagi zahtevkov za plačilo, ki jih je Evropski komisiji poslala Republika Slovenija. Zahtevke za plačila je treba Evropski komisiji naknadno predložiti tudi za vsa prejeta predplačila.

Slika 3: Črpanje sredstev evropske kohezijske politike do 31. 12. 2011

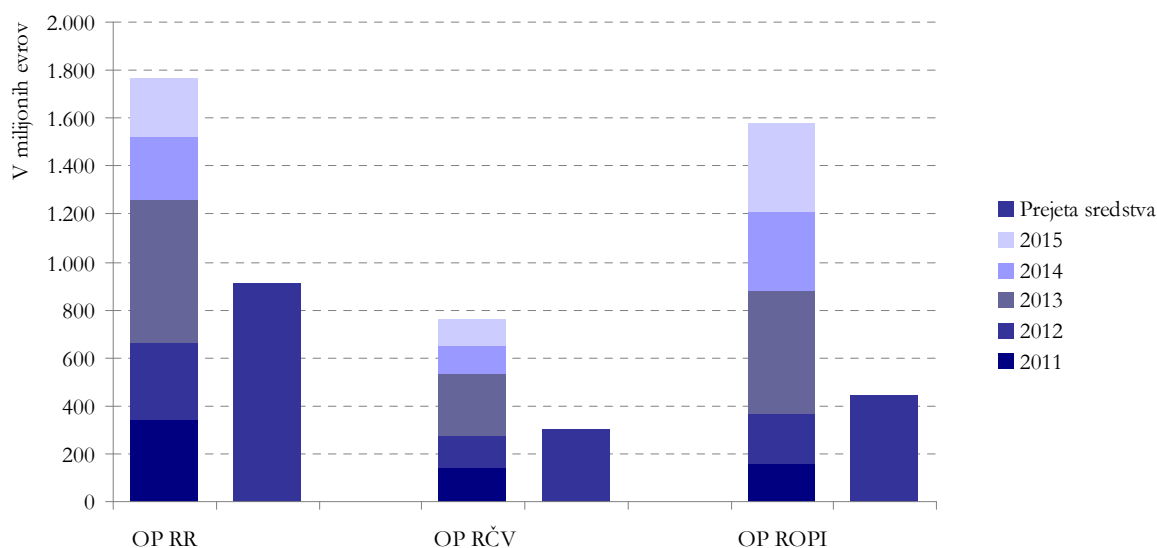


Vir: podatki Ministrstva za finance, Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/PO.

Za pravice porabe, ki jih ima država članica za posamezno leto na razpolago v evropskem proračunu za izvajanje kohezijske politike, velja, da jih mora izkoristiti najkasneje v treh letih po letu proračunske obveznosti, drugače jih Evropska komisija samodejno razveljavi. To pravilo je veljalo za pravice porabe v letih od 2007 do 2010, pravice porabe za preostala leta pa morajo države članice izkoristiti najkasneje v

dveh letih²². Zaradi takšne časovne omejitve Republika Slovenija v sedanjem programskem obdobju še ni izgubila nobenih pravic porabe in glede na prejeta predplačila in zahteve za plačila, ki so že bili poslani Evropski komisiji, naj jih tudi ne bi izgubila ob koncu leta 2012. Konec leta 2013 pa bo zaradi združitve pravil treh in dveh let treba hkrati zagotoviti črpanje pravic porabe iz leta 2010 in leta 2011. Zapadle pravice porabe po letih in že prejeta sredstva iz evropskega proračuna so prikazana na sliki 4.

Slika 4: Pravice porabe, ki zapadejo po posameznih letih, in črana sredstva do 31. 12. 2011



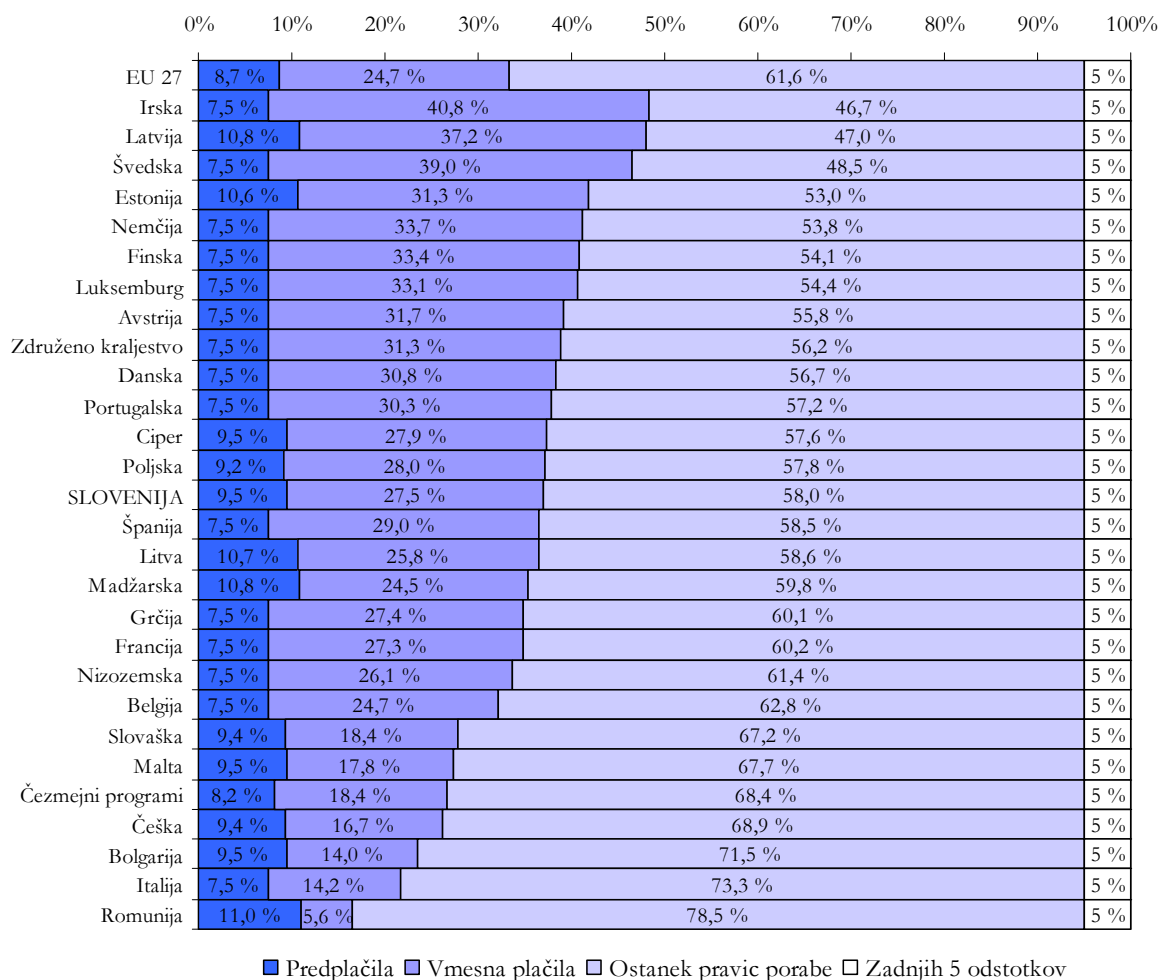
Vir: podatki Ministrstva za finance, Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/PO.

Najpočasnejše je izvajanje pri OP ROPI, pri katerem smo na podlagi zahtevkov, poslanih Evropski komisiji, prejeli manj kot 20 odstotkov pravic porabe.

Po podatkih Evropske komisije je bila Republika Slovenija konec leta 2011 med vsemi državami članicami glede na črpanje sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada sicer na 14. mestu, vendar pa je bila glede na delež že črpanih sredstev nad povprečjem vseh držav članic Evropske unije, kot prikazuje slika 5.

²² To pravilo velja za države članice, katerih bruto domači proizvod v obdobju od leta 2001 do leta 2003 ni dosegal 85 odstotkov povprečja EU-25 v istem obdobju. Za preostale države članice Evropske unije velja pravilo dveh let za celotno programsko obdobje. Pri tem se kot uporabljena sredstva štejejo tako plačila na podlagi zahtevkov, predloženih Evropski komisiji, kot tudi prejeta predplačila. Višina predplačila, ki ga dobijo države članice ob začetku izvajanja programskega obdobja, je odvisna od tega, kdaj je država postala članica Evropske unije.

Slika 5: Skupna izplačila predplačil in vmesnih plačil 27 državam članicam Evropske unije konec leta 2011 – kot primerjava s pravicami porabe za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013



Opomba: del izplačil se državam članicam Evropske unije nakaže tudi za čezmejne programe.

Vir: Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2011, maj 2012, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2011/sf_implem_rep_2011_en.pdf, stran 19.

Pri ugotavljanju učinkovitosti sistema izvajanja kohezijske politike je poleg tega, koliko sredstev pridobimo iz evropskega proračuna, pomembno tudi, kaj smo s temi sredstvi dosegli. V reviziji smo na vzorcu 15 projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev, ugotavljali, ali so sredstva dodeljena za predvidene namene. Ugotovili smo, da so bile sofinancirane operacije izbrane v skladu s programskimi podlagami in da se sredstva porabijo za namene, za katere so bila dana. Kljub temu menimo, da bi bilo mogoče povečati dodano vrednost projektov in uvesti vsebinske izboljšave. Primerjava s projekti, ki so financirani le iz državnega proračuna, kaže, da je poraba sredstev evropske kohezijske politike po vsebini in postopkih vsebinsko bolj urejena, vendar pa v postopkih velikokrat prihaja do podvajanj dokumentacije in preverjanj. Poraba evropskih sredstev je bolj programsko in vsebinsko urejena tudi z vidika opredeljenih kriterijev in kazalnikov, saj je raba kohezijskih sredstev primerjalno bolj načrtovana, kontrolirana in vsebinsko usmerjena. Podrobnejša ocena aktivnosti, pregledanih v reviziji, in pripadajočih operacij je v prilogi 2.

Komentar iz ankete

"Prihaja do prevelikega razkoraka med administracijo, ki je potrebna za projekte, financirane iz nacionalnih sredstev, in administracijo za projekte, ki so financirani iz evropskih sredstev. Pogosto prihaja do podvajanja dokumentacije in podvajanja preverjanj. Sodelavci, vključeni v sistem preverjanj, preverjajo eden drugega, ne pa vsebine. Sistem ne temelji na zaupanju in prevzemanju odgovornosti, ampak na nezaupanju in izogibanju odgovornosti."

2.2 Priprava operativnih programov

V pogajanja z Evropsko komisijo je bila za programsko obdobje od leta 2004 do leta 2006 aktivno vključena Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ki se je leta 2008 s Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj združila v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Njen Sektor za koordinacijo evropskih zadev je v okviru priprave finančne perspektive Evropske unije vodil pogajanja, koordiniral delo z drugimi ministrstvi in službami ter skrbel za ustrezno usklajenost, strokovnost in tekoče opravljanje poslov. Sektor za razvojne politike in strukturne reforme pa je oblikoval strateške razvojne politike, kjer je določal nacionalne prioritete in njihovo načrtovanje v nacionalnem proračunu. Pri pripravi podlag za operativne programe za črpanje sredstev iz evropskih skladov je usmerjal delo ministrstev, skrbel za kakovost in skladnost dela ministrstev ter nudil pomoč službi vlade pri izvajanju operativnih programov.

Potem ko so bile ključne zadeve v zvezi s pripravo finančne perspektive v organih Evropske unije dogovorjene, je služba vlade lahko pričela s pripravo nacionalnih pravnih podlag in operativnih programov. Podlage za operativne programe oblikujejo ministrstva, ki jih bodo naknadno tudi izvajala.

Ugotovitev iz že izvedene revizije

V reviziji, ki se je nanašala na energetske sanacije javnih stavb²³, smo ugotovili, da je bila zaradi zapisa v besedilu operativnega programa naknadna izvedba aktivnosti zelo otežena. To je povzročilo dolgotrajno usklajevanje glede načina izvedbe energetske sanacije javnih stavb.

Ocenjujemo, da je priprava podlag in vsebine operativnih programov ključna za naknadno učinkovito izvajanje.

V Republiki Sloveniji so bili oblikovani trije operativni programi. Pri vseh treh so bile kot izhodišče uporabljene pravice porabe, ki jih ima Republika Slovenija v evropskem proračunu, in so bile podlaga za izračun nacionalnega javnega sofinanciranja v višini 15 odstotkov skupne vrednosti razpoložljivih sredstev. Nacionalno javno sofinanciranje se v večini primerov zagotovi v državnem proračunu na postavkah slovenske udeležbe, le v nekaterih primerih, predvsem na področju razvoja regij, pa nacionalno javno sofinanciranje prispevajo občine.

²³ Revizijsko poročilo računskega sodišča *Učinkovitost energetske sanacije javnih stavb*, št. 326-2/2010/58 z dne 27. 12. 2011,

<http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC797BEF7378D42CC1257973001E0F8A?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>, 22. 5. 2012.

Evropske uredbe omogočajo tudi drugačen pristop k pripravi operativnih programov, in sicer bi ti lahko temeljili na skupnih upravičenih izdatkih sofinanciranih projektov, pri čemer bi se na tej podlagi izračunal tudi prispevek iz evropskih skladov. Ta možnost pomeni, da je treba že vnaprej oceniti skupne upravičene izdatke projektov, ki bodo sofinancirani iz operativnih programov, kar pri pripravi na programsko obdobje zahteva bolj podrobno načrtovanje posameznih politik. Sredstva za nacionalno sofinanciranje se lahko v takem primeru delno pridobijo tudi iz zasebnih virov, kar pomeni nižji znesek, ki ga je treba zagotoviti v državnem proračunu. Ocenjujemo, da bi bilo predvsem glede na težave, ki se pojavljajo z zagotavljanjem slovenske udeležbe v državnem proračunu, treba razmisliti, ali ne bi bilo v prihodnjem programskem obdobju bolj smotrno uporabiti te možnosti pri pripravi operativnih programov.

2.3 Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora

Preden lahko posamezna država članica črpa sredstva iz evropskega proračuna za izvajanje operativnih programov, mora vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora operativnih programov in izvesti nekatere druge postopke, ki jih predvidevajo evropske uredbe. Te določajo pravila, ki so skupna za vse države članice Evropske unije in so pomembna za zagotavljanje pravilne in smotne porabe sredstev kohezijske politike. Vsaka država članica mora tako za vsak operativni program določiti:

- organ upravljanja, ki je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, torej z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti²⁴,
- organ za potrjevanje, ki je odgovoren za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za plačila ter njihovo posredovanje Evropski komisiji, in
- revizijski organ, ki je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora.

Določeno je tudi, da je lahko en organ pristojen za več kot en operativni program, da lahko država članica določi enega ali več posredniških teles za izvajanje nekaterih ali vseh nalog organa upravljanja ali organa za potrjevanje v pristojnosti tega organa ter da smejo biti nekateri ali vsi ti organi pod določenimi pogoji del iste institucije.

Država članica naj bi medsebojne odnose teh organov določila popolnoma v skladu z lastnim institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom. Evropske uredbe od držav članic zahtevajo predvsem zagotovilo o zakoniti in smotni porabi sredstev evropskega proračuna in ne sprememb v institucionalni organiziranosti.

Vzpostavljen sistem upravljanja in nadzora operativnega programa mora država članica v skladu z evropskimi uredbami predstaviti v posebnem dokumentu, to je opisu sistema upravljanja in nadzora. Iz opisa sistema Evropska komisija lahko razbere pravila in posebnosti ureditve v posamezni državi članici Evropske unije med 27 zelo različnimi državami.

²⁴ Definicija dobrega finančnega poslovanja izhaja iz Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16. 9. 2002, s spremembami). V prvi točki 27. člena je določeno, da morajo biti odobrena proračunska sredstva uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Ta tri načela poznamo tudi pod skupnim načelom smotnosti.

Vloge udeležencev pri izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji so opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013²⁵ (v nadaljevanju: slovenska uredba o izvajanju). Za vse tri operativne programe je bil v obdobju, na katero se je nanašala revizija:

- organ upravljanja Urad za kohezijsko politiko službe vlade,
- organ za potrjevanje Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO Ministrstva za finance,
- revizijski organ Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.

Vlogo organa upravljanja so izvajale notranje organizacijske enote službe vlade in ker ni bilo predvideno, da bi organ upravljanja dodeljeval sredstva upravičencem, mu tudi niso bila dodeljena sredstva za izvajanje kohezijske politike.

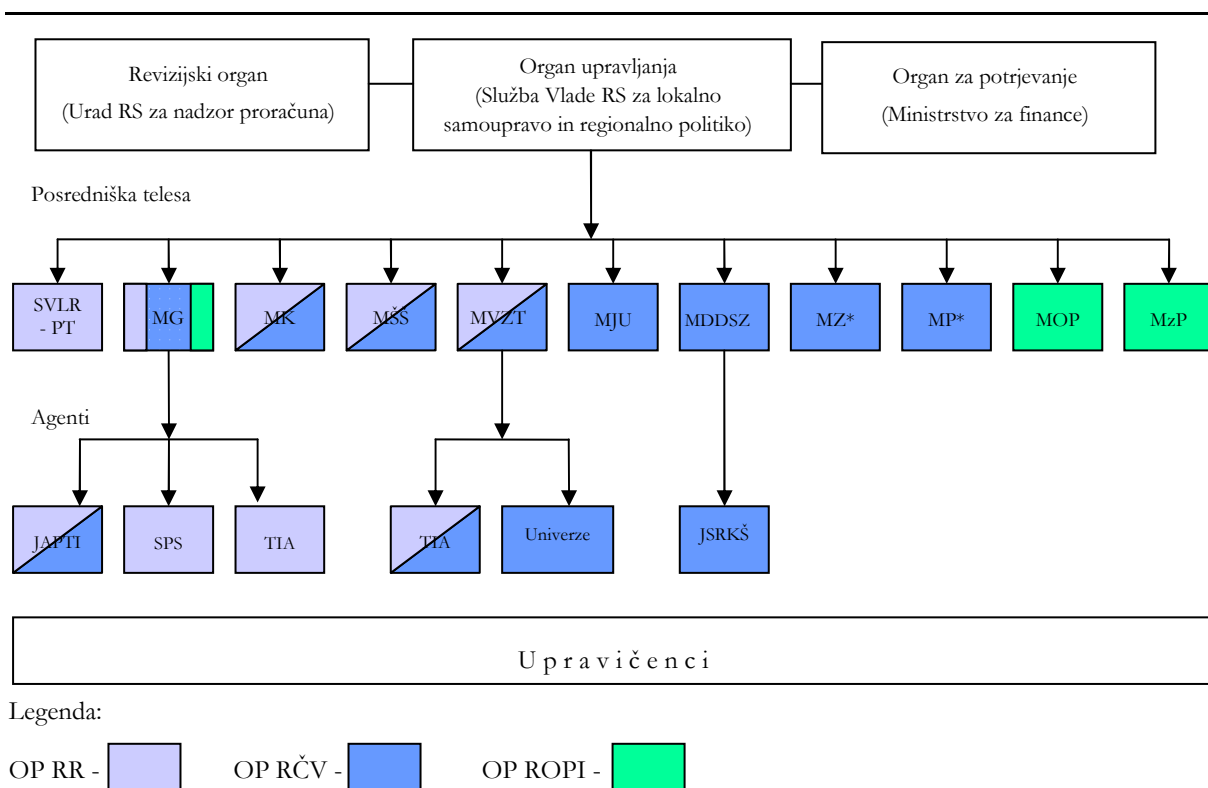
Republika Slovenija je želela sistem izvajanja evropske kohezijske politike prilagoditi nacionalnemu sistemu izvajanja, zato je organ upravljanja nekatere naloge, za katere je bil odgovoren v skladu z evropskimi uredbami, prenesel na posredniška telesa. V skladu z evropskimi uredbami je treba prenos nalog z organa upravljanja na posredniška telesa evidentirati v pisni obliki. V slovenski uredbi o izvajanju je bilo predvideno, da se ta prenos izvede na podlagi sporazumov o prenosu nalog med organom upravljanja in vsemi predvidenimi posredniškimi telesi. To vlogo so tako dobila ministrstva in del službe vlade.

Poleg treh ključnih organov je bilo tako v izvajanje OP RR vključenih pet posredniških teles, v OP ROPI tri, v OP RČV pa šest posredniških teles in dve ministrstvi, ki sta bili sicer upravičenca, vendar sta deloma izvajali tudi naloge posredniških teles. V izvajanje vseh treh operativnih programov je bilo vključeno edino Ministrstvo za gospodarstvo.

V izvajanje operativnih programov je bilo tako v obdobju, na katero se nanaša revizija, vključenih veliko različnih institucij, kar prikazuje slika 6.

²⁵ Uradni list RS, št. 41/07, 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10. Evropsko teritorialno sodelovanje je urejeno s posebno uredbo.

Slika 6: Institucije, vključene v izvajanje OP RR, OP RČV in OP ROPI v obdobju, na katero se nanaša revizija



Opomba: * Ministrstvo sicer ni posredniško telo, vendar pa kot neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca deloma izvaja tudi naloge posredniškega telesa.

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

Viri: Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RR za obdobje 2007–2013, Opis sistema upravljanja in nadzora za OP RČV za obdobje 2007–2013, Opis sistema upravljanja in nadzora za OP ROPI za obdobje 2007–2013 in intervjuji, ki jih je opravilo računsko sodišče.

Organ upravljanja mora v postopkih načrtovanja in porabe sredstev zagotavljati smotrnost in pravilnost izvajanja operativnih programov ter pri tem usmerja in nadzoruje posredniška telesa v izvajanju prenesenih nalog. To pomeni, da so bile Uradu za kohezijsko politiko znotraj službe vlade podeljene naloge nadzora nad izvajanjem nekaterih nalog ministrstev kot posredniških teles. Ministrstva so sicer zaradi svoje izvirne pristojnosti odgovorna za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi na podlagi nacionalnih predpisov, saj je za tako ravnanje v skladu z

Zakonom o javnih financah²⁶ (v nadaljevanju: ZJF) odgovoren predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika.

Organ upravljanja je tako na ministrstva prenašal nekatere naloge, ki so sicer njihove izvirne naloge, kot sta na primer izvedba javnih razpisov in izvajanje administrativnih kontrol zahtevkov za izplačilo. Po drugi strani pa je organ upravljanja s svojim delovanjem prevzel del odgovornosti, ki so lastna ministrstvu, saj je prevzel pristojnost za del nalog. Tako na primer organ upravljanja pred objavo vsakega javnega razpisa tega potrdi, prav tako potrjuje vse operacije, ki so izbrane neposredno. Do sprememb in dopolnitev slovenske uredbe o izvajanju, ki so začele veljati aprila 2010²⁷, je organ upravljanja izvajal tudi vse kontrole operacij na kraju samem.

Nekatere naloge, ki jih je organ upravljanja prenesel na posredniška telesa, so ta lahko prenesla na agente. V aprilu 2010 spremenjena in dopolnjena slovenska uredba o izvajanju agentov ne opredeljuje več, še vedno pa predvideva možnost prenosa nalog s posredniškega telesa na drugo vsebinsko pristojno ministrstvo ali osebo javnega ali zasebnega prava. Za tak prenos nalog so se odločila tri posredniška telesa. Ministrstvo za gospodarstvo je nekatere naloge preneslo tudi na tako imenovana sodelujoča ministrstva.

Opisi sistema upravljanja in nadzora za operativne programe, vključene v revizijo, so zelo podrobni in obsežni, saj je v sistem upravljanja in nadzora v Republiki Sloveniji vključenih veliko različnih institucij, poleg tega pa je velikokrat prišlo do menjav odgovornih oseb. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije se je tako na primer zamenjalo sedem predstojnikov institucije, v katero je bil umeščen organ upravljanja. Glede na zahteve v evropskih uredbah so opisi prepodrobni. Kadar v sistemu izvajanja pride do sprememb, bi se te morale odraziti tudi v spremembah opisov sistema. Ti pa ob vseh spremembah niso vedno sproti popravljeni, zato je dejansko stanje lahko v neskladju s sprejetim opisom sistema, uporabna vrednost opisa sistema pa je omejena.

Vzpostavljen sistem upravljanja in nadzora mora oceniti revizijski ali drug neodvisni organ, saj s tem država članica poda zagotovilo, da je sistem vzpostavljen in da bo zadovoljivo deloval. Oceno skladnosti sistema je v Republiki Sloveniji izvedla revizijska družba. Ministrstva so morala na podlagi priporočil iz ocene skladnosti sistema poleg opisa sistema pripraviti tudi posebne priročnike samo za kohezijska sredstva.

2.4 Dodeljevanje sredstev evropske kohezijske politike

Okvirna vsebina operacij, ki jih je Republika Slovenija nameravala sofinancirati z evropskimi sredstvi, je opredeljena v operativnih programih. Evropske uredbe ne zahtevajo drugačnega načina načrtovanja, določitve in izbora ter upravljanja projektov od nacionalnega, vendar pa nekateri postopki v predpisih Republike Slovenije niso bili natančno opredeljeni. Tam, kjer vsebina zahtev evropskih uredb še ni bila vsebovana tudi v nacionalni zakonodaji, se za izvajanje evropske kohezijske politike nacionalna zakonodaja ni mogla uporabiti, zato je služba vlade nekatere postopke opredelila posebej za evropska sredstva.

²⁶ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

²⁷ Uradni list RS, št. 31/10.

Tako na primer predpisi Republike Slovenije do spremembe ZJF²⁸ konec leta 2010 niso urejali postopkov, ko se sredstva dodelijo s sklenitvijo neposredne pogodbe. Prav tako ni bil predpisan postopek kontrol, ki jih je treba izvesti pred izplačilom iz državnega proračuna²⁹, zato je organ upravljanja pripravil podrobnejša navodila za izvajanje kontrol pri izplačilih evropskih sredstev.

Izbor posameznih projektov, sofinanciranih z evropskimi sredstvi, se izvaja s pomočjo javnih razpisov in neposrednih potrditev operacije. Način izbora je v slovenski uredbi o izvajanju označen z izrazom instrument. Pojma instrument, ki označuje način izbora operacij, drugje v evropskih uredbah in predpisih Republike Slovenije ni. Evropske uredbe pojma instrument v vsebinsko enakem smislu ne vsebujejo. Uporabljajo ga le v zvezi z instrumenti programiranja različnih pomoči in spodbud v povezavi s finančnimi instrumenti. Slovenska uredba o izvajanju ima drugače kot v evropskih uredbah zapisane tudi definicije nekaterih drugih izrazov.

Definicija operacije

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

Slovenska uredba o izvajanju pa določa operacijo kot "*potrjen* projekt ali *potrjeno* skupino projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, *ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec* za doseganje ciljev razvojne prioritete. Operacija je raven, ki se vnaša v ISARR in na ravni katere se pripravlja zahtevek za povračilo."

Definicija upravičenca

Evropska Uredba 1083/2006 določa *upravičenca* kot "osebo zasebnega ali javnega prava, ki je odgovorna za zagon ali zagon in izvajanje operacije".

Slovenska uredba o izvajanju pa določa upravičenca kot "osebo zasebnega ali javnega prava, ki je *odgovorna za izvedbo operacije*." Ta definicija torej zagona operacije ne vsebuje.

Operacija je po slovenski uredbi o izvajanju definirana drugače kot v evropskih uredbah, saj je med možne vrste operacij v našem sistemu dodan program, ki ga izvaja upravičenec. Definicija upravičenca ne vsebuje besede zagon operacije, kar lahko povzroči težave pri interpretaciji določila v zvezi s pristojnostmi in odgovornostmi vključenih organov. S tako, pomanjkljivo, določitvijo upravičenca se lahko odgovornost za izvedbo razprši in prenese pristojnost na sicer nepristojne subjekte, odgovornost pa ostane na primer še vedno na ministrstvu. Opredelitev upravičenca je povezana tudi s pristojnostjo in odgovornostjo za izvajanje investicij, financiranje, računovodenje in posredno tudi z lastništvom investicije.

Zaradi drugačnih definicij izrazov, kot so zapisane v evropskih uredbah, in na novo določenih izrazov, obstaja tveganje, da se predpisi, ki urejajo delovanje državnih organov, interpretirajo različno, kar lahko vpliva na slabšo preglednost in vnaša določeno stopnjo negotovosti.

Dodeljevanje sredstev z javnimi razpisi je v Republiki Sloveniji urejeno v več različnih predpisih. Zahteve v zvezi z oblikovanjem besedila javnega razpisa so v ZJF in Uredbi o postopku, merilih in načinih

²⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-F), Uradni list RS, št. 107/10.

²⁹ ZJF v 54. členu določa le, da je treba pred izplačilom iz proračuna preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine.

dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog³⁰ določene drugače kot v slovenski uredbi o izvajanju in Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³¹ (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna). Poleg tega so nekatere določbe o dodeljevanju sredstev, ki odstopajo od splošnih pravil, tudi v posameznih področnih predpisih, na primer v Zakonu o urejanju trga dela³² in Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja³³. Zaradi različnih pravnih podlag in različnih zahtev glede vsebine javnih razpisov ni vedno jasno, katero od teh pravil je treba uporabiti in kakšne so posledice nepravilne uporabe ali kršitev.

2.4.1 Prekrivanje politik med udeleženci

Operativni programi pokrivajo več vsebinskih področij oziroma politik, za katere so odgovorni različni neposredni proračunski uporabniki. Ker se podobne vsebine lahko financirajo na različnih pravnih podlagah in iz različnih virov financiranja, lahko pride do vsebinskega prekrivanja med postopki izbora projektov, ki jih financirajo različna ministrstva in služba vlade ali pa posamezno ministrstvo iz evropskih in nacionalnih virov.

Eden izmed primerov, kjer se vsebine lahko prekrivajo, so razpisi za razvoj regij, ki jih je izvajala služba vlade v vlogi posredniškega telesa. Ti razpisi so namreč podpirali projekte regionalnega pomena na več vsebinskih področjih, na primer prometne, okoljske, ekonomske, izobraževalne, socialne infrastrukture, javne infrastrukture v območjih s posebnimi naravovarstvenimi režimi in v turističnih območjih. Zaradi tako široko opredeljenih upravičenih vsebin so se lahko prekrivali z razpisi, ki so jih izvajala pristojna ministrstva.

Primer prekrivanja vsebin

Spodbude na področju kulture sta iz sredstev OP RR dodeljevala tako Ministrstvo za kulturo kot služba vlade, Ministrstvo za kulturo pa poleg tega še iz sredstev integralnega proračuna. Te spodbude so pokrivalo zelo podobne ali pa celo enake vsebine. Razmejitveni kriterij, da se je posamezni projekt s podobno vsebino razvrstil v ustrezen javni razpis za dodelitev sredstev iz OP RR, je bil namembnost objektov. Pri javnem razpisu Ministrstva za kulturo je bilo določeno, da večnamenski objekti niso bili predmet sofinanciranja. S sredstvi, ki jih je dodeljevala služba vlade, pa naj bi bila gradnja objektov kulturne infrastrukture upravičena, če bi bil poleg kulture objekt namenjen tudi drugim dejavnostim, na primer gospodarskim ali družbenim, pri čemer naj bi bila najmanj polovica površin namenjena kulturi. Kljub temu je bil za sofinanciranje po prvem javnem razpisu odobren projekt, v katerem se poleg kulturnih izvajajo tudi druge dejavnosti. To je z vidika uporabe in stroškov vzdrževanja obnovljenega objekta sicer smiselno, ni pa v skladu s pogoji javnega razpisa.

Ministrstvo za kulturo je poleg tega projekte na področju kulture sofinanciralo tudi iz sredstev integralnega proračuna, pri čemer je bilo mogoče določene objekte kulturne infrastrukture, na primer kulturne domove oziroma centre, financirati celo iz vseh treh javnih razpisov.

³⁰ Uradni list RS, št. 56/11.

³¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

³² Uradni list RS, št. 80/10.

³³ Uradni list RS, št. 20/11.

Za doseganje zelenih sinergijskih učinkov projektov je zato potrebno dobro sodelovanje med vključenimi institucijami in zaposlenimi. To sodelovanje se mora posebej izkazati pri dodeljevanju spodbud, saj jih za določeno vsebinsko področje oziroma politiko lahko dodeljuje več neposrednih proračunskih uporabnikov, vsak izmed njih pa ima pri tem lahko svoje cilje. V takih primerih bi bilo nujno, da dodeljevalci sredstev z nosilcem politike tesno in redno sodelujejo. Nosilno ministrstvo ima le tako lahko pregled nad izvajanjem politike, ki je v njegovi pristojnosti.

Primer ocenjevanja projektov

Služba vlade je izvajala javne razpise za razvoj obmejnih območij z Republiko Hrvaško. Razpisi so bili namenjeni sofinanciranju projektov prometne in okoljske infrastrukture s poudarkom reševanja dostopa do bivališča po ozemlju Republike Slovenije. Pri merilih za ocenjevanje prijavljenih projektov je bilo 75 odstotkov točk usmerjeno k reševanju prvega cestnega dostopa na obmejnem območju. Od 68 popolnih vlog, ki so prispele na razpis, jih je skoraj dve tretjini doseglo enako število točk, in sicer le pet točk od 40 možnih.

Delovna skupina za zagotovitev nadomestnega cestnega omrežja lokalnemu prebivalstvu na območju meje z Republiko Hrvaško, ustanovljena na Ministrstvu za okolje in prostor leta 2006, je že pred objavo prvega javnega razpisa pripravila listo 16 potrebnih obmejnih cestnih povezav ob meji z Republiko Hrvaško. Seznam je bil vključen v javni razpis kot tretje oziroma zadnje dodatno merilo, če bi več projektov doseglo enako število točk. Projekti, ki so bili objavljeni na listi, naj bi torej na javnem razpisu imeli prednost pri izboru, vendar pa so bila uporabljena le druga predvidena dodatna merila, ne pa tudi prednostna lista delovne skupine. Na vseh štirih tovrstnih razpisih skupaj so podprli in izvedli le tri projekte, ki so bili na prednostni listi.

Ocenjujemo, da uporabljena merila niso dala prednosti vsebinsko boljšim projektom, pač pa projektom, ki že imajo gradbeno dovoljenje, sofinancirano projektno dokumentacijo, in tistim, ki še niso dobili ali so do tedaj dobili manj sredstev. Služba vlade je merila postopoma izboljšala, predvsem v 4. razpisu.

Financiranje istovrstnih projektov iz več različnih virov pa predstavlja tudi tveganje, da bo posamezen projekt prejel sredstva za enak namen iz več virov. Organi, ki dodeljujejo sredstva, od upravičencev zahtevajo izjavo, da za prijavljene upravičene stroške niso dobili in ne bodo pridobili drugih javnih finančnih virov. Drugih preveritev običajno ne izvajajo, tako da naj bi le izjava preprečila financiranje iz dveh virov. Ocenjujemo, da bi državni organi morali imeti možnost, da bi v sistemu evidentiranja stroškov preverili, ali so bili stroški (na primer na podlagi knjigovodske listine, kot je račun) že kje prijavljeni za financiranje.

2.4.2 Priprava izhodišč in podlag ter določitev vsebine instrumentov

Usklajenost vsebine načrtovanih aktivnosti s potrjenimi nacionalnimi politikami, kar pomeni, da so v razvojnih dokumentih posameznih ministrstev predvidene tovrstne aktivnosti, smo preverjali pri 15 izbranih operacijah. Preverili smo tudi, ali je pristojno ministrstvo pred oblikovanjem vsebine in pogojev v javnem razpisu in pred določitvijo operacij, ki se izbirajo neposredno, pripravilo pregled stanja na obravnavanem področju, ki je podlaga za načrtovane aktivnosti.

Ugotovili smo, da so imele aktivnosti v vseh primerih podlago v operativnih programih in v večini primerov vsaj posredno vsebinsko podlago v razvojnih dokumentih posameznih ministrstev ali zakonih.

Ministrstva so kot analitično podlago, ki utemeljuje aktivnosti, večinoma navajala še evropske smernice in druge zunanje študije. V večini primerov pa pred potrditvijo izvajanja aktivnosti, na primer pri pripravi javnega razpisa, niso izvedla in dokumentirala pregleda stanja. Ministrstva sicer navajajo, da se pred izvedbo aktivnosti na internih sestankih opravi razprava o vsebinski usmeritvi in tehnični izvedbi aktivnosti. Ocenjujemo, da je dokumentiran pregled stanja, ki utemeljuje usmeritev aktivnosti na podlagi podatkov, potreben za bolj pregledno in kakovostno načrtovanje in izvedbo aktivnosti.

Primer nepreglednega načrtovanja aktivnosti

Ministrstvo za šolstvo in šport je v letu 2009 z Javnim skladom Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije sklenilo pogodbo za izvedbo sofinanciranja spodbud delodajalcem za izvajanje praktičnega usposabljanja z delom za šolski leti 2008/2009 in 2009/2010 v vrednosti 11.694.524 evrov. Javni sklad naj bi s temi sredstvi na podlagi javnih razpisov sofinanciral usposabljanje za 10.000 vajencev, dijakov in študentov, ki so v zadnjih letnikih učnih programov.

Dodeljena sredstva je ministrstvo naknadno zmanjšalo na 2.266.090 evrov, ker naj operacije ne bi bilo mogoče izvesti po predvideni dinamiki. V šolskih letih 2008/2009 in 2009/2010 je bilo tako financiranih 2.252 usposabljanj in izplačanih 2.077.780 evrov, kar je le 18 odstotkov prvotno načrtovanih sredstev. Neporabljena sredstva so bila prerazporejena za istovrstne spodbude v naslednjih letih.

Ugotovili smo, da je ministrstvo zato, da je lahko ohranilo vsa sredstva, namenjena spodbudam delodajalcem, torej tudi za šolska leta 2010/2011, 2011/2012 in 2012/2013, sklenilo pogodbo za šolski leti 2008/2009 in 2009/2010 v višji vrednosti od dejansko razpoložljivega in načrtovanega števila usposabljanj v teh dveh letih. Ocenjujemo, da takšno načrtovanje in izvajanje projektov pomeni nepreglednost poslovanja ministrstva in ne omogoča ocenjevanja uspešnosti sklenjenih pogodb o sofinanciranju.

Za izbrane operacije smo preverjali tudi, ali so bili v postopku izbire operacij elementi, kot so predmet, upravičenci, morebitni pogoji in merila za sofinanciranje, določeni tako, da upoštevajo sprejete razvojne programe in spodbujajo izvajanje projektov z največjo dodano vrednostjo. To je pri javnih razpisih zagotovljeno z usmerjeno oblikovanim predmetom sofinanciranja, z določitvijo pogojev, ki opredelijo, kaj je minimalno sprejemljiv projekt, in z merili, ki med projekti, ki izpolnjujejo pogoje, dajejo prednost boljšim projektom.

Predmet aktivnosti je bil v nekaj primerih opredeljen široko in bi ga bilo smiselno določiti bolj vsebinsko jasno in usmerjeno ter v bolj neposredni povezavi s ciljem, ki ga javni razpis želi uresničevati.

Primer premalo natančne opredelitve predmeta sofinanciranja

Ministrstvo za gospodarstvo je izvedlo javni razpis za dodatno promocijo turistične ponudbe Republike Slovenije. Predmet razpisa je bilo sofinanciranje dodatne promocije integralnih turističnih proizvodov in/ali turističnih območij. Upravičenci so bile organizacije, gospodarske družbe in podjetniki posamezniki, ki delujejo na področju turizma. V razpisu in razpisni dokumentaciji pa integralni vertikalno povezani turistični proizvodi in turistična območja niso bili podrobneje opredeljeni in zato tudi ni bil dovolj opredeljen cilj razpisa.

Ocenjujemo, da bi bilo bolje na podlagi natančnega pregleda stanja in težav na področju promocije turizma opredeliti predmet in upravičence razpisa bolj natančno. Treba bi bilo jasno določiti, kaj najmanj mora vsebovati projekt, da sodi v integralni turistični proizvod, in glede na predmet razpisa merilo število turističnih ponudnikov — partnerjev pri projektu dati večjo težo.

Pogoji v javnih razpisih so bili večinoma takšni, da je bila povezava z vsebino in namenom javnega razpisa jasna, pri nekaterih merilih pa bi bilo treba določiti še minimalno število točk, da bi bil projekt lahko sofinanciran in obravnavan v nadaljevanju postopka izbora. Pri večini javnih razpisov se namreč poleg pogojev tudi merila uporabljajo za določitev spodnje meje še sprejemljivega projekta tako, da se določi minimalno potrebno skupno število točk. Kadar se uporabi za ocenjevanje vloge veliko različnih meril in pri vsakem posameznem merilu ni določeno minimalno potrebno število točk, merila bolj razširjajo možnosti prijaviteljem za zbiranje točk kot pa izbiri najboljše vloge. Ocenjujemo, da bi bilo treba pri ocenjevanju nekaterih področij, kot so na primer finančna ustreznost projekta, stopnja pripravljenosti projekta ali realnost izvedbe projekta, vedno postaviti tudi minimalne pogoje.

Primer ocenjevanja finančnih podatkov o projektu

Ministrstvo za javno upravo je izvedlo javni razpis za sofinanciranje projektov socialnih partnerjev. Med merila je vključilo ocenjevanje finančnega načrta projekta. Ocenjevalo je, če je finančna konstrukcija podrobno utemeljena in če so predlagani stroški ustrezni. Pri oceni stroškov je upoštevalo, ali so ti ustrezno visoki in potrebni za izvajanje predvidene dejavnosti, kakor tudi da med njimi ni neupravičenih stroškov.

Ocenjujemo, da je takšno merilo neustrezno uporabiti le kot eno od meril, ki lahko pridobi tudi nič točk. Glede na določila razpisa bi lahko projekt, ki bi pridobil nič točk za področje finančne konstrukcije, v seštevku vseh meril dobil zadostno število točk in bi bil vseeno izbran za sofinanciranje.

Pri izboru projektov so v dveh primerih v okviru meril ocenjevali napovedi o prihodnjih dosežkih prijavitelja, na primer povečanje dodane vrednosti na zaposlenega in povečanje števila zaposlenih. Takšna merila so precej oddaljena od neposrednega učinka sofinanciranega projekta in v postopku izbire ne dajejo prednosti kakovosti projekta pred kakovostjo prijavitelja, zaradi česar se ti lahko neupravičeno znajdejo v neenakopravnih položajih glede na namen razpisa. Takšna merila so tudi le posredno povezana s predmetom sofinanciranja in nanje lahko v večji meri vplivajo drugi, zunanji dejavniki. Poleg tega lahko pride do nejasnosti o upravičenosti sofinanciranja, če se tovrstne napovedi ne realizirajo in vzroka za neuspeh ni mogoče jasno ugotoviti oziroma ga pripisati upravičencu.

Izbor projektov v dveh primerih ni v celoti upošteval določil javnega razpisa glede predmeta sofinanciranja. Odstopanja vloge od določil razpisa sicer ne pomenijo, da vloge oziroma projekti niso v skladu s širšimi vsebinskimi politikami, pomenijo pa, da projekt ni v celoti v skladu z namenom javnega razpisa in imajo zato lahko porabljen javna sredstva manjšo dodano vrednost.

Primer odstopanja projekta od določil razpisa

Ministrstvo za gospodarstvo je v javnem razpisu za sofinanciranje daljinskega ogrevanja na lesno biomaso kot upravičen namen določilo tudi razširitev obstoječega daljinskega sistema, ki uporablja geotermalno energijo. Edino merilo za ocenjevanje vlog je bila načrtovana letna prodana količina toplote na meter novozgrajenega daljnovoda, ki je bil predmet sofinanciranja.

Ministrstvo za gospodarstvo je s podjetjem sklenilo pogodbo o sofinanciranju projekta razširitve omrežja daljinskega ogrevanja z geotermalno energijo, v kateri je kot predmet pogodbe določena razširitev omrežja v dolžini 1.000 metrov. Dejanski predmet sofinanciranega projekta, ki je bil predstavljen v vlogi podjetja za pridobitev sredstev in je bil izveden, je bila nadgradnja obstoječe toplotne postaje na koncu že poprej razširjenega omrežja, kar predstavlja 12 odstotkov vrednosti projekta, ter sistem za vračanje vode v nahajališče, kar predstavlja 88 odstotkov vrednosti projekta.

Ocenjujemo, da je sofinancirani projekt v skladu s sprejeto širšo politiko, to je povečanje rabe obnovljivih virov energije, vendar pa ni v skladu z določili pogodbe in javnega razpisa v delu, ki se nanaša na predmet sofinanciranja.

V anketi smo upravičence vprašali, če so za pripravo vloge potrebovali pomoč zunanjega svetovalca. Kar 40 odstotkov upravičencev, oseb zasebnega in javnega prava, je odgovorilo, da so za pripravo vloge potrebovali zunanjo pomoč, predvsem pri pripravi investicijskih programov ter analize stroškov in koristi.

2.5 Izvajanje izbranih operacij

2.5.1 Spremljanje doseganja ciljev izbranih operacij

Za spremljanje doseganja ciljev kohezijske politike smo na podlagi pregleda 15 operacij ocenili, da so bili v operativnih programih določeni merljivi kazalniki. Za merjenje kratkoročnih in dolgoročnih posledic aktivnosti so ministrstva uporabila kazalnike iz nabora kazalnikov operativnih programov kohezijske politike, ne pa dodatnih, ki bi bili oblikovani posebej za projekt ali razpis. Ciljne vrednosti kazalnikov na ravni javnih razpisov večinoma niso bile vnaprej določene. To po naši oceni zmanjšuje možnost ocenjevanja posledic finančnih spodbud na ravni projekta, aktivnosti in politike ministrstva.

Na ravni operacije so bili določeni merljivi kazalniki, ki so bili navedeni v pogodbah o sofinanciranju. Prevladujejo kazalniki, ki dokazujejo izvedbo projekta, kot so na primer dolžina obnovljene ceste, število izdanih brošur in podobno, v manjši meri pa so uporabljeni kazalniki neposrednih posledic spodbud (rezultatov projektov) in dolgoročnih posledic spodbud (učinkov projektov). V večini primerov so bili kazalniki na ravni operacije, ki dokazujejo njeno izvedbo, doseženi. Če kazalniki niso doseženi, je v večini pogodb z upravičenci določeno, da se lahko zato zniža vrednost sredstev, do katerih so upravičeni.

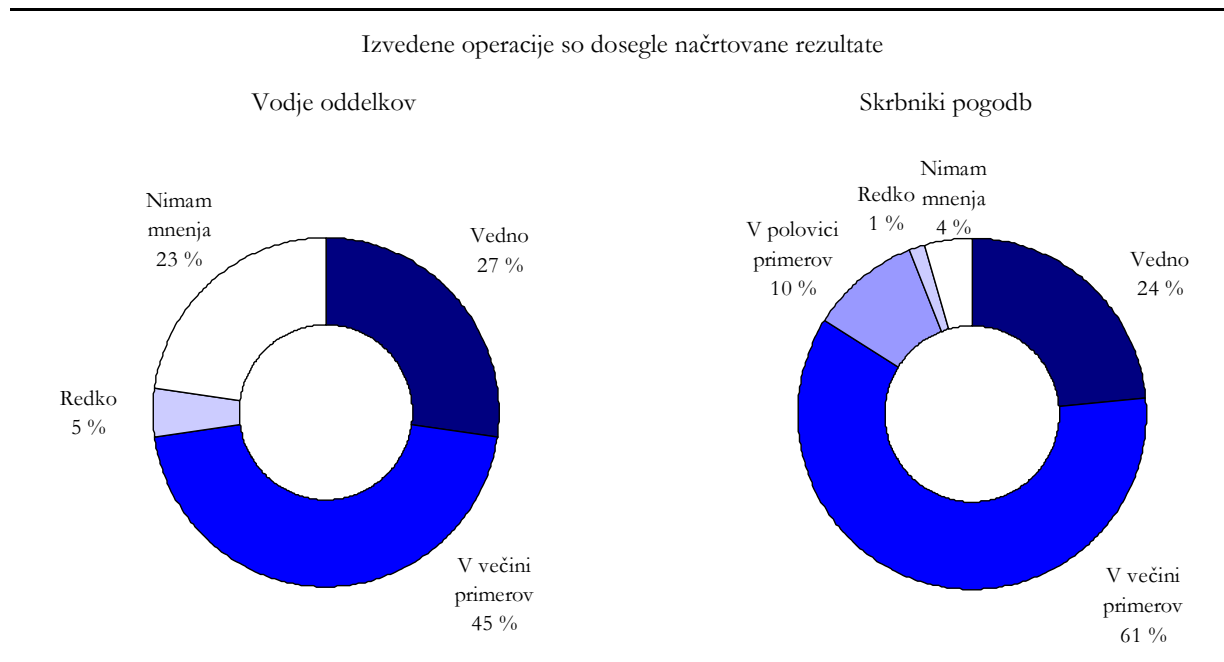
Primer prilagojenega merjenja doseganja kazalnikov

Pri javnem razpisu za dodelitev sredstev regionalnim razvojnim programom je izbrani upravičenec uporabljal prilagojen način merjenja doseganja kazalnika, da bi lažje dosegel ciljno vrednost kazalnika. V pogodbi o sofinanciranju izgradnje kanalizacijskega sistema je določeno, da se s podprto operacijo na kanalizacijski sistem priključi 656 prebivalcev. Določeno ciljno vrednost kazalnika namerava upravičenec doseči tako, da se upošteva tudi število otrok v vrtcih in število zaposlenih v podjetjih.

Zaključnih analiz o učinkovitosti aktivnosti ministrstva v večini primerov niso naredila, vendar pa ministrstva in organ upravljanja za posamezna področja operativnih programov naročijo zunanja vrednotenja. Menimo, da so zaključne ocene aktivnosti, ki bi jih izvedla ministrstva, ki so aktivnosti izvajala, nujni pogoj za smotrno porabo sredstev, tako zaradi spremljanja doseganja ciljev kot tudi zaradi priprave izhodišč za bodoče aktivnosti.

O uspešnosti porabe kohezijskih sredstev in sofinanciranih projektov smo v anketi povprašali tudi vodje vsebinskih oddelkov in skrbnike pogodb na ministrstvih.

Slika 7: Mnenja vodij oddelkov in sektorjev, ki dodeljujejo sredstva kohezijske politike, in skrbnikov pogodb o doseganju ciljev sofinanciranih operacij



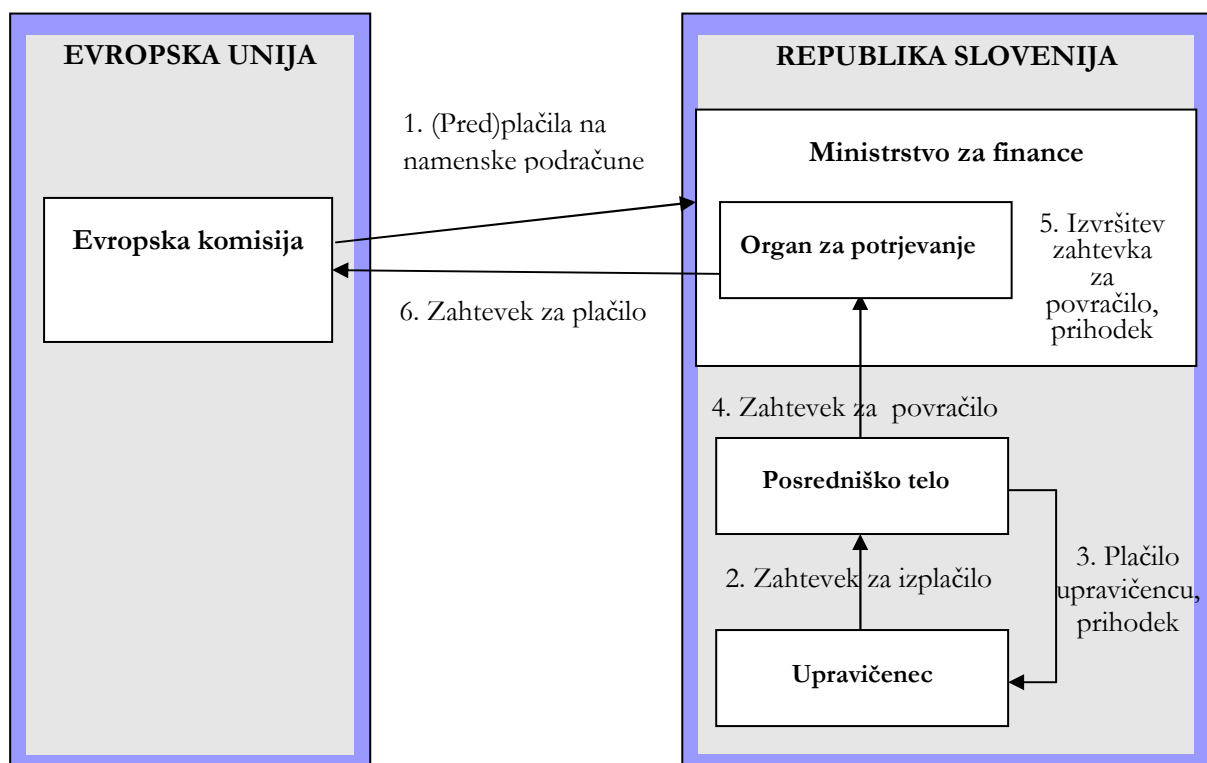
Vir: anketa računskega sodišča.

Večina vprašanih je menila, da izvedene operacije dosegajo načrtovane cilje na ravni operacije, kar je razvidno s slike 7. Nihče izmed vprašanih ni menil, da izvedene operacije nikoli ne dosežejo načrtovanih ciljev.

2.5.2 Financiranje operacij

Evropska komisija v začetku programskega obdobja državam članicam iz evropskega proračuna nakaže predplačila. Ta sredstva se v Republiki Sloveniji zbirajo na posebnih namenskih podračunih v okviru enotnega zakladniškega računa države in niso takoj evidentirana med prihodki državnega proračuna.

Slika 8: Poenostavljen prikaz denarnega toka pri izvajanju kohezijske politike



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi slovenskih in evropskih predpisov ter razgovorov z revidiranci.

Plačila upravičencem se najprej izvedejo iz državnega proračuna na podlagi zahtevka za izplačilo. Sredstva za izplačilo upravičencem so zagotovljena na posebnih postavkah namenskih sredstev EU in postavkah slovenske udeležbe, ki jih neposredni proračunski uporabniki načrtujejo v svojih finančnih načrtih. Ti dve postavki pa nista medsebojno povezani, zato se lahko zgodi, da sredstev na postavkah slovenske udeležbe ni dovolj za izplačilo 15-odstotnega deleža sofinanciranja.

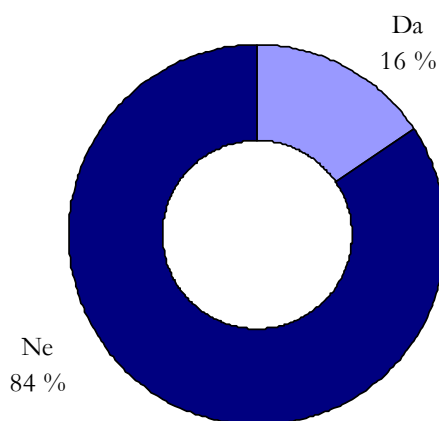
Zahtevki za izplačilo so podlaga za to, da posredniška telesa pripravijo zahtevek za povračilo in ga predložijo organu za potrjevanje. Kadar je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik, zahtevek za povračilo pripravi organ upravljanja. Na podlagi zahtevkov za povračilo se z namenskih podračunov evropska sredstva vrnejo v državni proračun in hkrati evidentirajo kot prihodek državnega proračuna. Državni proračun tako zalaga sredstva, ki so izplačana upravičencem, preden se ta povrnejo v državni proračun.

Ko organ za potrjevanje zahtevke za povračilo certificira, pošlje izjavo o izdatkih in zahtevek za plačilo Evropski komisiji, ki po pregledu zahtevka sredstva nakaže na namenske podračune.

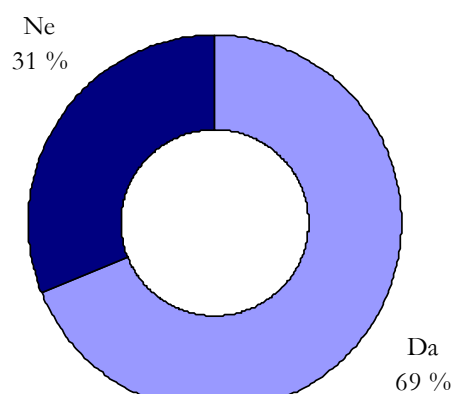
V anketi smo upravičence povprašali, ali so zahtevke za izplačilo pripravljali sami ter ali so jih morali na zahtevo organa, ki jim je dodelil sredstva, dopolnjevati.

Slika 9: Odgovori upravičencev na anketna vprašanja o pripravi zahtevkov za izplačilo

Za pripravo zahtevkov za izplačilo smo potrebovali pomoč zunanjega svetovalca



Zahtevek za izplačilo smo morali na zahtevo organa, ki nam je dodelil sredstva, dopolnjevati



Vir: anketa računskega sodišča.

Večina anketirancev je odgovorila, da so zahtevke pripravljali sami in da so za to imeli ustrezna navodila in podporo skrbnikov pogodb, nekaj pa jih je poudarilo, da podpora ni bila ustrezna ter da so bila navodila pomanjkljiva. Kljub temu pa je kar 16 odstotkov upravičencev odgovorilo, da so za pripravo zahtevkov za izplačilo potrebovali pomoč zunanjega svetovalca. Zahtevek za izplačilo je morala večina dopolnjevati, kot razloge pa so med drugim navajali nejasna navodila, pogoste menjave kontrolorjev in različno razumevanje upravičenih stroškov.

Upravičence smo v anketi povprašali tudi, ali so po oddaji popolnega zahtevka za izplačilo prejeli plačilo v dogovorjenem roku. Dvanajst odstotkov jih je odgovorilo, da plačila niso prejeli v dogovorjenem roku, nekateri pa so navedli tudi, da velikokrat ne vedo, v kakšnem roku bi morali prejeti plačilo in kdaj je njihov zahtevek za izplačilo popoln.

Zanimalo nas je, koliko časa običajno preteče od izplačila sredstev iz državnega proračuna do povračila, torej koliko časa državni proračun zalaga sredstva³⁴. Ugotovili smo, da je zalaganje sredstev iz državnega proračuna za vse operativne programe skupaj trajalo v povprečju skoraj leto dni in pol. Najhitreje je bil zahtevek izvršen v dveh dneh, najdlje pa je trajalo zalaganje sredstev, ko je od izplačila sredstev upravičencu do povračila v državni proračun preteklo kar 1.469 dni oziroma več kot štiri leta. Trajanje zalaganja sredstev državnega proračuna pa se med operativnimi programi nekoliko razlikuje, kar je razvidno tudi iz tabele 1.

³⁴ Trajanje zalaganja sredstev iz državnega proračuna smo ugotavljali na podlagi podatkov o odredbah za izplačilo, ki smo jih pridobili iz informacijskega sistema ISARR, ta pa jih pridobiva iz enotnega računalniško podprtega računovodskega sistema za izvrševane državnega proračuna MFERAC.

Tabela 1: Trajanje zalaganja sredstev iz državnega proračuna po operativnih programih

Operativni program	Najmanjše število dni	Največje število dni
OP RR	11	1469
OP RČV	15	1154
OP ROPI	2	1020

Vir: podatki, ki jih je računsko sodišče prejelo iz informacijskih sistemov ISARR in MFERAC.

Pri OP ROPI, kjer so postopki pred izplačilom iz proračuna sicer najbolj dolgotrajni, se po izplačilu iz proračuna sredstva najhitreje povrnejo v državni proračun, najdaljše trajanje od izplačila do povračila v državnih proračun pa smo zaznali pri OP RR.

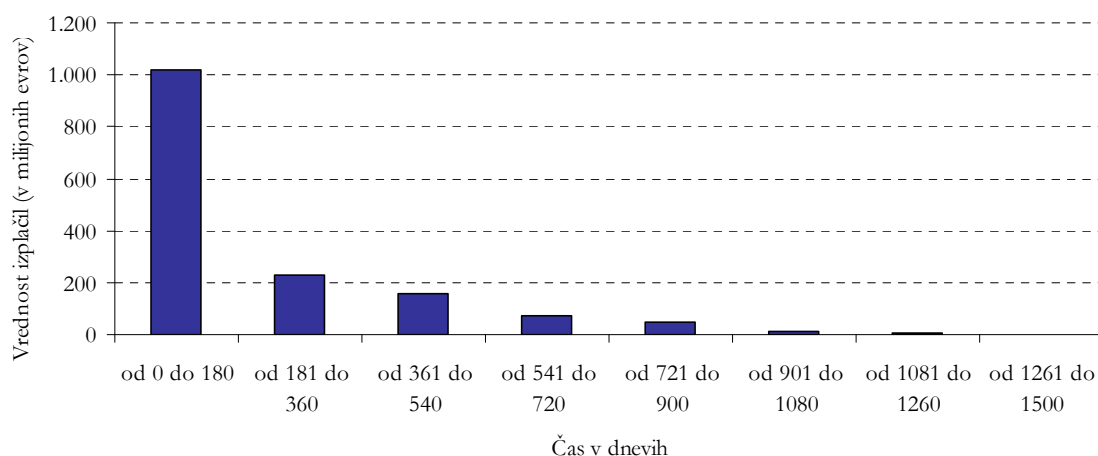
Primer dolgotrajnega zalaganja sredstev iz državnega proračuna

Posredniško telo službe vlade, kjer je bil izplačan zahtevek za izplačilo, pri katerem je do povračila v državni proračun poteklo štiri leta, je navedlo, da decembra 2007, ko je bilo izvedeno prvo izplačilo operaciji, informacijski sistem ISARR še ni deloval in ni omogočal izdelave zahtevkov za povračilo, kadar zahtevek za izplačilo ni bil plačan natanko v razmerju 85:15. Ker je bilo pri tej operaciji s proračunske postavke namenskih sredstev EU izplačanih 13 centov preveč, s proračunske postavke slovenske udeležbe pa 13 centov premalo, posredniško telo ni moglo pripraviti zahtevka za povračilo.

Posredniško telo službe vlade je prvi zahtevek za povračilo organu za potrjevanje poslalo januarja 2010, ta pa jih je aprila istega leta pozval k dopolnitvi zaradi naknadno ugotovljenih pomanjkljivosti. Popravljeni zahtevek za povračilo je posredniško telo organu za potrjevanje poslalo novembra 2010, a je bil zahtevek ponovno zavrnjen zaradi prepozne sklenitve aneksa k pogodbi o sofinanciranju, s katerim so podaljšali obdobje upravičenosti stroškov. V maju 2011 je organ upravljanja pripravil mnenje o ustreznosti sklepanja aneksov k pogodbam za podaljšanje obdobja upravičenosti. Tretji zahtevek za povračilo je posredniško telo organu za potrjevanje predložilo v začetku decembra 2011, povračilo v državni proračun pa je bilo izvedeno konec leta 2011.

Kljub temu pa je analiza podatkov pokazala, da so zahtevki za povračilo z višjo vrednostjo običajno izvršeni hitreje. Za največji delež, to je za dve tretjini vrednosti izplačil, je namreč državni proračun sredstva založil za največ pol leta, kar je razvidno s slike 10.

Slika 10: Prikaz zalaganja sredstev iz državnega proračuna za obdobje 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011



Vir: podatki, ki jih je računsko sodišče prejelo iz informacijskih sistemov ISARR in MFERAC.

Primer kratkotrajnega zalaganja sredstev iz državnega proračuna

Organ za potrjevanje je navedel, da je od Ministrstva za promet zahtevek za povračilo v vrednosti 41 milijonov evrov prejel 16. 6. 2009. Zaradi čimprejšnje povrnitve sredstev je v informacijski sistem nemudoma ročno vnesel vse podatke za zahtevek za povračilo. Po dvodnevni preveritvi zahtevka so sredstva povrnili v državni proračun.

2.6 Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike

2.6.1 Informacijski sistem ISARR

Nacionalni predpisi ne zahtevajo vzpostavitve posebnega informacijskega sistema, ki bi omogočal spremljanje in nadzor izvajanja projektov, financiranih zgolj iz državnega proračuna. Nasprotno pa evropske uredbe organu upravljanja nalagajo, da mora zagotoviti sistem za zbiranje podatkov o izvajanju operativnih programov, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje operativnih programov. Organ upravljanja je vzpostavil informacijski sistem ISARR kot informacijsko podporo pri izvajanju operativnih programov, vendar pa se je izkazalo, da podatki v sistem ISARR niso vneseni pravilno, sproti, celovito in na metodološko enoten način.

Računsko sodišče je v letu 2011 izdalo poročilo o reviziji informacijskega sistema ISARR, v katerem je ugotovilo, da učinkovito delovanje informacijskega sistema ni zagotovljeno³⁵. Ker pa se ugotovitve v tem poročilu niso nanašale na popolnost podatkov in ker je informacijski sistem ISARR edini uradni vir

³⁵ Revizijsko poročilo *Informacijski sistem Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, št. 1210-3/2009/88 z dne 15. 11. 2011,

<http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202?openDocument&appSource=91F2455D38551D7CC1257155004755A7>, 22. 5. 2012.

podatkov o operacijah pred pripravo zahtevkov za povračilo³⁶, smo v reviziji želeli uporabiti podatke iz tega informacijskega sistema. Izračuni na podlagi podatkov, pridobljenih iz informacijskega sistema ISARR, pa so pokazali veliko napak. Sistem tudi ni vseboval vgrajenih kontrol, ki bi onemogočale vpis nelogičnih podatkov.

Primeri napačnih vnosov v informacijski sistem ISARR

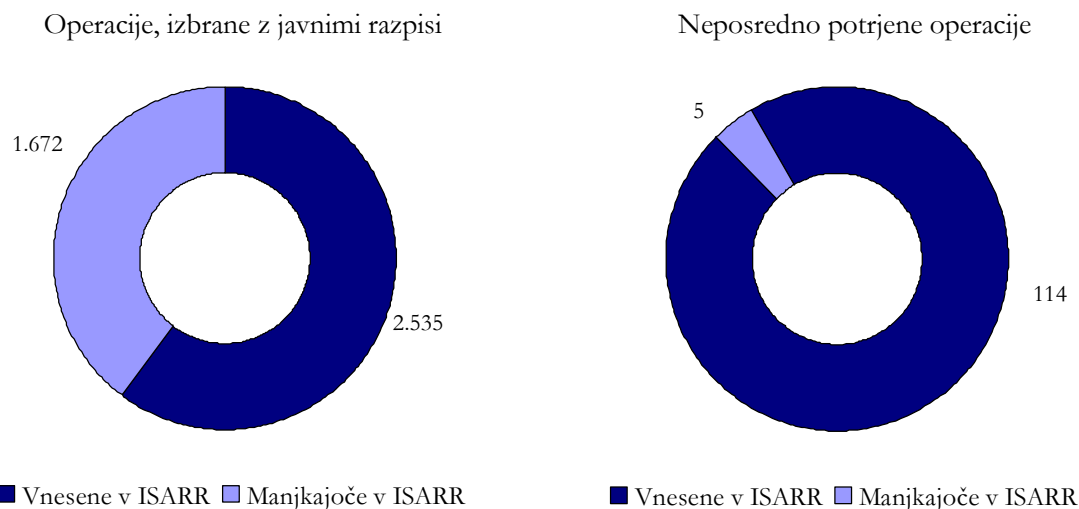
Pri pregledu podatkov iz informacijskega sistema ISARR smo odkrili naslednje nenavadne primere:

- v 49 primerih je bila pogodba podpisana pred izdajo sklepa o izbiri,
- v enem primeru je pisalo, da je bila pogodba podpisana leta 3008,
- v treh primerih je upravičenec izstavil zahtevek za izplačilo že prej, preden je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju operacije.

Za vse navedene primere so revidiranci naknadno navedli, da v informacijskem sistemu ISARR niso bili vneseni pravilni podatki, ki bi bili v skladu z izvornimi dokumenti.

Pri pregledu podatkov, ki smo jih iz informacijskega sistema ISARR prejeli od organa upravljanja 23. 1. 2012, smo ugotovili, da mednje niso zajeti podatki o vseh operacijah in predloženih zahtevkih za izplačilo. Ugotovili smo namreč, da so vsebovali le 60 odstotkov vseh operacij, ki se izvajajo. Podatke o operacijah smo namreč prejeli tudi od posredniških teles, pri čemer se je izkazalo, da se podatki med seboj bistveno razlikujejo, kar velja predvsem za operacije, izbrane z javnimi razpisi.

Slika 11: Prikaz razlik med podatki iz informacijskega sistema ISARR in podatki posredniških teles



Viri: podatki, ki jih je računsko sodišče prejelo iz informacijskega sistema ISARR, in podatki revidirancev.

³⁶ Informacijski sistem ISARR je del informacijskega sistema za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja o projektih evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, ki ga sestavljata še informacijski sistem MFERAC in informacijski sistem organa za potrjevanje IS-PA2007. Izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, ki ju je treba predložiti Evropski komisiji in so podlaga za povračilo sredstev Republiki Sloveniji, organ za potrjevanje pripravlja v okviru informacijskega sistema IS-PA2007.

Iz podatkov, ki so jih poslali neposredni proračunski uporabniki, je razvidno, da je bilo z javnim razpisom odobrenih 4.207 operacij, z neposredno potrditvijo pa 119 operacij, kar znaša skupaj 4.326 operacij. Med podatki, ki smo jih prejeli od organa upravljanja iz informacijskega sistema ISARR, je bilo za oba instrumenta skupaj prikazanih 2.649 operacij³⁷.

Primer neusklajenosti med številom instrumentov, prejetih iz informacijskega sistema ISARR in od revidirancev

Posredniško telo je na primer poslalo podatke o 92 operacijah, izbranih z javnim razpisom, in 35 operacijah, potrjenih kot neposredne potrditve operacij. Podatki, ki smo jih od organa upravljanja prejeli iz informacijskega sistema ISARR, so zajemali le 46 operacij za instrument javni razpis in 33 neposrednih potrditev operacij.

Vneseni podatki tudi niso vedno medsebojno primerljivi, saj način zajema podatkov ni enoten. Podatke o zahtevkih za izplačilo na primer v informacijski sistem ISARR lahko, odvisno od dogovora, vnašajo upravičenci, institucionalni partnerji ali posredniška telesa. Poleg tega je lahko zahtevek za izplačilo pred vnosom že prej usklajen, zato vse dopolnitve iz informacijskega sistema ISARR niso razvidne. Revidiranci so tudi navedli, da podatkov v informacijski sistem ISARR niso vedno vnašali ob nastanku dogodka, ampak naknadno. Razlogi za to so bili včasih tudi tehnične narave.

Iz podatkov iz informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je bilo prvo izplačilo iz državnega proračuna za več kot 90 odstotkov zahtevkov za izplačilo izvršeno, še preden so bili ti zahtevki evidentirani v informacijskem sistemu ISARR. Največji razkorak med že izvršenim izplačilom iz državnega proračuna in evidentiranimi zahtevki za izplačilo v informacijskem sistemu ISARR je znašal več kot tri leta. Zahtevki za izplačilo pa so bili v informacijski sistem ISARR vneseni naknadno, saj zahtevkov za povračilo brez predhodnega vnosa pripadajočih zahtevkov za izplačilo ni mogoče pripraviti.

Primer poznega vnosa podatkov v informacijski sistem ISARR

Pri eni operaciji je bilo prvo izplačilo iz državnega proračuna izvršeno decembra 2007, prvi zahtevek za izplačilo pa je bil v informacijski sistem ISARR vnesen šele aprila 2011. Ta zahtevek za izplačilo je bil vključen v zahtevek za povračilo, ki je bil pripravljen en dan po vnosu zahtevka za izplačilo, iz česar je mogoče sklepati, da je bil zahtevek za izplačilo vnesen v informacijski sistem le zaradi priprave zahtevka za povračilo.

Na podlagi analize podatkov iz informacijskega sistema ISARR in IS-PA2007 smo ugotovili, da je mogoče, da podatki v informacijskih sistemih niso medsebojno usklajeni, kar pa ne ustvarja dodatnih finančnih posledic.

Vnaprej definirana poročila ISARR ne omogočajo spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike za redno poročanje neposrednih proračunskih uporabnikov, zato večina revidirancev spremlja izvajanje evropske kohezijske politike dodatno z lastno izdelanimi razpredelnicami.

³⁷ Podatki se nanašajo na operacije, ki so bile potrjene od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2011, in sicer je bilo med podatki, ki smo jih prejeli iz informacijskega sistema ISARR, zabeleženih 2.649 potrjenih operacij, ki so bile izbrane s 118 javnimi razpisi in 114 neposrednimi potrditvami operacij. Za te operacije smo podatke prejeli 23. 1. 2012, ko je bilo evidentiranih 20.013 zahtevkov za izplačilo, 185.903 odredb za izplačilo in 4.423 zahtevkov za povračilo.

Komentar iz ankete

"ISARR zaenkrat upravičencu in skrbniku predstavlja zgolj breme, saj je neuporaben za kakršne koli analize, spremljanje realizacije in podobno. Tako skrbniki pogodb kot upravičenci vse evidence in finančne načrte vodimo v MS Excelu, upravičenci zahtevke za izplačilo pripravljajo v MS Excelu in nato uvažajo v ISARR. Nesprejemljivo je tudi na primer, da ISARR ne kontrolira določenih polj že ob vnosu podatkov (na primer datuma upravičenosti, upravičene višine stroškov), ampak se te (pogosto tipkarske) napake odkrijejo šele ob kontroli zahtevkov za povračilo. Pogoste tehnične težave s sistemom ISARR ter njegovo počasno delovanje sta pogost vzrok za zamude pri oddaji zahtevkov za povračilo, potrjevanju zahtevkov za izplačilo in podobno."

Pojasnilo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, v katero je v spremenjeni strukturi izvajanja umeščen organ upravljanja

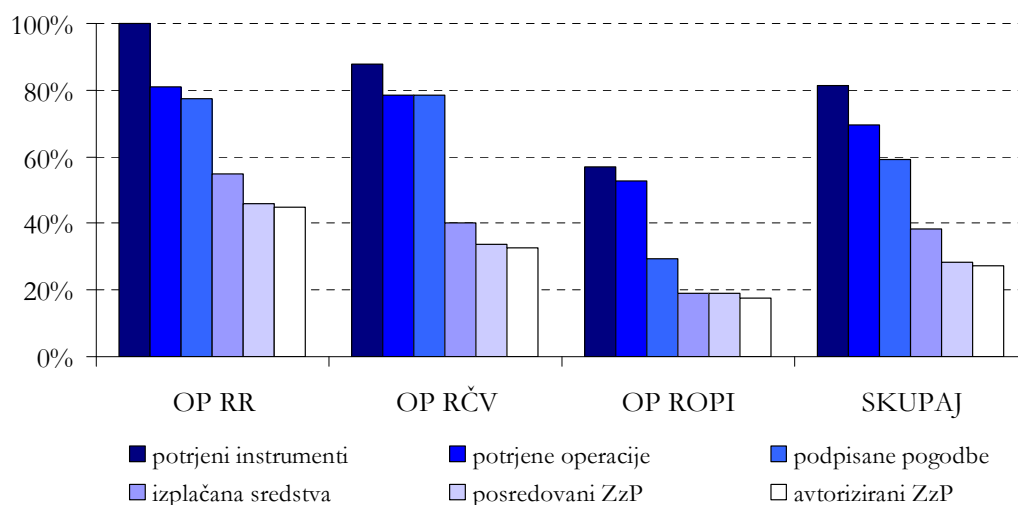
Ustanovila naj bi se medresorska delovna skupina za pripravo analize možnosti združevanja obstoječih informacijskih sistemov državne uprave za postavitve optimalnega informacijskega sistema za evropsko kohezijsko politiko v programskem obdobju od leta 2014 do leta 2020. V njej naj bi bili predstavniki organa upravljanja, Ministrstva za finance in posredniških teles.

2.6.2 Trajanje posameznih faz v postopkih izvajanja

Preden organ za potrjevanje pošlje zahtevke za plačilo Evropski komisiji, je treba izvesti vrsto aktivnosti. Organ upravljanja spremlja izvajanje operativnih programov po posameznih fazah, ki jih je treba izvesti, da bi lahko prejeli sredstva iz evropskega proračuna. Ker podatki iz informacijskega sistema ISARR niso zanesljivi, organ upravljanja izvajanje operativnih programov spremlja s pomočjo podatkov posameznih ministrstev.

Organ upravljanja tako spremlja izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji glede na vrednost potrjenih instrumentov, vrednost potrjenih operacij, podpisanih pogodb, posredovanih zahtevkov za povračilo organu za potrjevanje in vrednost avtoriziranih zahtevkov za povračilo, poslanih Evropski komisiji, kar je razvidno s slike 12 in priloge 3.

Slika 12: Izvajanje operativnih programov, pregledanih v reviziji, do 31. 12. 2011



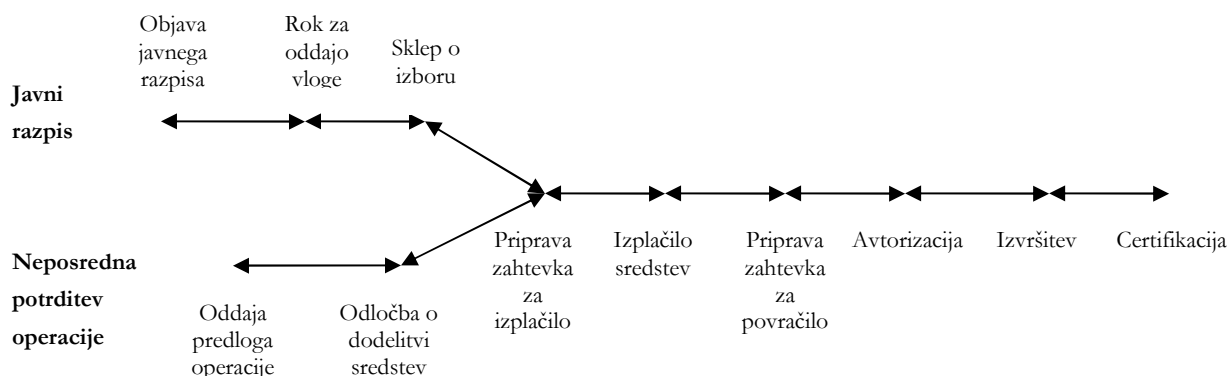
Opomba: ZzP – zahtevek za povračilo.

Vir: spletna stran <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju/podatki-o-crpanju>, 22. 5. 2012.

Črpanje evropskih sredstev je najhitrejše pri OP RR, kjer so bili do 31. 12. 2011 potrjeni instrumenti že za vsa razpoložljiva sredstva. Najpočasneje se izvajajo aktivnosti pri OP ROPI, saj je bilo do 31. 12. 2011 potrjenih le nekaj več kot polovico operacij, upravičencem pa je bilo izplačanih manj kot 20 odstotkov razpoložljivih sredstev.

Da bi ugotovili, kje so ozka grla in kje izvajanje traja neprimerno dolgo, smo postopke izvajanja evropske kohezijske politike razdelili na več posameznih faz, za katere smo želeli izračunati, koliko časa so v povprečju trajali. Na sliki 13 prikazujemo ključne aktivnosti pri izvajanju evropske kohezijske politike.

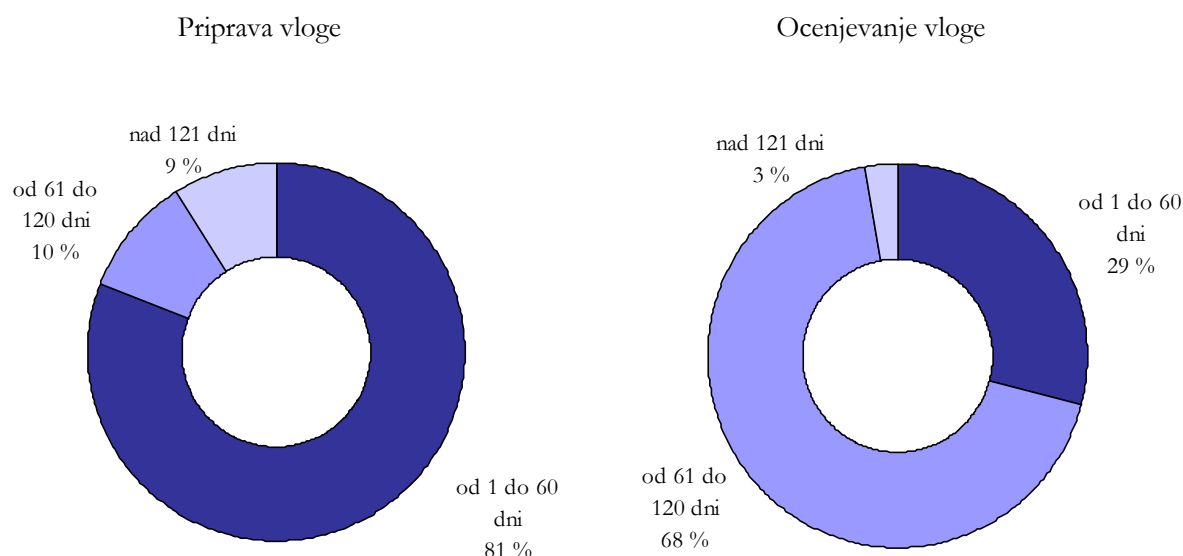
Slika 13: Prikaz faz pri izvajanju evropske kohezijske politike



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi slovenskih in evropskih predpisov ter razgovorov z revidiranci.

Analizo trajanja posamezni faz smo želeli izvesti na podlagi podatkov iz informacijskega sistema ISARR in podatkov revidirancev. Zaradi neenotnega pristopa pri vnosu podatkov v informacijski sistem ISARR podatki niso zanesljivi, zato ni mogoče prikazati trajanja vseh faz. V nadaljevanju prikazujemo analizo na podlagi podatkov, ki so nam jih pripravili revidiranci, in podatkov, za katere ocenjujemo, da so pravilni.

Slika 14: Prikaz trajanja priprave in ocenjevanja vloge za instrument javni razpis



Vir: podatki neposrednih proračunskih uporabnikov.

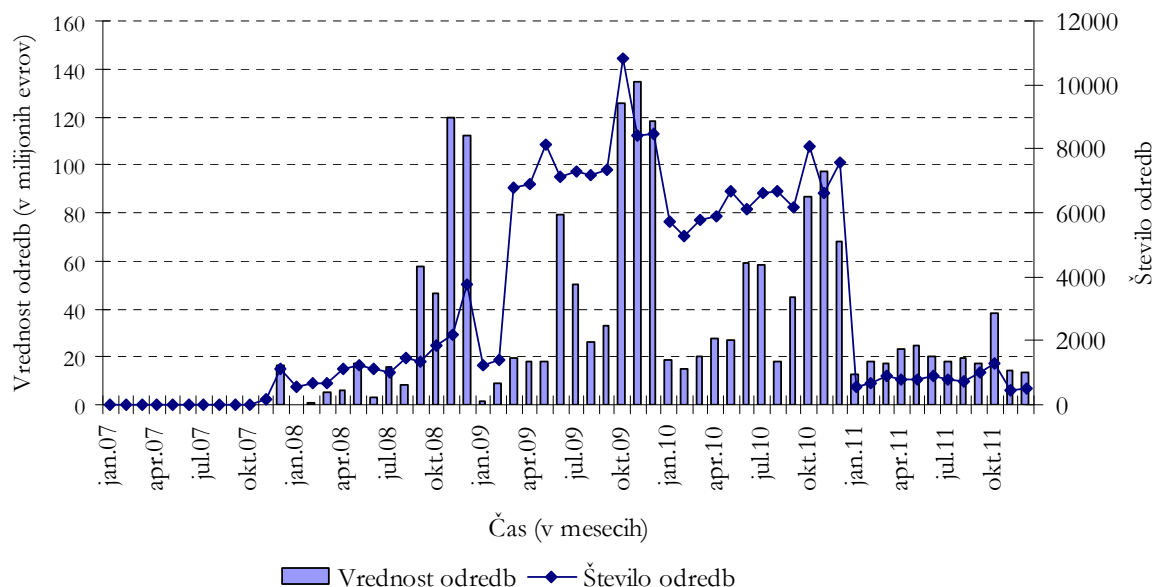
Pravilnik o izvrševanju proračuna v 221. členu določa, da se rok za predložitev vloge določi glede na vsebino in zahtevnost javnega razpisa tako, da je primerno dolg za pripravo kakovostne vloge. Od objave javnega razpisa do roka za oddajo vloge je bilo 81 odstotkov vlog pripravljenih v največ 60 dneh po objavi v uradnem listu, preostalih 19 odstotkov vlog pa v obdobju, daljšem od 60 dni.

V 222. členu pravilnika o izvrševanju proračuna je navedeno, da se odpiranje vlog, ki ga vodi strokovna komisija, izvede v roku, predvidenem v javnem razpisu, pri čemer naj bi bil čas od izteka roka za predložitev vlog do odpiranja vlog največ osem dni. Rok za ocenjevanje vlog in izdajo sklepa o izbiri s predpisi ni določen. Analiza je pokazala, da je bilo 29 odstotkov vlog ocenjenih v največ 60 dneh po roku za oddajo vlog, nadaljnjih 68 odstotkov vlog pa je bilo ocenjenih v obdobju od 61 do 120 dni. Iz tega lahko ugotovimo, da je čas, namenjen ocenjevanju vlog, v povprečju še enkrat daljši od časa, ki ga imajo na razpolago prijavitelji za pripravo vlog.

Pri neposredni potrditvi operacije je čas od oddaje predloga do datuma odločbe o dodelitvi sredstev trajal od dveh do 1.764 dni, kar je skoraj pet let. Revidiranci so navedli, da so upravičenci v nekaterih primerih predlog operacije uskladili z neposrednim proračunskim uporabnikom oziroma organom upravljanja že pred formalno oddajo predloga, medtem ko so ostali upravičenci usklajevali predlog glede na posredovane pripombe po formalni oddaji predloga, zato ti podatki niso primerljivi med seboj.

Kljub temu, da v informacijski sistem ISARR za leto 2007 ni bil vnesen noben zahtevek za izplačilo, ki je podlaga za izplačilo, ter v letu 2008 le 59, so bila izplačila sredstev iz državnega proračuna izvedena že v letu 2007. Slika 15 prikazuje vrednost in število odredb za izplačilo za celotno programsko obdobje.

Slika 15: Prikaz vrednosti in števila odredb za izplačilo po mesecih za obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011



Vir: podatki, ki jih je računsko sodišče prejelo iz informacijskega sistema ISARR.

S slike 15 je razvidno, da neposredne korelacije med vrednostjo in številom odredb ni. Najvišje vrednosti odredb so bile v letih 2008, 2009 in 2010 izplačane ob koncu leta, v letu 2011 pa so bile porazdeljene enakomerno. Na izrazito neenakomerno razporeditev izplačil vpliva skrajni rok za predložitev zadnjega zahtevka za izplačilo najkasneje konec septembra oziroma začetek oktobra v tekočem letu, ki je opredeljen v javnem razpisu oziroma pogodbi o sofinanciranju. To pomeni, da morajo ta rok upoštevati tudi aktivnosti upravičencev, kar bistveno vpliva na dinamiko izvajanja projektov kot tudi na dodatno povečanje administrativne obremenitve posredniških teles in organa za potrjevanje ob koncu leta.

Na podlagi zahtevka za izplačilo in dokazila o izplačilu sredstev se pripravi zahtevek za povračilo. Najmanjše število odredb za izplačilo, ki so bile vključene v izvršen zahtevek za povračilo, je bila ena odredba, največje število pa 33.516. Najpogostejše sta v izvršen zahtevek za povračilo vključeni dve odredbi za izplačilo, kar 68 odstotkov vseh zahtevkov za povračilo pa je vsebovalo do šest odredb.

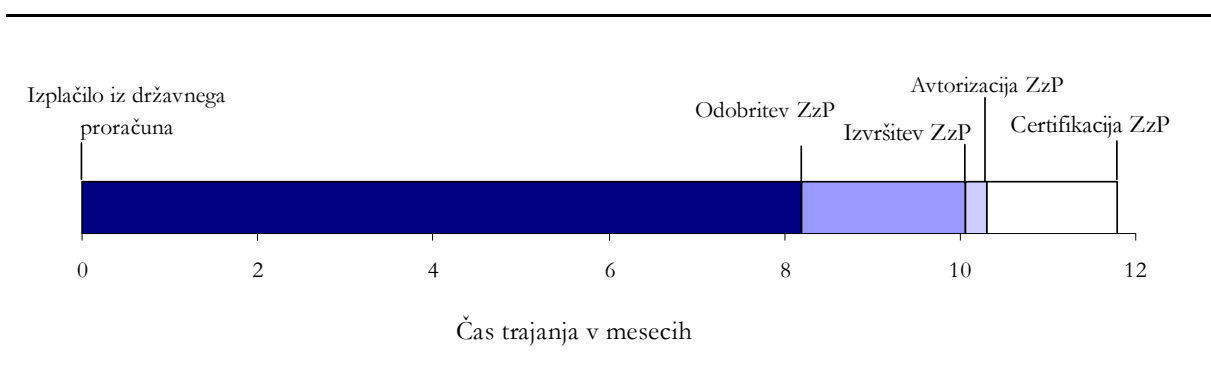
Za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 je bil prvi zahtevek za povračilo izvršen novembra 2008, kar je 14 mesecev po prvih izplačilih sredstev iz državnega proračuna. Slovenska uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 rokov za predložitev zahtevka za povračilo ne določa, omogoča pa, da lahko ta rok določi Ministrstvo za finance. Roke za predložitev zahtevka za povračilo lahko določita minister za finance zaradi učinkovitejšega izvrševanja državnega proračuna in organ za potrjevanje zaradi učinkovitejšega certificiranja izdatkov³⁸. Ker so sredi leta 2010 izplačila iz

³⁸ Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013, Ministrstvo za finance, št. 544-8/2007/458 z dne 8. 1. 2008.

državnega proračuna zelo presegala obseg realiziranih povračil v državni proračun, je minister za finance pozval vsa posredniška telesa, da v najkrajšem možnem času predložijo zahteve za povračilo organu za potrjevanje. Hkrati je določil neposrednim proračunskim uporabnikom, da morajo v 30 dneh po plačilu iz državnega proračuna organu za potrjevanje predložiti zahteve za povračilo. Enak rok je bil določen že v programskem obdobju od leta 2004 do leta 2006 v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji³⁹.

Zaradi nezanesljivosti podatkov, ki smo jih prejeli iz informacijskega sistema ISARR, ni bilo mogoče izračunati povprečnega časa trajanja posameznih faz v izvajanju, saj bi podatki o največjih odstopanjih, za katere se je naknadno izkazalo, da so bili napačni, neustrezno vplivali na naše izračune. V nadaljevanju zato predstavljamo izračunane srednje vrednosti⁴⁰.

Slika 16: Čas trajanja faz med posameznimi dejanji v izvajanju evropske kohezijske politike od izplačila iz državnega proračuna do certifikacije zahtevka za povračilo



Opomba: ZzP – zahtevek za povračilo.

Vir: izračun srednjih vrednosti na podlagi podatkov, ki jih je računsko sodišče prejelo iz informacijskega sistema ISARR.

Iz podatkov informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je bilo celotno število odobrenih zahtevkov za povračilo 4.139⁴¹, od katerih jih je bilo 77 odstotkov odobrenih brez dopolnjevanja. Razlogi, da je bilo 23 odstotkov zahtevkov za povračilo zavrnjenih, so različni. Med njimi so najpogostejši administrativne napake, neupravičenost izdatkov, ugotovitve kontrol in revizij ter medsebojno neusklajeni finančni podatki zaradi razlik v zaokroževanju informacijskih sistemov ISARR in IS-PA2007. V letu 2011 je bilo na račun neusklajenih informacijskih sistemov zavrnjenih kar 12 odstotkov vseh zavrnjenih zahtevkov za povračilo.

³⁹ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05.

⁴⁰ Mediana je srednja vrednost zaporedja števil, ki števila, razvrščena po velikosti, razdeli na dve enaki polovici po številu elementov.

⁴¹ Podatki na dan 14. 11. 2011.

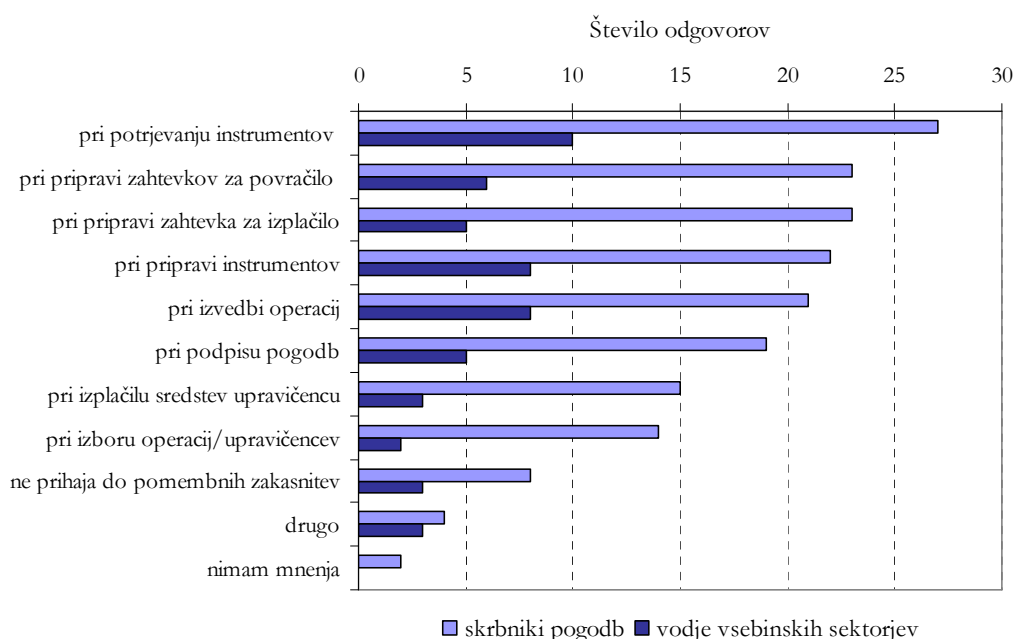
Primeri dolgotrajnega postopka certifikacije zahtevka za povračilo

Pri eni operaciji razvoja regij je od povrnitve sredstev v državni proračun do certifikacije preteklo več kot eno leto. Organ za potrjevanje je navedel, da je prišlo do časovnega zamika zato, ker je bila z Evropsko komisijo zaradi naknadno ugotovljenih nepravilnosti dogovorjena izvedba sistemske finančne korekcije. Dokler dogovor o tehnični izvedbi finančne korekcije ni bil zaključen, organ za potrjevanje ni certificiral zahtevkov za povračilo. Podoben primer se je ponovil še v nekaterih drugih operacijah razvoja regij.

V drugem primeru, ko je to obdobje prav tako trajalo več kot eno leto, je organ za potrjevanje navedel, da so bili zahtevki za povračilo certificirani z zamudo, ker so bili projekti v informacijskem sistemu ISARR pomotoma označeni kot neaktivni in zato niso bili vključeni v poročilo "Zahtevki, ki izpolnjujejo pogoje za certifikacijo", kar so naknadno ugotovili z navzkrižnim preverjanjem.

Tudi rezultati ankete so pokazali, da prihaja do zamud. Večina vodij vsebinskih sektorjev in skrbnikov pogodb je namreč menila, da do največjih zamud prihaja predvsem pri pripravi in potrjevanju instrumentov, pri izvedbi operacij ter pri pripravi zahtevkov za povračilo in izplačilo. Izmed vseh odgovorov je bilo manj kot 5 odstotkov takšnih, da do pomembnih zakasnitev ne prihaja.

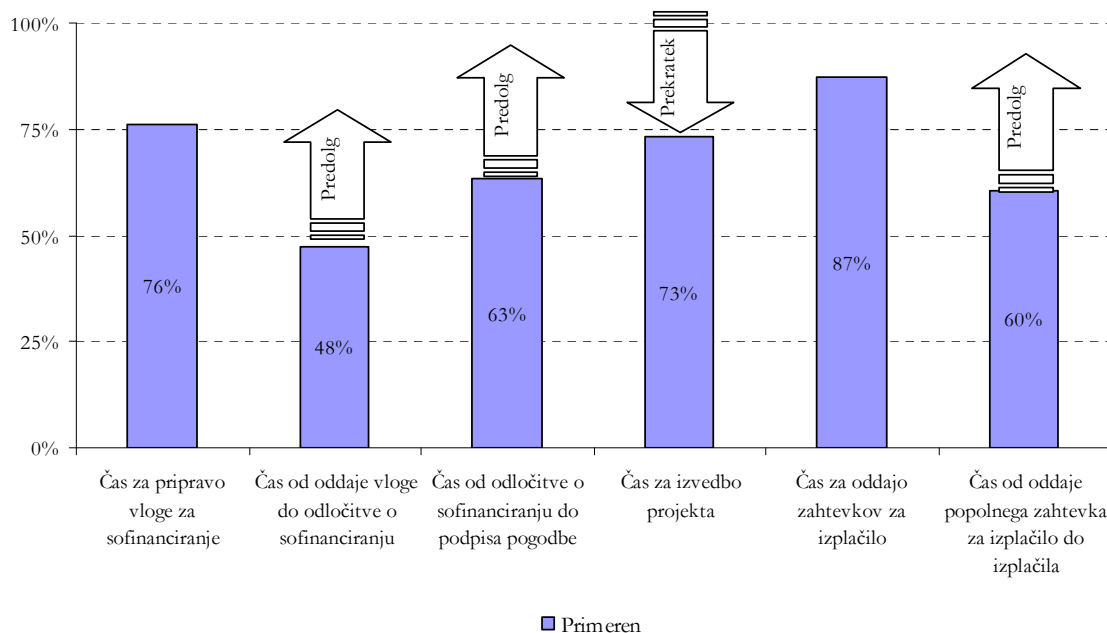
Slika 17: Pogostost zakasnitev po mnenju vodij vsebinskih sektorjev in skrbnikov pogodb – rezultati ankete



Vir: anketa računskega sodišča.

Po drugi strani pa je večina upravičencev menila, da postopki trajajo primerno dolgo. Le za postopek od oddaje vloge za sofinanciranje do odločitve o sofinanciranju je večina upravičencev menila, da traja predolgo. Upravičenci bi želeli tudi, da bi se hitreje odvil postopek od odločitve o sofinanciranju do sklenitve pogodbe in izplačilo popolnega zahtevka za izplačilo. Nekateri bi želeli tudi več časa za izvedbo projekta.

Slika 18: Mnenje upravičencev o trajanju posameznih faz pri izvajanju evropske kohezijske politike – rezultati ankete

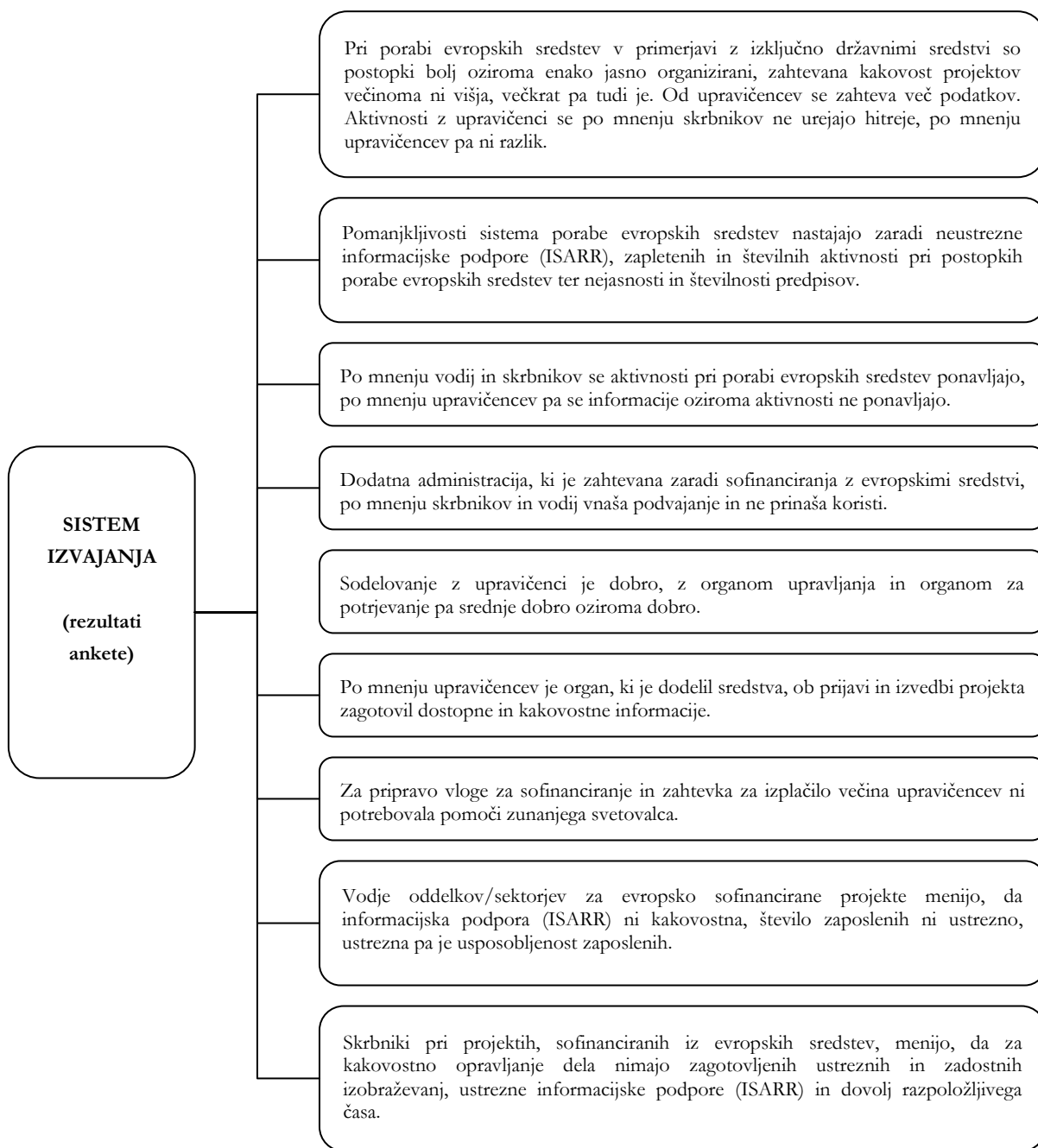


Vir: anketa računskega sodišča.

2.6.3 Delovanje sistema po izkušnjah in oceni udeležencev

Mnenja, ki smo jih z anketo pridobili od sodelujočih v izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, so pokazala, da so za skrbnike in vodje vsebinskih oddelkov največje pomanjkljivosti sistema v nejasnosti in številnosti predpisov, zapletenih in številnih aktivnosti pri postopkih porabe evropskih sredstev ter neustrezni informacijski podpori ISARR. Tudi upravičenci so največkrat izbrali odgovor, da ima sistem porabe evropskih sredstev preveč predpisov in pomanjkljivo informacijsko podporo. Na sliki 19 povzemamo najbolj značilne odgovore za posamezne skupine udeležencev.

Slika 19: Kakovost sistema izvajanja evropske kohezijske politike po mnenju upravičencev, skrbnikov pogodb in vodij vsebinskih sektorjev za evropsko sofinancirane projekte



Vir: anketa računskega sodišča.

Kljub sistemu, ki je za uporabnike zelo zahteven, ima vsebinske nedoslednosti in je počasen, se večina prijaviteljev možnosti dobiti nepovratna sredstva ne bi odpovedala, kar pa ne velja za manjše projekte, kjer prijavitelji že jasno izražajo dvome o dejanskih koristih takih sredstev glede na obremenitve, ki jih prinašajo administracija in kontrole.

3. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti sistema, vzpostavljenega za črpanje sredstev evropske kohezijske politike. Pri tem smo preverjali, ali so zahteve evropskih uredb ustrezno prenesene v sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji ter ali so pristojnosti in odgovornosti jasno in ustrezno razmejene. Ugotavljali smo tudi, ali so sredstva dodeljena operacijam, ki zagotavljajo največjo dodano vrednost, ter kako hitro potekajo posamezne faze izvajanja evropske kohezijske politike.

Preverjali smo sistem, ki je bil vzpostavljen za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013 za tri največje operativne programe, in sicer Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Za revidiranje smo določili vse ključne institucije, ki so povezane z načrtovanjem, pripravo, upravljanjem, izvajanjem in nadzorom teh operativnih programov. Revidiranci so bili tako Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za promet ter Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je 10. 2. 2012 prenehala delovati, področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike je prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, delovno področje lokalne samouprave pa v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo; iz njegove pristojnosti so bile izvzete naloge na področjih energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, dodatno pa uvrščene naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte. Prav tako je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z ukinitvijo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve prevzelo naloge na področju regionalnega razvoja, evropske kohezijske politike in razvoja.

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je 10. 2. 2012 prenehalo delovati, njegove naloge na področju visokega šolstva, znanosti in raziskovanja so prešle na Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, naloge na področju tehnologije, pošte in meroslovja na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, naloge na področju elektronskih komunikacij, pospeševanja informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, ter usklajevanje dela na področju informacijske družbe pa na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor.

Ministrstvo za šolstvo in šport je od 10. 2. 2012 nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in je prevzelo tudi delovna področja Ministrstva za kulturo in del delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša visoko šolstvo, znanost in raziskovanje.

Ministrstvo za kulturo je 10. 2. 2012 prenehalo delovati, njegove naloge pa so prešle na Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

Ministrstvo za javno upravo je 10. 2. 2012 prenehalo delovati, njegove naloge pa so prešle na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Ministrstvo za pravosodje je od 10. 2. 2012 nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, temu pa so bile odvzete naloge na področju organizacije in statusa državnega tožilstva in nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva, ter dodane naloge Ministrstva za javno upravo.

Ministrstvo za okolje in prostor je 10. 2. 2012 prenehalo delovati, delovno področje, ki se je nanašalo na prostor, je prešlo na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, delovno področje, ki se je nanašalo na okolje, pa na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Ministrstvo za promet je od 10. 2. 2012 nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in je prevzelo tudi del nalog Ministrstva za okolje in prostor, ki so se nanašale na prostor, del delovnega področja Ministrstva za gospodarstvo, ki se nanaša na energetiko, rudarstvo in učinkovito rabo energije in del delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na elektronske komunikacije, pospeševanje informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, ter usklajevanje na področju informacijske družbe.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve je prenehala delovati, njene naloge na področju razvoja sta prevzeli Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Ministrstvo za finance, področje evropskih zadev pa Ministrstvo za zunanje zadeve.

Na podlagi izvedenih preverjanj menimo, da bi moral biti sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji bolj učinkovit.

Evropske uredbe ne zahtevajo sprememb v institucionalni organiziranosti držav, določajo le pravila in pogoje za upravičenost do sredstev kohezijske politike. Sistem evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji se je skušal prilagoditi nacionalnemu sistemu dodeljevanja sredstev, saj večino aktivnosti izvedejo ministrstva, ki so tudi sicer pristojna in odgovorna za izvajanje določene politike ter zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno razpolaganje s proračunskimi sredstvi. Vloga organa upravljanja je bila podeljena Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je tako usmerjala in nadzorovala ministrstva pri izvajanju evropske kohezijske politike in jim je bila zato v določenih situacijah nadrejena. Evropske uredbe organu upravljanja nalagajo naloge, ki vsebinsko v nekaterih elementih posegajo v sicer izvirne naloge državnih organov, ne zahtevajo pa nujno prenosa pristojnosti. V Republiki Sloveniji je organ upravljanja večino izvornih nalog iz pristojnosti ministrstev naknadno s sporazumi sicer prenesel na ministrstva, nekaj pa jih je zadržal. Med drugim je pripravljal podlage za izvajanje nekaterih nalog, ki v nacionalni zakonodaji niso bile jasno predpisane, kot so na primer izvajanje kontrol pred izplačilom iz državnega proračuna. Menimo, da organ upravljanja ni ustrezen organ za normiranje takšnih postopkov, vendar pa nekatere naloge razpolaganja s sredstvi

državnega proračuna v nacionalni zakonodaji niso bile dovolj natančno predpisane in jih je zato predpisal organ upravljanja sam.

Obseg in hitrost črpanja sredstev iz evropskega proračuna sta bila v obdobju, na katero se je nanašala revizija, takšna, da razpoložljive pravice porabe za to obdobje niso bile ogrožene. Republika Slovenija je bila med vsemi državami članicami Evropske unije na dan 31. 12. 2011 glede na delež črpanih sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada na 14. mestu. Kljub temu je do 31. 12. 2011, torej po več kot polovici pretečenega programskega obdobja, Republika Slovenija iz evropskega proračuna na podlagi zahtevkov, poslanih Evropski komisiji, prejela le 30 odstotkov razpoložljivih sredstev. Najpočasnejše je izvajanje pri Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, pri katerem je Republika Slovenija na podlagi zahtevkov, poslanih Evropski komisiji, pridobila manj kot 20 odstotkov pravic porabe.

Sistem financiranja evropske kohezijske politike je v Republiki Sloveniji vzpostavljen tako, da državni proračun najprej založi sredstva, ki so izplačana upravičencem, šele po vseh izvedenih kontrolah se sredstva povrnejo v državni proračun. Državni proračun v povprečju zalaga sredstva več kot leto dni in pol, vendar se je izkazalo, da so izplačila višjih vrednosti prej povrnjena v državni proračun. Menimo, da je z vidika zalaganja sredstev državnega proračuna to sicer ustrezno, vendar pa bi bilo treba pospešiti tudi povračila sredstev, kjer so bili izplačani zneski nižji.

Na podlagi pregledanih projektov, sofinanciranih z evropskimi sredstvi, menimo, da so sredstva večinoma dodeljena za predvidene namene. Učinkovitost javnih sredstev oziroma dodano vrednost aktivnosti bi bilo treba povečati z izvajanjem natančnih pregledov stanja pred pripravo načrtov aktivnosti in z bolj usmerjenimi vsebinami. Pri javnih razpisih bi bilo treba pogoje in merila uporabljati tako, da bi zagotovili minimalno sprejemljivo kakovost projektov in izbor najboljših projektov. Po zaključku aktivnosti ministrstva večinoma ne izvedejo in ne dokumentirajo kritične ocene njihove uspešnosti in s tem ne zagotovijo podatkov, ki bi jih bilo mogoče uporabiti pri nadaljnjem delu za bolj smotrno porabo sredstev.

Menimo, da bi bila potrebna boljše sodelovanje in usklajenost med vključenimi institucijami, da bi bilo zagotovljeno enotno izvajanje posameznih vsebinskih politik.

Organ upravljanja je za dobro upravljanje evropskih sredstev vzpostavil informacijski sistem ISARR, ki pa se ni izkazal kot učinkovito orodje za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje operativnih programov. Podatki o operacijah, ki smo jih iz informacijskega sistema ISARR prejeli od organa upravljanja, se zelo razlikujejo od istovrstnih podatkov posredniških teles, saj so podatki iz informacijskega sistema ISARR zajemali 40 odstotkov manj operacij. Posredniška telesa lahko sredstva izplačajo iz državnega proračuna, ne da bi bili v informacijski sistem vneseni pripadajoči zahtevki za izplačilo. Tako smo pri več kot 90 odstotkih primerov ugotovili, da so bila prva izplačila iz državnega proračuna izvršena že pred vnosom pripadajočih zahtevkov za izplačilo. Ugotovili smo tudi, da so v informacijski sistem vneseni napačni datumi dokumentov, zato so podatki nepopolni in nepravilni, tako da organ upravljanja na njihovi podlagi ne more ugotoviti, koliko sredstev je že dodeljenih. Tudi poročila, ki so v informacijskem sistemu ISARR vnaprej definirana, ne omogočajo spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike za redno poročanje neposrednih proračunskih uporabnikov, zato jih večina spremlja izvajanje evropske kohezijske politike z dodatnimi preglednicami.

Celovit in natančen pregled sistema izvajanja evropske kohezijske politike je pokazal, da so spremembe sistema potrebne. Vsakršno poseganje v strukturo in vsebine pa bi bilo po našem mnenju smotrno uskladiti tako z zahtevami Evropske unije kot tudi z razvojnimi usmeritvami države.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo v vlogi organa upravljanja priporočamo, naj:

- pri pripravi dokumentov za naslednje programsko obdobje prouči, ali ne bi bilo smiselno operativnih programov zasnovati tako, da bi temeljili na skupnih upravičenih izdatkih, kar bi lahko pomenilo, da bi moral državni proračun prispevati manjši delež; drugače pa naj prouči, ali ne bi bilo smiselno povezati proračunskih postavk namenskih sredstev EU in slovenske udeležbe tako, da ne bi bilo mogoče spreminjati obsega sredstev le na eni izmed njiju;
- oblikuje informacijski sistem tako, da bo omogočal zbiranje podatkov o izvajanju operativnih programov, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje operativnih programov; tako bo omogočena analiza podatkov tudi neposrednim proračunskim uporabnikom, ne da bi jim bilo treba vzpostavljati lastne evidence;
- poenoti način vnosa podatkov za vse uporabnike informacijskega sistema;
- pri uvajanju novih izrazov poskrbi, da bodo tudi medresorsko usklajeni in v skladu s predpisi, ki urejajo javne finance in delovanje državnih organov; pri prevodih izrazov iz evropskih predpisov pa naj bo posebej pozorno na njihovo skladnost z obstoječimi predpisi, na namen ter enotno uporabo.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo v vlogi organa upravljanja in *Ministrstvu za finance* v vlogi organa za potrjevanje priporočamo, naj:

- sodelujeta med seboj že v zgodnejših fazah načrtovanja, da bi se bilo s tem mogoče izogniti tveganju za nastanek napak in nepravilnosti, ki jih organ za potrjevanje ugotovi šele v zaključni fazi izvajanja operacij;
- za bolj učinkovito izvajanje evropske kohezijske politike določita skrajne roke trajanja posameznih faz v postopkih izvajanja evropske kohezijske politike;
- zagotovita, da so finančni podatki v informacijskih sistemih ISARR in IS-PA2007 usklajeni med seboj.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za finance, Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kmetijstvo in okolje in Ministrstvu za zunanje zadeve priporočamo, naj:

- sproti in celovito v okviru svojih pristojnosti in nalog usklajujejo aktivnosti na področju evropske kohezijske politike.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za kmetijstvo in okolje priporočamo, naj:

- pri podrobnem oblikovanju aktivnosti (na primer pred pripravo javnega razpisa) dokumentirajo pregled stanja in morebitnih problemov na področju, na katero se aktivnost nanaša; natančno poznavanje stanja je pogoj, da lahko aktivnost oblikujejo tako, da z javnimi sredstvi dosežejo ustrezno dodano vrednost in s tem izkažejo smotrnost rešitve;
- sproti, dosledno in na enoten način vnašajo podatke v informacijski sistem;
- se pri merilih za ocenjevanje skupne minimalne potrebne kakovosti prijavljenega projekta, kot so finančna ustreznost projekta, stopnja pripravljenosti projekta in realnost izvedbe projekta, natančneje določi njihov pomen in način uporabe (na primer, da se pri teh merilih določi minimalno število točk, da bi bil projekt lahko izbran, ali pa se ta merila uvrstijo med zahteve in merila za kandidiranje na javnem razpisu); priporočamo tudi uporabo manj raznovrstnih meril oziroma dodelitev večje teže pomembnejšim merilom;
- v postopku izbora oziroma ocenjevanja vlog bolj proučijo vsebinsko skladnost prijavljene vloge z namenom in s predmetom razpisa ter utemeljijo izbor vloge;
- preverjajo tudi ustreznost načrtovanja stroškov vzdrževanja sofinancirane investicije, kadar se zahteva in pregleduje investicijsko dokumentacijo;
- za spremljanje sofinanciranih aktivnosti ob uporabi obveznih kazalnikov, ki so določeni z operativnimi programi kohezijske politike, po potrebi vključijo tudi lastne kazalnike;
- ob zaključku sofinanciranih aktivnosti (na primer javni razpis) kritično presodijo vsako aktivnost, kar tudi zabeležijo.

Pravni pouk

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

Številka: 3263-2/2011/78

Ljubljana, 25. septembra 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna, priporočeno;
4. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
5. Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, priporočeno;
6. Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, priporočeno;
7. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
8. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, priporočeno;
9. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
10. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
11. Alešu Zalarju, priporočeno;
12. Barbri Borota, priporočeno;
13. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
14. Borutu Pahorju, priporočeno;
15. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
16. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
17. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
18. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
19. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
20. dr. Henrikju Gjerkešu, priporočeno;
21. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
22. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;
23. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
24. dr. Jožetu P. Damjanu, priporočeno;
25. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
26. dr. Lovru Šturmu, priporočeno;
27. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
28. dr. Milanu Zveru, priporočeno;
29. dr. Mitji Gaspariju, priporočeno;
30. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
31. dr. Roku Žarniču, priporočeno;
32. dr. Vasku Simonitiju, priporočeno;
33. dr. Žigi Turku, priporočeno;
34. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
35. Gregorju Golobiču, priporočeno;
36. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
37. Janezu Lenarčiču, priporočeno;
38. Janezu Podobniku, priporočeno;
39. Juriju Milatoviču, priporočeno;
40. Katji Rejec Longar, priporočeno;
41. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
42. mag. Andreju Horvatu, priporočeno;
43. mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
44. mag. Darji Radić, priporočeno;
45. mag. Janezu Božiču, priporočeno;

46. mag. Janezu Drobnič, priporočeno;
47. mag. Katji Lautar, priporočeno;
48. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
49. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
50. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
51. Majdi Širca Ravnikar, priporočeno;
52. Marjeti Cotman, priporočeno;
53. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
54. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
55. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
56. arhivu, tu.

5. PRILOGE

Priloga 1: Sredstva evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji za programsko obdobje od leta 2007 do leta 2013

Operativni program	Sklad	Sredstva v evrih, tekoče cene	Delež glede na vsa sredstva evropske kohezijske politike v odstotkih
Operativni program krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013	ESRR	1.768.249.522	42,05
Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013	ESS	755.699.370	17,97
Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture	ESRR	165.529.886	3,94
	Kohezijski sklad	1.411.569.858	33,57
	Skupaj	1.577.099.744	
Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESRR	96.941.042	2,31
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278	0,17
Skupaj		4.205.304.956	100,00

Opomba: ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj, ESS – Evropski socialni sklad.

Vir: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007–2013>, 22. 5. 2012

Priloga 2: Ocena aktivnosti in pripadajočih projektov

V reviziji smo ocenjevali uspešnost operacij, sofinanciranih z evropskimi sredstvi. V ta namen smo pregledali 15 instrumentov in 15 pripadajočih operacij. Vzorec smo izbrali naključno izmed operacij, ki so bile označene kot že zaključene, zajemal pa je operacije iz vseh treh operativnih programov, pregledanih v reviziji, tako da so bile vključene različne vrste operacij (projekt, program) in različni načini izbora operacij (javni razpis, neposredna potrditev operacije).

Posredniško telo/šifra v vzorcu	Izhodišča in podlage	Določitev vsebine aktivnosti	Izbor in izvedba operacije	Spremljanje in doseganje ciljev operacije in instrumenta
MG.1	✓	o	✓	o
MŠŠ.1	o	o	✓	o
MG.2	✓	✓	✓	o
MG.3	✓	x	o	o
MK.1	o	o	x	o
SVLR.1	o	o	✓	o
SVLR.2	o	o	✓	o
MG.4	o	✓	✓	✓
MŠŠ.2	o	o	✓	o
MŠŠ.3	o	✓	o	✓
MJU.1	/	/	/	/
MDDSZ.1	✓	o	✓	o
MJU.2	✓	o	✓	✓
MG.5	o	✓	✓	o
MG.6	o	x	x	o

Legenda:

- ✓ Aktivnost nima pomanjkljivosti.
- o Aktivnost ima pomanjkljivosti.
- x Aktivnost ima bistvene pomanjkljivosti.
- / Operacija ni bila izvedena.

Priloga 3: Podatki organa upravljanja o izvajanju OP RR, OP RČV in OP ROPI do 31. 12. 2011

Vsi operativni programi	Stanje na dan 31. 10. 2011 v evrih	Odstotek glede na pravice porabe	
		2007–2011	2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	4.824.763.118	-	-
Pravice porabe 2007–2011	3.143.216.606	-	65,1
Vrednost potrjenih instrumentov (od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011)	3.919.128.556	124,7	81,2
Potrjene operacije (kumulativa od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011)	3.357.578.612	106,8	69,6
Podpisane pogodbe (od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011)	2.857.866.574	90,9	59,2
Izplačana sredstva kohezijske politike (od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011)	1.850.309.511	58,9	38,4
Posredovani zahtevki za povračilo plačilnemu organu do 31. 12. 2011 (kumulativa od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011) – EU del	1.343.890.495	50,3	32,8
Certificirani zahtevki za povračilo na Evropsko komisijo do 31. 12. 2011 (kumulativa od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011) – EU del	1.312.431.106	49,1	32,0

Vir: spletna stran <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju/podatki-o-crpanju>,
22. 5. 2012.



Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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