



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji

Številka: 3263-1/2015/55
Ljubljana, 8. avgusta 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Obravnavalo je tri največje operative programe evropske kohezijske politike, na podlagi katerih je bilo Republiki Sloveniji na voljo 4.101.048.636 evrov iz proračuna Evropske unije, k čemur je morala Republika Slovenija prispevati še 723.714.480 evrov nacionalnih javnih virov financiranja.

V revizijo je računsko sodišče vključilo ključne institucije, ki oblikujejo sistem upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi, nepravilnosti odpravljajo in izvajajo finančne popravke. To so Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja operativnih programov, Ministrstvo za finance, ki izvaja tudi naloge organa za potrjevanje, in pet ministrstev v vlogi posredniških teles, ki upravljajo z največ sredstvi operativnih programov. To so Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za okolje in prostor.

Države članice morajo v skladu z evropskimi pravili sprejeti vse potrebne ukrepe za zaščito finančnih interesov Evropske unije. Zlasti morajo zagotoviti, da se ukrepi, ki se financirajo iz proračuna Evropske unije, izvajajo pravilno in učinkovito, ter preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti in goljufije. Nepravilnosti, nastale pri izvajanju operativnih programov, morajo popraviti in s finančnimi popravki vzpostaviti stanje, ko so vsi izdatki, ki so predloženi v sofinanciranje, v skladu s pravili. Neupravičeno plačane zneske morajo povrniti v proračun Evropske unije. Računsko sodišče je v reviziji zato preverilo, ali obstaja ustrezen pregled nad ugotovljenimi nepravilnostmi, ali odgovorni organi ustrezno ukrepajo v primeru ugotovljenih nepravilnosti ter ali se finančni popravki upoštevajo pri poročanju o uspešnosti črpanja evropskih sredstev in se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike.

Postopek ravnanja vključenih institucij v primeru ugotovljenih nepravilnosti se je v programskem obdobju dopolnjeval in nadgrajeval. Računsko sodišče je ugotovilo, da obstoječi način spremljanja ugotovljenih nepravilnosti ne omogoča, da bi lahko enostavno in dovolj natančno ugotovili, koliko je bilo v celotnem programskem obdobju 2007–2013 odkritih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov, za kolikšen delež ugotovljenih nepravilnosti so upravičenci sredstva vrnili v državni proračun in kolikšno breme bo zaradi ugotovljenih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov v programskem obdobju 2007–2013 nosil državni proračun.

Podatki o nastalih nepravilnostih in finančnih popravkih se vodijo pri organu upravljanja, pri organu za potrjevanje in pri posredniških telesih, vendar pa skupna evidenca vseh nastalih nepravilnosti in finančnih popravkov ne obstaja, v podatkih pa se pojavljajo tudi napačni, neposodobljeni in nepopolni zapisi.

Računsko sodišče je zato lahko le okvirno ocenilo, da so finančni popravki zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju operativnih programov do konca leta 2015 znašali skupaj najmanj 164.234.100 evrov (skupaj evropski del in slovenska udeležba), kar je 3,4 odstotka razpoložljivih sredstev iz operativnih programov.

Evropska pravila določajo, da mora nepravilno plačane zneske država članica izterjati od upravičencev in po potrebi v zvezi z izterjavo začeti ustrezen postopek. Če sredstev od upravičencev ni mogoče povrniti, je država članica odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v proračun Evropske unije, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti. V nasprotnem primeru se breme nepravilnosti lahko porazdeli med državo članico in Evropsko komisijo. Računsko sodišče je na vzorcu predhodno odkritih nepravilnosti ugotovilo, da so ministrstva v vlogi posredniških teles praviloma pozvala upravičence k vračilu neupravičeno izplačanih sredstev, vendar bi to lahko storila v krajšem času. Posredniška telesa so upravičencem določala različne roke za vračilo sredstev in na različne načine obračunavala zamudne obresti. Manjše zneske nepravilnih izplačil so upravičenci v več kot 95 odstotkih primerov vrnil, kadar pa je bil znesek evropskega dela nepravilnosti večji kot 10.000 evrov, pa v manj kot 40 odstotkih primerov. Posredniška telesa so v večini primerov, ko upravičenci niso vrnilo zahtevanih sredstev, povračilo skušala pridobiti prek sodnih postopkov. Od skupnega zneska še neizvedenih vračil iz vzorca je v obdobju, na katero se nanaša revizija, potekal postopek pred sodiščem za 83 odstotkov neizvedenih vračil. Računsko sodišče je ugotovilo tudi primera, ko posredniško telo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pozvalo upravičenca k vračilu, ker se ni strinjalo z ugotovitvijo nadzornega organa glede obstoja nepravilnosti. Računsko sodišče je z revizijo ugotovilo tudi, da v določenih primerih do izvedbe postopka izterjave ni prišlo, ker so pristojni državni organi ocenili, da postopek izterjave po sodni poti ne bo uspešen.

Država mora povrniti nepravilno izplačane zneske v proračun Evropske unije. Evropski predpisi omogočajo, da se neupravičen izdatek lahko umakne iz programa takoj ali pa šele po tem, ko ga povrne upravičenec. Računsko sodišče je ugotovilo, da ne obstajajo jasne usmeritve za odločitev o tem, kateri postopek bo organ za potrjevanje v posameznem primeru izbral, niti ni v pravnih podlagah, smernicah in navodilih jasno določeno, da je v Republiki Sloveniji organ za potrjevanje tisti, ki o tem odloča. Vsak način ima drugačen vpliv na breme, ki ga zaradi nepravilnosti prevzame državni proračun, prav tako tudi na možnost za čim večjo porabo razpoložljivih sredstev. Znesek umaknjenih izdatkov se namreč lahko nameni za financiranje drugih projektov. Čim kasneje v programskem obdobju se to zgodi, tem manjše so možnosti za pravočasno izvedbo projektov in za boljše črpanje razpoložljivih sredstev.

Da bi zagotovila čim bolj uspešno črpanje evropskih sredstev, se je Republika Slovenija odločila, da bo financirala več projektov, kot je imela na voljo pravic porabe v proračunu Evropske unije. Zaradi tega in zaradi financiranja neupravičenih izdatkov zaradi nastalih nepravilnosti je po oceni računskega sodišča do konca leta 2015 državni proračun za izvedbo operativnih programov prevzel dodatno breme, in sicer med najmanj 56.972.606 evri in največ 193.742.161 evri, ki iz proračuna Evropske unije ne bo povrnjeno. K temu znesku je treba prišteti še ustrezen znesek lastne udeležbe. Breme proračuna se sicer z izvedenimi vračili upravičencev ustrezno zmanjšuje, lahko pa bo manjše tudi glede na dogovor z Evropsko komisijo o porazdelitvi bremena. Računsko sodišče je ugotovilo, da je posamezna vračila upravičencev mogoče ugotoviti, skupnega zneska vseh izvedenih vračil upravičencev pa organ upravljanja oziroma Ministrstvo za finance ni spremljalo.

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da evidentirani prihodki v državnem proračunu iz proračuna Evropske unije za izvedbo operativnih programov ne odražajo zgolj povračil iz proračuna Evropske unije, saj so med njimi tudi vračila neupravičeno izplačanih sredstev, ki so ob ponovni uporabi še enkrat povrnjena v proračun. Za te zneske je zato napačno prikazano dejansko stanje neto položaja državnega proračuna do proračuna Evropske unije.

Računsko sodišče meni, da so bili v revizijo vključeni organi in institucije pri upravljanju z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 delno učinkoviti.

Računsko sodišče je podalo vrsto priporočil za izboljšanje prihodnega poslovanja. Med drugim je priporočilo, naj organ upravljanja vzpostavi centralizirano evidenco podatkov o zaznanih posameznih in sistemskih nepravilnostih v centralnem informacijskem sistemu in naj organ upravljanja in Ministrstvo za finance oblikujeta sistem, ki bo omogočal, da bo vsaj ob koncu programskega obdobja mogoče ugotoviti vrednost nepravilnih izplačil pri izvajanju operativnega programa in breme, ki ga zaradi nastalih nepravilnosti nosi državni proračun.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PODROČJE REVIZIJE	10
1.2.1 Črpanje sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013	10
1.2.2 Izguba sredstev zaradi nepravilnosti pri izvajanju operativnih programov.....	15
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	19
1.3.1 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	19
1.3.2 Ministrstvo za finance.....	20
1.3.3 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	21
1.3.4 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	22
1.3.5 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.....	22
1.3.6 Ministrstvo za infrastrukturo	23
1.3.7 Ministrstvo za okolje in prostor	23
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	24
1.5 OMEJITVE PRI REVIZIJI.....	24
2. UPRAVLJANJE Z NEPRAVILNOSTMI IN FINANČNIMI POPRAVKI	26
2.1 PREGLED NAD UGOTOVLJENIMI NEPRAVILNOSTMI.....	26
2.1.1 Povzetek ugotovitev	28
2.2 ODPRAVLJANJE IN PREPREČEVANJE NEPRAVILNOSTI.....	29
2.2.1 Vračilo neupravičeno prejetih sredstev v državni proračun	31
2.2.1.1 Vzpostavljanje terjatev do upravičencev	32
2.2.1.2 Vračila upravičencev.....	35
2.2.1.3 Povzetek ugotovitev	37
2.2.2 Vračila posredniških teles na namenski podračun organa za potrjevanje.....	38
2.2.2.1 Način izvedbe vračil na podračun organa za potrjevanje.....	39
2.2.2.2 Knjiga dolžnikov	42
2.2.2.3 Povračila v primeru posameznih nepravilnosti.....	44
2.2.2.4 Povračilo v primeru sistemskih nepravilnosti	46
2.2.2.5 Povzetek ugotovitev	48
2.2.3 Vračilo neupravičenih izdatkov v proračun Evropske unije.....	49

2.2.3.1	Povzetek ugotovitev	52
2.2.4	Ukrepi za preprečitev novih nepravilnosti.....	52
2.2.4.1	Povzetek ugotovitev	54
2.3	OBSEG UGOTOVLJENIH NEPRAVILNOSTI.....	54
2.3.1	Posamezne nepravilnosti.....	54
2.3.2	Sistemske nepravilnosti.....	55
2.3.3	Popravek zaradi mnenja revizijskega organa.....	57
2.3.4	Povzetek ugotovitev	57
2.4	VPLIV FINANČNIH POPRAVKOV NA ODHODKE IN PRIHODKE IZ NASLOVA EVROPSKIH SREDSTEV V DRŽAVNEM PRORAČUNU IN NA PODATKE O ČRPANJU.....	57
2.4.1	Sredstva za izvajanje operativnih programov – odhodki.....	58
2.4.1.1	Povzetek ugotovitev	62
2.4.2	Sredstva, prejeta iz proračuna Evropske unije – prihodki	63
2.4.2.1	Povzetek ugotovitev	66
3.	MNENJE	67
4.	PRIPOROČILA	70

1. UVOD

Izvedli smo revizijo učinkovitosti upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje. Revizijo smo načrtovali in izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 1. 12. 2015.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so aktivnosti in ukrepi, ki se nanašajo na upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 v Republiki Sloveniji. Revizijo smo izvedli pri Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK), Ministrstvu za finance (v nadaljevanju: MF) in pri petih ministrstvih, ki upravljajo z največjimi zneski sredstev evropske kohezijske politike, Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT), Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ), Ministrstvu za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP), Ministrstvu za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI) in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ).

Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. V ta namen smo preverjali:

- ali obstaja ustrezen pregled nad ugotovljenimi nepravilnostmi,
- ali odgovorni organi ustrezno ukrepajo v primeru ugotovljenih nepravilnosti in
- ali se finančni popravki upoštevajo pri poročanju o uspešnosti črpanja evropskih sredstev in se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 3263-1/2015/8.

1.2 Področje revizije

1.2.1 Črpanje sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013

Sredstva za izvajanje evropske kohezijske politike se dodeljujejo iz Kohezijskega sklada in iz dveh strukturnih skladov, to je iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in iz Evropskega socialnega sklada. Sredstva so bila v programskem obdobju 2007–2013 namenjena uresničevanju treh ciljev evropske kohezijske politike:

- cilj 1 – konvergenca,
- cilj 2 – regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter
- cilj 3 – evropsko teritorialno sodelovanje.

Republika Slovenija je bila v programskem obdobju 2007–2013 iz kohezijske politike upravičena do sredstev iz cilja konvergenca in iz cilja evropsko teritorialno sodelovanje. Za cilj konvergenca je imela v proračunu Evropske unije (v nadaljevanju: proračun EU) na voljo 4.101.048.636 evrov pravic porabe, za cilj evropsko teritorialno sodelovanje pa 104.256.320 evrov.

Kohezijska politika se izvaja po sistemu deljenega upravljanja med Evropsko komisijo in državo članico, pri katerem Evropska komisija sicer nosi odgovornost za izvrševanje proračuna EU, vendar ni neposredno odgovorna za upravljanje z evropskimi sredstvi, saj je izvajanje programov na nacionalni ravni v celoti prepuščeno državam članicam. Države članice sredstva dodelijo končnim upravičencem (na primer podjetjem, kmetom, občinam) in so odgovorne za vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora, ki je skladen z zahtevami iz uredb, pri čemer morajo zagotoviti, da ta sistem deluje učinkovito, ter morajo preprečevati, odkrivati in odpravljati nepravilnosti. Evropska komisija ima nadzorno vlogo, v okviru katere preverja, ali je ureditev sistema upravljanja in nadzora v skladu s predpisi. To opravlja tako, da ocenjuje učinkovitost delovanja sistema in po potrebi izvaja finančne popravke.

Za črpanje sredstev kohezijske politike je morala Republika Slovenija pripraviti operativne programe, vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora operativnih programov ter izvesti vrsto drugih postopkov, ki jih predvidevajo evropske uredbe⁵. Te določajo pravila, ki so skupna za vse države članice in so pomembna zaradi zagotavljanja pravilne in smotrne porabe sredstev kohezijske politike.

⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (v nadaljevanju: Uredba 1083/2006; UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006 s spremembami), 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 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 L, št. 210 z dne 31. 7. 2006), Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. 7. 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94 (UL L, št. 210 z dne 31. 7. 2006) ter Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. 12. 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 (v nadaljevanju: Uredba 1828/2006; UL L, št. 371 z dne 27. 12. 2006 s spremembami).

V reviziji smo se omejili na sistem izvajanja operativnih programov za cilj konvergenca, na podlagi katerih je na voljo 97,5 odstotka vseh sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Ti operativni programi so:

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

Evropske uredbe določajo, da mora vsaka država članica 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 uspešnosti;
- organ za potrjevanje, ki je odgovoren za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za plačila ter njihovo pošiljanje Evropski komisiji, in
- revizijski organ, ki je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora.

Določeno je tudi, da je lahko isti organ določen 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 omenjeni organi pod določenimi pogoji del istega telesa.

Vloge udeležencev pri izvajanju kohezijske politike v Republiki Sloveniji so opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁹ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju). Za vse tri operativne programe vloge ključnih organov opravljajo:

- organ upravljanja je SVRK¹⁰,
- organ za potrjevanje je Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO v okviru MF,
- revizijski organ pa je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi MF.

⁶ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008 ter spremembe 2011 in 2013.

⁷ Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008.

⁸ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008 ter spremembe 2011, 2013 in 2015.

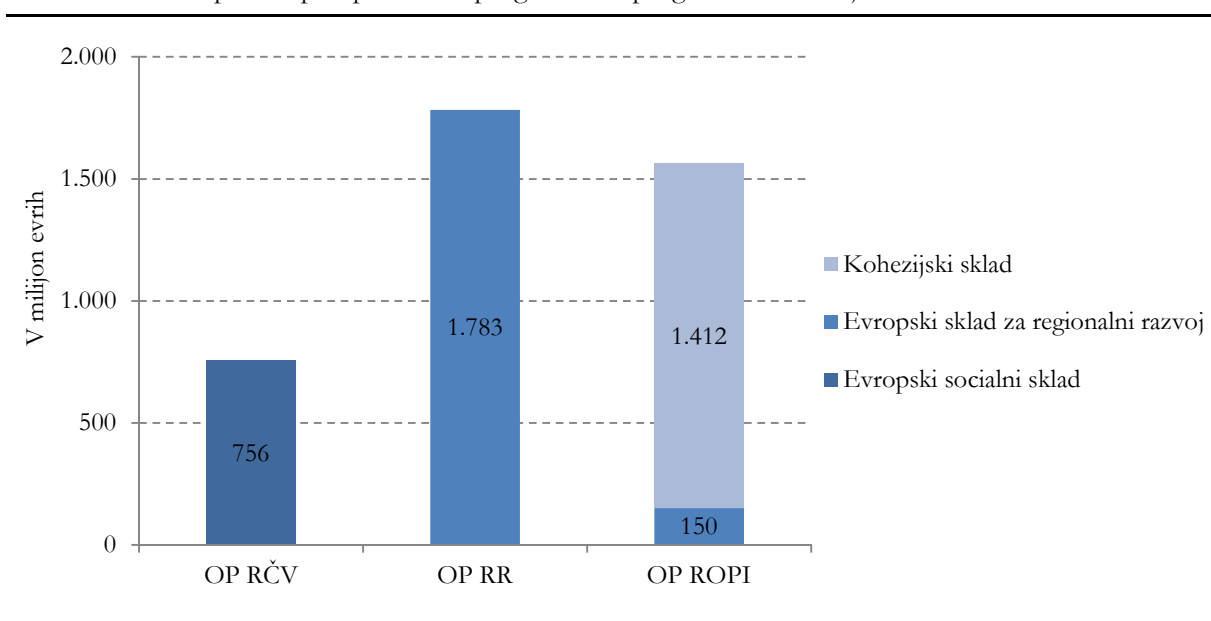
⁹ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10, 79/10, 4/13, 89/14.

¹⁰ V programskem obdobju 2007–2013 se je odločitev o tem, kdo bo opravljal vlogo organa upravljanja, večkrat spremenila. V začetku programskega obdobja je naloge organa upravljanja opravljala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. V letu 2012 so naloge organa upravljanja prešle v pristojnost MGRT, v letu 2014 pa na SVRK.

Organ upravljanja je del nalog, za katere je bil odgovoren v skladu z evropskimi uredbami, prenesel na posredniška telesa¹¹. Nekatere naloge, ki jih je organ upravljanja prenesel na posredniška telesa, lahko ta prenesejo na izvajalske organe¹².

Razdelitev 4.101.048.636 evrov pravic porabe po operativnih programih je prikazana na sliki 1.

Slika 1: Pravice porabe po operativnih programih za programsko obdobje 2007–2013



Viri: OP RČV ter sprememba OP RR v 2013 in sprememba OP ROPI v 2015.

Prispevek iz skladov je bil na ravni operativnih programov določen glede na upravičene javne izdatke. Za Republiko Slovenijo je veljalo, da so se ti iz proračuna EU sofinancirali v deležu 85 odstotkov, iz nacionalnih javnih virov financiranja pa v deležu 15 odstotkov. Nacionalni javni viri financiranja so vključevali sredstva iz državnega ali občinskih proračunov ter ostale javne vire. Republika Slovenija je morala tako zagotoviti 723.714.480 evrov nacionalnih javnih virov. Skupaj so sredstva kohezijske politike za te tri operativne programe znašala 4.824.763.116 evrov.

V postopku črpanja sredstev, ki so na voljo za izvajanje operativnih programov, Evropska komisija najprej v začetku programskega obdobja državam članicam iz proračuna EU nakaže predplačila. Ta sredstva se v Republiki Sloveniji zbirajo na posebnih namenskih podračunih v okviru enotnega zakladniškega računa

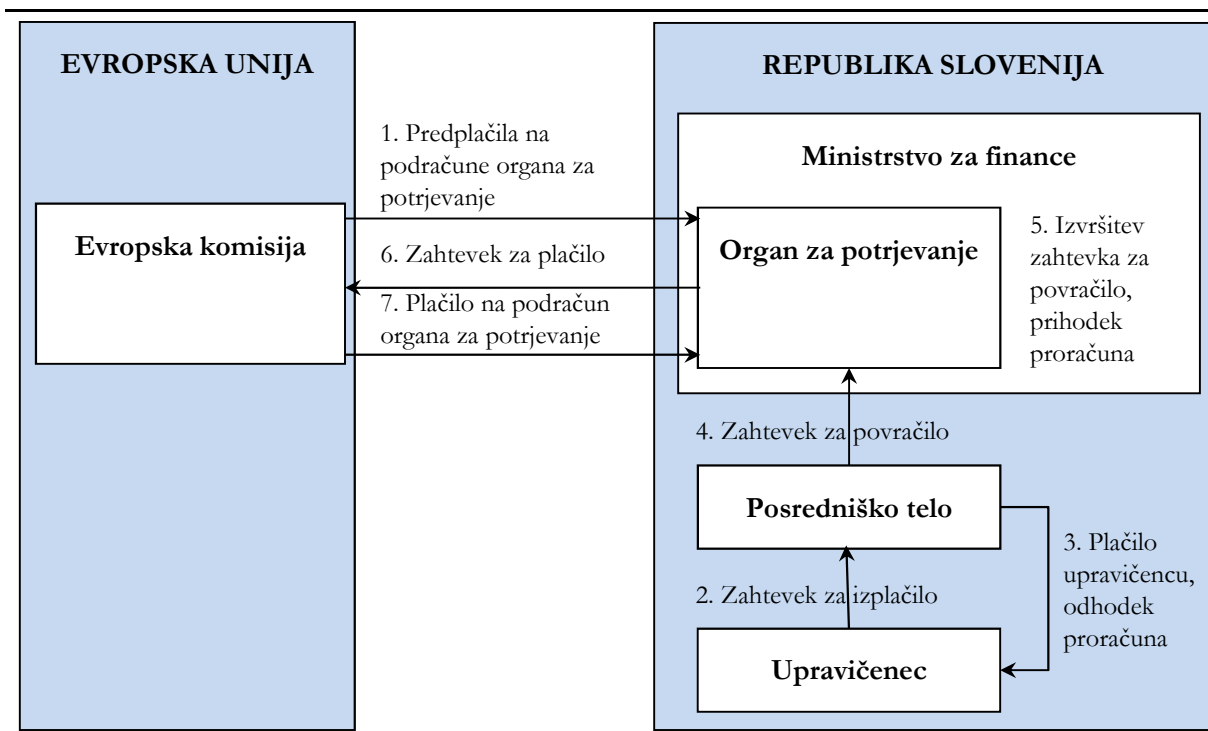
¹¹ V skladu z uredbo o izvajanju je posredniško telo neposredni proračunski uporabnik v vlogi predlagatelja finančnega načrta, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge. V programskem obdobju 2014–2020 se namesto izraza posredniško telo uporablja izraz posredniški organ.

¹² V začetku programskega obdobja 2007–2013 so se ti organi imenovali agenti. Spremenjena in dopolnjena uredba o izvajanju, ki je začela veljati aprila 2010, agentov ni več opredeljevala, vendar pa je še vedno predvidevala možnost prenosa nalog s posredniškega telesa na drugo vsebinsko pristojno ministrstvo ali osebo javnega ali zasebnega prava.

države, s katerimi upravlja organ za potrjevanje¹³ (v nadaljevanju: podračuni organa za potrjevanje), in niso takoj evidentirana med prihodki državnega proračuna.

Po sklenitvi pogodbe o sofinanciranju prejemnik sredstev začne z izvajanjem aktivnosti projektov. Ko so te izvedene, se mu nastali izdatki povrnejo iz državnega proračuna na podlagi predloženega zahtevka za izplačilo. Posredniška telesa oziroma organ upravljanja morajo nato pripraviti zahtevek za povračilo, ki ga pošljejo organu za potrjevanje. Ta zahtevke pregleda in jih avtorizira¹⁴ ter evropska sredstva z ustreznega podračuna povrne v državni proračun. Nato zahtevke certificira¹⁵ in pripravi zahtevke za plačilo, ki jih pošlje Evropski komisiji. Ta Republiki Sloveniji po pregledu zahtevkov sredstva povrne na podračune organa za potrjevanje. Prihodki iz proračuna EU so običajno manjši od izplačil iz državnega proračuna, saj prihaja do časovnega zamika med izplačili iz državnega proračuna in predloženimi zahtevki za povračilo sredstev. Poleg tega je znesek povračil manjši tudi zaradi nastanka neupravičenih izdatkov in drugih ugotovljenih nepravilnosti. Poenostavljen prikaz denarnega toka je predstavljen na sliki 2.

Slika 2: Poenostavljen prikaz denarnega toka pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike



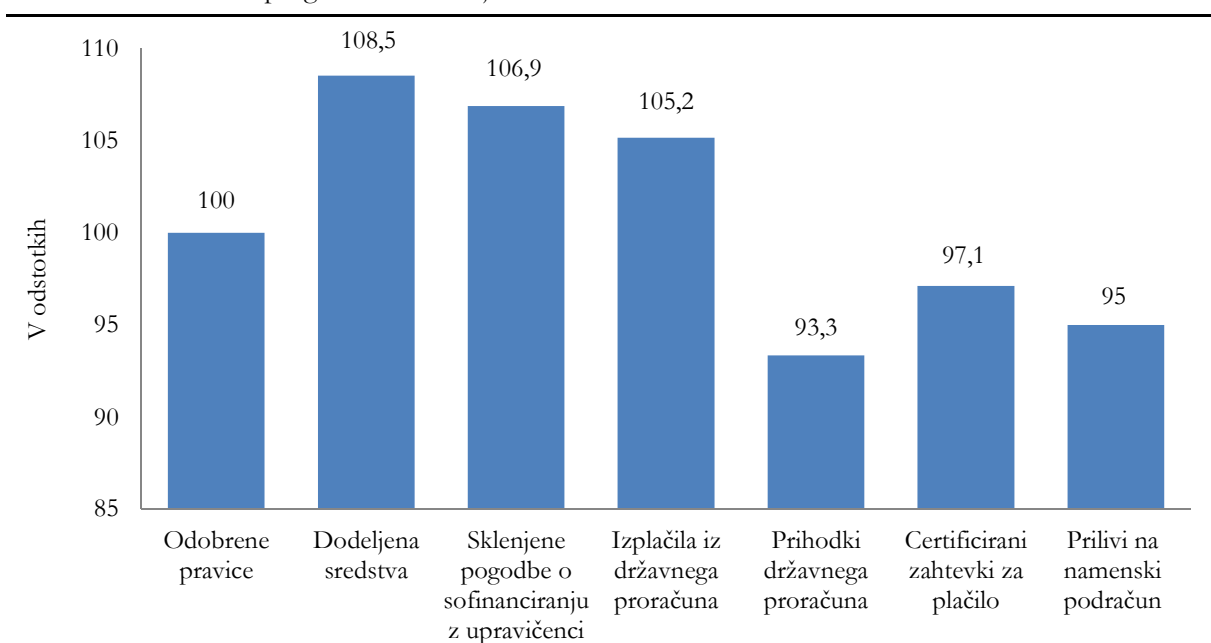
Stanje črpanja sredstev iz proračuna EU v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015 prikazujemo na sliki 3.

¹³ Za izvajanje OP RČV, OP RR in OP ROPI ima organ za potrjevanje odprte štiri podračune, saj sta za OP ROPI odprta ločena podračuna za vsak sklad.

¹⁴ Avtorizacija zahtevka za povračilo pomeni, da je rezultat preverjanj organa za potrjevanje pozitiven in da so izpolnjeni pogoji za izvršitev povračila prispevka iz proračuna EU v državni proračun.

¹⁵ Certifikacija zahtevka za povračilo pomeni, da je organ za potrjevanje potrjene upravičene izdatke vključil v izjavo v izdatkih, ki jo skupaj z zahtevkom za plačilo predloži Evropski komisiji.

Slika 3: Zbirni prikaz stanja črpanja sredstev proračuna EU glede na odobrene pravice za prevzem obveznosti za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2015



Opomba: Vrednosti podatka o izplačilih iz državnega proračuna niso znižane za evidentirane vrednosti vračil, finančnih poravnav in sistemskih korekcij; upoštevana niso neustrezno evidentirana izplačila, kjer povračil evropskih sredstev ne bo (če so ministrstva podatek sporočila MF).

Viri: Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za Cilj Konvergenca, obdobje januar 2015–december 2015, januar 2016 in podatki MF.

Evropska komisija je do konca leta 2015 Republiki Sloveniji za vse operativne programe iz programskega obdobja 2007–2013 na podračune organa za potrjevanje že nakazala 95 odstotkov pravic porabe iz proračuna EU. To je glede na evropska pravila¹⁶ tudi najvišji znesek, ki ga lahko prejme posamezna država članica pred zaključkom izvajanja programov. Končno plačilo prejme, če najkasneje do 31. 3. 2017 Evropski komisiji pošlje zahtevek za končno plačilo, izkaz o izdatkih, končno poročilo o izvajanju operativnega programa in izjavo o zaključitvi.

Država članica lahko razpoložljive pravice porabe tudi izgubi, in sicer zaradi prepočasnega črpanja ali zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju. Republika Slovenija do konca leta 2015 ni izgubila pravic porabe zaradi prepočasnega črpanja.

¹⁶ 79. člen Uredbe 1083/2006.

1.2.2 Izguba sredstev zaradi nepravilnosti pri izvajanju operativnih programov

Odgovornost držav članic, kadar se proračun izvršuje po postopku deljenega upravljanja med državo članico in Evropsko komisijo, določa finančna uredba¹⁷, ki se uporablja za proračun EU. Ta uredba med drugim določa, da države članice pri opravljanju nalog, povezanih z izvrševanjem proračuna, sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, regulativnimi, upravnimi ukrepi, za zaščito finančnih interesov Evropske unije, zlasti:

- zagotovijo, da se ukrepi, ki se financirajo iz proračuna, izvajajo pravilno in učinkovito ter v skladu s pravili za posamezni sektor, ki se uporabljajo, in v ta namen imenujejo in nadzirajo organe, odgovorne za upravljanje in kontrolo sredstev Evropske unije;
- preprečujejo, odkrivajo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije.

Poleg tega finančna uredba določa, da države članice, da bi zaščitile finančne interese Evropske unije, izvajajo predhodne in naknadne kontrole. Poleg tega izterjajo tudi nepravilno plačane zneske in po potrebi v zvezi s tem začnejo pravni postopek. Države članice prejemnikom naložijo učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni, če to določajo pravila za posamezni sektor in posebne določbe nacionalne zakonodaje.

Na podlagi 70. člena Uredbe 1083/2006 države članice pri izvrševanju operativnih programov izvajajo ukrepe preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nepravilnosti ter zagotavljajo vračilo neupravičeno plačanih zneskov skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih Evropski komisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov.

Nepravilnost je opredeljena v Uredbi 1083/2006 in je kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta¹⁸, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo proračunu EU.

Za nastanek nepravilnosti je lahko odgovoren upravičenec ali pa do neupravičene porabe sredstev pride zaradi pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora operativnega programa. Kadar je za nepravilnost odgovoren upravičenec, mora država od njega izterjati neupravičeno pridobljena sredstva. Če sredstev, ki so bila upravičencu neupravičeno izplačana, ni mogoče povrniti, je država odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v proračun EU, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti. Država članica vsako leto poroča Evropski komisiji med drugim o neizterljivih zneskih in navede, ali zanje zahteva, da se delež Evropske unije poravna iz proračuna EU. Če Evropska komisija v enem letu ne zahteva dodatnih informacij o tem, da je država pravilno in pravočasno izvedla vse postopke, da bi od upravičenca pridobila neupravičeno izplačana sredstva, ne obvesti države članice, da namerava začeti preiskavo, ali ne zahteva, da država članica nadaljuje postopek izterjave, se delež Evropske unije

¹⁷ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Uredba 1605/2002; UL L, št. 248 z dne 16. 9. 2002), ki deljeno upravljanje z državami članicami ureja v 53 členu. Od 27. 10. 2012 velja Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. 10. 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L, št. 298 z dne 26. 10. 2012), ki deljeno upravljanje z državami članicami ureja v 59. členu. Določbe te uredbe glede deljenega upravljanja z državami članicami se uporabljajo za prevzete obveznosti evropskega proračuna od leta 2014.

¹⁸ V skladu s 27. členom Uredbe 1828/2006 gospodarski subjekt pomeni katero koli fizično ali pravno osebo ali drug subjekt, ki sodeluje pri izvajanju pomoči iz skladov, razen države članice, ki izvršuje javno oblast.

poravna iz proračuna EU¹⁹. Kadar je nepravilnost posledica pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora, se od upravičenca ne terja vračila.

Nepravilnosti in z njimi povezano neupravičeno porabo sredstev ugotavljajo za to pristojni organi. To so lahko organ upravljanja, posredniško telo ali izvajalski organ, organ za potrjevanje, revizijski organ, Računsko sodišče Republike Slovenije, evropske nadzorne institucije (Evropska komisija, Evropsko računsko sodišče) ali drugi pristojni organi, kot so na primer Nacionalni preiskovalni urad, Komisija za preprečevanje korupcije in podobno.

Ponovno stanje, ko so vsi prijavljeni izdatki v skladu s pravili, se vzpostavi s finančnimi popravki. Finančni popravki se izvedejo v povezavi s posameznimi ali sistemskimi nepravilnostmi, ki so odkrite v delovanju operacij ali v delovanju sistema upravljanja in nadzora operativnih programov. V primeru sistemskih nepravilnosti mora država članica razširiti preiskavo na vse projekte, ki bi lahko bili prizadeti.

Finančni popravki zaradi ugotovljenih nepravilnosti obsegajo preklic celote ali dela javnega prispevka iz operativnega programa. Pri odločanju o višini popravka se upošteva narava in resnost nepravilnosti ter obseg in finančne posledice ugotovljenih pomanjkljivosti v operativnem programu.

Znesek popravka se določi, če je le mogoče, na podlagi posameznega primera in je enak znesku nepravilnih izdatkov (na primer neupravičeni izdatki).

Kadar točnega zneska popravka ni mogoče ugotoviti ali pa je to ugotavljanje zaradi dodatnih preverjanj stroškovno neučinkovito, se določi pavšalni popravek, in sicer v sorazmerju z resnostjo nepravilnosti ali sistemske pomanjkljivosti (na primer v primeru neupoštevanja pravil javnega naročanja ali informiranja in obveščanja). Pavšalni popravek se lahko določi za posamezno operacijo ali v primeru resnih pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora. V primeru resnih pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora (na primer nedelovanje upravljalnih preverjanj ali revizij) in ko ni mogoče natančno oceniti obsega finančnega popravka, se ta uporabi za potrjene izdatke za del sistema, ki ne deluje. Stopnje pavšalnih finančnih popravkov je sprejela Evropska komisija vnaprej in določila tudi kriterije za njihovo uporabo²⁰. Stopnje finančnih popravkov so lahko 100, 50, 25, 10 ali 5 odstotkov. Stopnja finančnega popravka se lahko zviša v primeru, da se pojavi enaka pomanjkljivost v povezavi z izdatki, zaradi katere je že bil uveden popravek, državi članici pa ni uspelo sprejeti ustreznih korektivnih ukrepov za ta del sistema. Nižja stopnja finančnega popravka je mogoča, kadar bi bile navedene stopnje izrazito nesorazmerne.

Dodatno je mogoča izvedba finančnega popravka na podlagi opravljenih revizij revizijskega organa. V skladu z evropskimi uredbami in smernicami mora revizijski organ izvajati sistemske revizije in revizije posameznih operacij na podlagi zahtevkov za izplačilo, ki sestavljajo že certificirane izdatke in so bili poslani Evropski komisiji v preteklem letu. Izsledki izvedenih revizij so sestavni del letnega poročila o nadzoru. Na podlagi analize rezultatov sistemskih revizij in revizij operacij, o katerih je poročal revizijski organ, mora država članica sprejeti potrebne nadaljnje korektivne ukrepe. Te ukrepe revizijski organ lahko upošteva pri določitvi stopnje zagotovil in revizijskega mnenja. Če sprejeti korektivni ukrepi zmanjšajo

¹⁹ Enoletni rok se ne uporablja v primerih suma goljufije ali dokazane goljufije.

²⁰ *Commission Decision of 19. 10. 2011 on the approval of guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied in respect of financial corrections made by the Commission under Articles 99 and 100 of Council Regulation (EC) N° 1083/2006 of 11 July 2006. Brussels, 19. 10. 2011.*

tveganje bistvenih pomanjkljivosti v sistemu upravljanja in nadzora na primerno raven, to je na 2 odstotka izdatkov, ki so predmet revizijskega pregleda, lahko revizijski organ poda mnenje brez pridržka. Popravek se praviloma izrazi tudi v absolutnem znesku za neupravičeni znesek, ki presega 2 odstotka dopustne napake. Izvede ga organ za potrjevanje tako, da za višino finančnega popravka zniža višino vmesnega zahtevka za plačilo, ki ga pošlje Evropski komisiji.

Uredba 1083/2006 določa, da finančne popravke lahko izvede država članica ali Evropska komisija. Kadar nepravilnosti ugotovi in odpravi država članica sama, lahko sredstva iz skladov, ki so bila na ta način sproščena, ponovno porabi do 31. 12. 2015. Vendar pa sproščenih sredstev ne sme ponovno porabiti za projekt ali projekte, ki so bili predmet popravka, niti kadar je bil finančni popravek izveden zaradi sistemske nepravilnosti za obstoječi projekt v okviru celote ali dela razvojne prioritete, kjer je do te sistemske napake prišlo.

Kadar finančne popravke predlaga Evropska komisija in se država članica z njimi strinja, Evropska komisija naloži državi neto zmanjšanje financiranja programa, vendar pa ji dovoli, da lahko sproščena sredstva ponovno uporabi. Če do dogovora ne pride, Evropska komisija odloči o neto znižanju pravic porabe države članice.

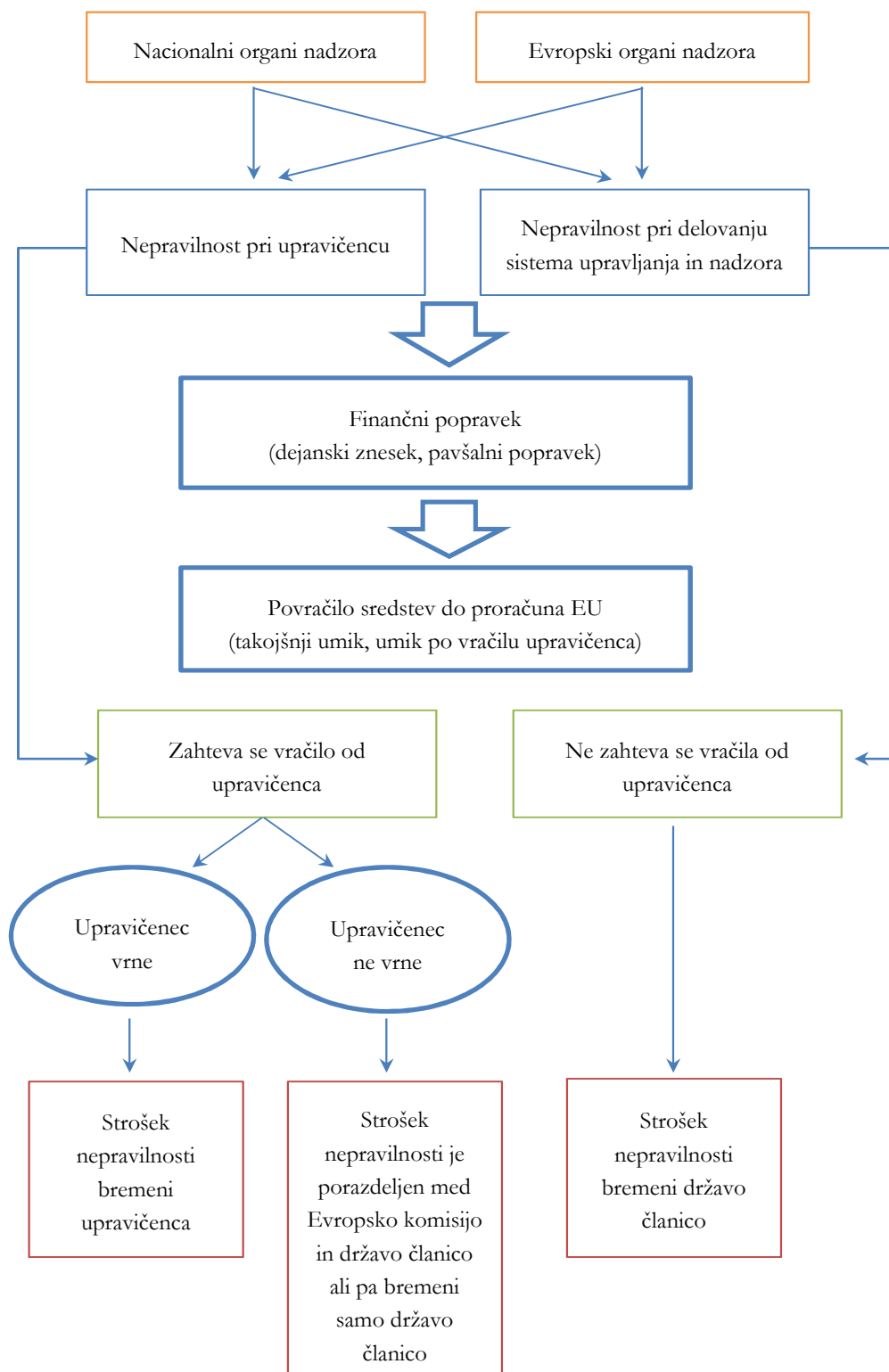
Če je bila nepravilnost ugotovljena za izdatke, ki jih je organ za potrjevanje že potrdil in predložil v povračilo Evropski komisiji, mora država članica zagotoviti, da se ti izdatki Evropski komisiji povrnejo. Na voljo ima dve možnosti²¹:

- ko se odkrije nepravilnost, država nemudoma umakne nepravilne izdatke iz programa, tako da jih odšteje pri naslednjem izkazu o izdatkih, ali
- izdatke začasno pusti v programu do zaključka postopka za izterjavo od upravičenca in jih odšteje pri izkazu o izdatkih šele, ko je bila izterjava izvedena.

Na sliki 4 prikazujemo glavne aktivnosti obstoječega sistema upravljanja z nepravilnostmi.

²¹ Smernice Evropske komisije: *Guidance note to Certifying Authorities on reporting on withdrawn amounts, recovered amounts, amounts to be recovered and amounts considered irrecoverable, applicable to programming period 2007-2013 and the remainder of the 2000-2006 programming period*, 17. 3. 2010.

Slika 4: Poenostavljen prikaz sistema odpravljanja nepravilnosti oziroma izvedbe finančnega popravka



1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 10. 2. 2012 naloge organa upravljanja izvajala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko²², ki je bila ustanovljena leta 2005, s pristojnostmi za delovanje na področju lokalne samouprave, regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²³ (v nadaljevanju: ZVRS-F) je del področja službe vlade, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, prešel v pristojnost MGRT.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi²⁴ (v nadaljevanju: ZDU-1H) je naloge na področju evropske kohezijske politike 1. 3. 2014 prevzela SVRK, ki od takrat pri izvajanju operativnih programov opravlja naloge organa upravljanja.

SVRK je bila ustanovljena leta 2014²⁵ in je pristojna za delovna področja evropske kohezijske politike in razvoj ter koordiniranje, nadziranje in spremljanje izvajanja strateških in medresorskih projektov. Vladna služba opravlja naslednje naloge:

- pripravi predlog Strategije razvoja Slovenije v sodelovanju z MF in Uradom Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj;
- usklajuje razvojno načrtovanje in razvojne dokumente Republike Slovenije ter spremlja izvajanje razvojnih politik in njenih programov;
- je odgovorna za usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja ter skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij;
- vodi priprave in je odgovorna za usklajenost strateških dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema kohezijska sredstva iz proračuna EU;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ki izhajajo iz pravnega reda Evropske unije s področja kohezijske politike;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe drugih finančnih mehanizmov;
- usklajuje, določa in spremlja delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter o tem poroča vladi; v primeru ugotovljenih neskladnosti predlaga vladi ustrezne ukrepe;
- opravlja druge naloge s področja evropske kohezijske politike;
- zagotavlja pogoje za vzpostavitev, vzdrževanje in delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike;
- svetuje vladi in ministrstvom pri sprejemanju ukrepov in aktov, ki se nanašajo na izvajanje in spremljanje razvoja in kohezijske politike, ter pri pripravi strateških in medresorskih projektov;

²² Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Uradni list RS, št. 7/05, 122/05, 53/11.

²³ Uradni list RS, št. 8/12.

²⁴ Uradni list RS, št. 12/14.

²⁵ Odlok o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Uradni list RS, št. 15/14, 69/14.

- organizira izobraževanja s področja izvajanja kohezijske politike ter s področja priprave in vodenja strateških in medresorskih projektov;
- informira javnosti o uspešno zaključenih projektih;
- najkasneje do 31. 1. tekočega leta za preteklo leto poroča vladi o strateških in medresorskih projektih v izvajanju;
- opozarja vlado na projekte, ki skladno s sprejeto časovnico zamujajo več kot mesec dni;
- opravlja druge naloge v skladu z drugimi predpisi in sklepi vlade.

Odgovorne osebe organa upravljanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko:
 - 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, pristojen za Slovence v zamejstvu in po svetu, začasno odgovoren za vodenje Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, od 21. 4. do 14. 7. 2011 in
 - mag. Bojan Suvorov, državni sekretar, od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- MGRT:
 - mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
 - mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013,
 - dr. Uroš Čufer, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje MGRT, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014 in
 - Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 1. 3. 2014;
- SVRK:
 - Andreja Kert, državna sekretarka, od 1. 3. do 18. 9. 2014,
 - mag. Violeta Bulc, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 18. 9. do 29. 10. 2014,
 - dr. Miro Cerar, predsednik vlade, začasno opravljal funkcijo ministra brez resorja, pristojnega za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 29. 10. do 19. 11. 2014 in
 - Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 11. 2014.

1.3.2 Ministrstvo za finance

MF opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, 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 makrofiskalnih analiz in napovedi. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi²⁶ (v nadaljevanju: ZDU-1F) so bile med

²⁶ Uradni list RS, št. 21/12.

naloge MF dodatno uvrščene naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform in programskega proračuna. Med naloge MF sodijo tudi naloge organa za potrjevanje, ki jih opravlja Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO v okviru Direktorata za proračun.

Odgovorne osebe MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- dr. Andrej Bajuk, minister za finance, do 21. 11. 2008,
- dr. Franc Križanič, minister za finance, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- dr. Janez Šušteršič, minister za finance, od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013,
- Janez Janša, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje MF, od 31. 1. do 20. 3. 2013,
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. do 14. 7. 2014,
- Alenka Smerkolj, začasno odgovorna za vodenje MF, od 14. 7. do 21. 9. 2016 in
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 21. 9. 2016.

1.3.3 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 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 do uveljavitve ZVRS-F opravljal Ministrstvo za gospodarstvo. Z uveljavitvijo ZVRS-F se je Ministrstvo za gospodarstvo preimenovalo v MGRT, 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. V skladu z ZDU-1H je naloge na področju evropske kohezijske politike s 1. 3. 2014 prevzela SVRK. Pri izvajanju evropske kohezijske politike MGRT opravlja naloge posredniškega telesa. V obdobju od 10. 2. 2012 do 1. 3. 2014 pa je izvajalo tudi naloge organa upravljanja.

Odgovorne osebe MGRT v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- mag. Andrej Vizjak, minister za gospodarstvo, do 21. 11. 2008,
- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010,
- mag. Darja Radić, ministrica za gospodarstvo, od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011,
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 11. 12. 2013,
- dr. Uroš Čufer, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje MGRT, od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014,
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014,
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 17. 10. 2014,
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, začasno odgovoren za vodenje MGRT, od 17. 10. do 4. 12. 2014 in
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014.

1.3.4 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 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, od uveljavitve ZDU-1F pa tudi naloge s področja zagotavljanja enakih možnosti, opravljalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁷ (v nadaljevanju: ZVRS-G) se je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve preimenovalo v MDDSZ. V letu 2014 je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁸ (v nadaljevanju: ZVRS-H) delovno področje, ki se nanaša socialno podjetništvo, prešlo v pristojnost MGRT. Pri izvajanju evropske kohezijske politike MDDSZ opravlja naloge posredniškega telesa.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MDDSZ:

- Marjeta Cotman, ministrica za delo, družino in socialne zadeve, do 21. 11. 2008,
- dr. Ivan Svetlik, minister za delo, družino in socialne zadeve, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- mag. Andrej Vizjak, minister za delo, družino in socialne zadeve, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013 in
- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, od 20. 3. 2013.

1.3.5 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do uveljavitve ZVRS-F naloge na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa opravljalo Ministrstvo za šolstvo in šport. Z uveljavitvijo ZVRS-F je Ministrstvo za šolstvo in šport nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, ki je opravljalo 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. Z uveljavitvijo ZVRS-G so naloge ustvarjanja, umetnosti, kulture, kulturne dediščine, medijev, slovenskega jezika in verskih skupnosti prešle na Ministrstvo za kulturo, naloge na področjih predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa, informacijske družbe in elektronskih komunikacij pa opravlja MIZŠ. Pri izvajanju evropske kohezijske politike MIZŠ opravlja naloge posredniškega telesa.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MIZŠ:

- dr. Jure Zupan, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, do 1. 10. 2007,
- Mojca Kucler Dolinar, ministrica za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, od 1. 10. 2007 do 21. 11. 2008,
- Gregor Golobič, minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, od 21. 11. 2008 do 22. 6. 2011,
- dr. Igor Lukšič, minister za šolstvo in šport, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, od 22. 6. 2011 do 10. 2. 2012,
- dr. Žiga Turk, minister za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014,
- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 18. 9. 2014 do 13. 3. 2015,

²⁷ Uradni list RS, št. 21/13.

²⁸ Uradni list RS, št. 65/14.

- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje MIZŠ, od 13. 3. do 27. 3. 2015 in od 9. 4. do 13. 5. 2015,
- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 9. 4. 2015 in
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015.

1.3.6 Ministrstvo za infrastrukturo

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do uveljavitve ZVRS-F 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 opravljalo Ministrstvo za promet. Z uveljavitvijo ZVRS-F se je Ministrstvo za promet 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. Z uveljavitvijo ZVRS-H so naloge s področja prostora in stanovanjske politike prešle na Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor pa se je preimenovalo v Ministrstvo za infrastrukturo. MZI opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe in obnovljivih virov energije. Pri izvajanju evropske kohezijske politike MZI opravlja naloge posredniškega telesa in upravičenca.

Odgovorne osebe MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- mag. Janez Božič, minister za promet, do 10. 9. 2007,
- mag. Radovan Žerjav, minister za promet, od 10. 9. 2007 do 21. 11. 2008,
- dr. Patrick Vlačič, minister za promet, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- Zvonko Črnač, minister za infrastrukturo in prostor, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor, od 20. 3. do 2. 4. 2013,
- Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, od 18. 9. 2014.

1.3.7 Ministrstvo za okolje in prostor

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MOP opravljalo naloge na področjih okolja in prostora. Z uveljavitvijo ZVRS-F 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. Na podlagi sprememb ZVRS-H je bilo z dnem prisege pristojnih ministrov, 18. 9. 2014, MOP ponovno ustanovljeno. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi²⁹ (ZDU-1I) MOP opravlja naloge na področjih varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike,

²⁹ Uradni list RS, št. 90/14.

državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike. Pri izvajanju evropske kohezijske politike MOP opravlja naloge posredniškega telesa in upravičenca.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MOP:

- Janez Podobnik, minister za okolje in prostor, do 21. 11. 2008,
- Karl Viktor Erjavec, minister za okolje in prostor, od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010,
- dr. Roko Žarnić, minister za okolje in prostor, od 12. 2. 2010 do 10. 2. 2012,
- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.4 Revizijski pristop

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje o učinkovitosti upravljanja z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 smo pridobili z uporabo različnih metod dela. Proučili smo pravne in strokovne podlage s področja revizije ter poročila in javno dostopne informacije s področja črpanja sredstev evropske kohezijske politike. Izvedli smo tudi intervjuje z zaposlenimi pri vseh revidirancih in preveritve na podlagi vzorca posameznih nepravilnosti.

Da bi ugotovili, ali obstaja pregled nad vsemi ugotovljenimi nepravilnostmi, smo analizirali podatke iz evidenc, ki jih imata na področju revizije organ upravljanja in organ za potrjevanje. Uporabili smo tudi podatke glavne knjige proračuna in podatke MF glede prilivov na podračune organa za potrjevanje.

Ukrepanje odgovornih organov v primeru ugotovljenih nepravilnosti smo preverili na nestatističnem vzorcu posameznih nepravilnosti pri petih posredniških telesih in na podlagi pregleda ugotovljenih sistemskih nepravilnosti. Zanimalo nas je, ali so posredniška telesa pozivala upravičence, da nepravilno izplačane zneske vrnejo v državni proračun, če je bil za nepravilnost odgovoren upravičenec. Kadar so bili izdatki že avtorizirani, smo preverjali, ali so posredniška telesa neupravičeno avtorizirane zneske vračala na podračune organa za potrjevanje. Za izdatke, že vključene v zahtevke za plačilo in poslane Evropski komisiji, pa nas je zanimal postopek povračil sredstev Evropski komisiji.

S pregledom javno dostopne dokumentacije in poročil o uspešnosti črpanja evropskih sredstev smo ugotavljali, ali se finančni popravki upoštevajo pri poročanju o uspešnosti črpanja evropskih sredstev. Ali se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike, smo preverjali na podlagi vzorca posameznih nepravilnosti in na podlagi pregleda predpisov in navodil ter smernic organa upravljanja in organa za potrjevanje.

1.5 Omejitve pri reviziji

Pri izvajanju revizije smo se omejili na sredstva kohezijske politike, ki jih Republika Slovenija prejema za izvedbo operativnih programov cilja 1 – konvergenca v programskem obdobju 2007–2013. Sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja nismo vključili v revizijo. Obseg sredstev za evropsko teritorialno sodelovanje, ki je na razpolago Republiki Sloveniji, je zelo majhen v primerjavi z obsegom sredstev, ki so

na razpolago na podlagi revidiranih operativnih programov, poleg tega pa to področje deluje v posebnem sistemu in je urejeno s posebnimi predpisi.

Preverjanje na primerih ugotovljenih nepravilnosti smo izvedli le pri petih izbranih posredniških telesih, ki upravljajo z največjimi zneski sredstev evropske kohezijske politike.

V reviziji nismo presojali postopkov odkrivanja nepravilnosti ali odločitev nadzornih organov, ki so nepravilnost odkrili.

2. UPRAVLJANJE Z NEPRAVILNOSTMI IN FINANČNIMI POPRAVKI

2.1 Pregled nad ugotovljenimi nepravilnostmi

Na podlagi 60. člena Uredbe 1083/2006 je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. V skladu s 4. členom uredbe o izvajanju ima med drugim nalogo spremljanja vzpostavitve in izvajanja sistema za preprečevanje, odkrivanje, evidentiranje, preiskovanje in odpravljanje nepravilnosti ter posredovanje poročil o nepravilnostih in ukrepih za njihovo odpravo pristojnemu organu za sodelovanje z OLAF³⁰.

V reviziji smo preverili, ali organ upravljanja zbira podatke o vseh posameznih in sistemskih nepravilnostih in ali mu evidenca ugotovljenih nepravilnosti omogoča pregled nad vsebino in zneskom vseh ugotovljenih nepravilnosti.

Organ upravljanja je postopek poročanja o ugotovljenih nepravilnostih opredelil v navodilih za izvajanje upravljalnih preverjanj³¹. Vsi pristojni organi (neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles ali upravičencev) morajo sproti beležiti in shranjevati vse informacije o nepravilnostih in četrtno poročati organu upravljanja o nepravilnostih, ki so večje ali manjše od 10.000 evrov.

Način in vsebina poročanja sta odvisna od višine nepravilnosti. Kadar je prispevek iz Evropske unije večji od 10.000 evrov in so bili izdatki že certificirani, o taki nepravilnosti organ upravljanja poroča pristojnemu organu za poročanje OLAF, ki poroča OLAF³². Kadar je prispevek iz Evropske unije manjši od 10.000 evrov, Evropski komisiji o nepravilnosti ni treba poročati, razen če to izrecno zahteva.

³⁰ Vlada Republike Slovenije je za nacionalno koordinacijsko telo za sodelovanje z OLAF (*European Commission, European Anti-Fraud Office* – Evropski urad za boj proti goljufijam) določila Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

³¹ Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, oktober 2007, julij 2008, marec 2010, maj 2010, oktober 2012, maj 2013, december 2014. Postopek poročanja o ugotovljenih nepravilnostih je bil opredeljen s spremembo navodil v maju 2010.

³² Evropski komisiji pa ni treba poročati, kadar je edini pomembni vidik nepravilnosti delna ali celotna neizvedba operacije zaradi stečaja upravičenca; kadar je nepravilnost upravičenec sporočil organu upravljanja ali organu za potrjevanje prostovoljno, preden jih odkrijeta, pred vključitvijo teh izdatkov v potrjen izkaz, predložen Evropski komisiji, ali po vključitvi; kadar jih odkrije in popravi organ upravljanja ali organ za potrjevanje pred vključitvijo teh izdatkov v izkaz o izdatkih, predložen Evropski komisiji.

Na podlagi prejetih poročil o nepravilnostih organ upravljanja vodi:

- evidenco nepravilnosti, pri katerih je prispevek iz proračuna EU večji od 10.000 evrov in je o njih treba poročati OLAF, ker so izdatki že bili certificirani;
- evidenco nepravilnosti, pri katerih je prispevek iz proračuna EU večji od 10.000 evrov, vendar o njih ni treba poročati OLAF, ker izdatki še niso bili certificirani;
- evidenco nepravilnosti, pri katerih je prispevek iz proračuna EU manjši od 10.000 evrov.

Organ upravljanja ima za nepravilnosti pri operacijah, za katere je pristojno posredniško telo MDDSZ, posebno evidenco. Nepravilnosti v tej evidenci se namreč vodijo po posameznem prejemniku sredstev, teh pa je pri operacijah v okviru OP RČV veliko.

Vse navedene evidence se nanašajo na posamezne nepravilnosti, ki so se zgodile pri izvajanju posameznih operacij. Organ upravljanja ne vodi posebne evidence nepravilnosti, ki so posledica pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora operativnih programov. Podatki o teh nepravilnostih niso zbrani v enotni evidenci, pač pa jih posebej vodijo posredniška telesa, organ upravljanja in organ za potrjevanje. Organ upravljanja tudi ne vodi podatkov o finančnih popravkih zaradi zmanjšanja stopnje napake v povezavi z letnim poročilom o nadzoru, ki ga pripravi revizijski organ. Te podatke vodi organ za potrjevanje.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj opredeli podatke o sistemskih nepravilnostih, ki bi jih bilo smiselno zbirati za spremljanje realizacije finančnih popravkov ter zaradi priprave izboljšav sistema upravljanja in nadzora, in jih vodi na enem mestu.

Pri pregledu zapisov za enote vzorca v evidencah organa upravljanja smo ugotovili primere netočnih in neposodobljenih zapisov podatkov, na primer kot znesek za izterjavo je vnesen znesek 0 evrov, čeprav je ministrstvo od upravičenca zahtevalo vračilo sredstev, nepravilnost je bila označena kot odprta, čeprav je upravičenec sredstva vrnil, označeno je bilo, da so bili izdatki že certificirani, čeprav dejansko niso bili, naziv operacije v evidenci je bil napačen.

Ugotovili smo tudi primere nepopolnega poročanja o ugotovljenih nepravilnostih. Na primer v evidenci nepravilnosti, manjših od 10.000 evrov, je bila navedena samo ena nepravilnost, čeprav je izvajalski organ na operaciji ugotovil dve različni nepravilnosti in za obe dobil vračilo od upravičenca, evidentiran znesek nepravilnosti je bil manjši ali večji od zneska ugotovljene nepravilnosti.

Dodatno se na primer v različnih evidencah podatki o zneskih ugotovljenih nepravilnostih ne vodijo na enak način³³, ponekod je kot skupni znesek nepravilnosti naveden le evropski del³⁴, nekatere nepravilnosti pa so evidentirane tako v evidenci MDDSZ kot tudi v evidenci organa upravljanja. Podatkov o izvedenih vračilih upravičencev iz evidenc organa upravljanja ni mogoče ugotoviti.

³³ Na primer v evidenci nepravilnosti, večjih od 10.000 evrov, o katerih ni treba poročati OLAF, ni podatkov o slovenskem delu in skupnem znesku nepravilnosti. Ta podatka se sicer vnašata v evidenco nepravilnosti, o katerih je treba poročati OLAF, in v evidenco nepravilnosti, manjših od 10.000 evrov.

³⁴ Na primer pri nepravilnostih, manjših od 10.000 evrov, je v enem primeru kot skupni znesek nepravilnosti naveden le znesek evropskega dela sofinanciranja.

Organ upravljanja je navedel, da preveri popolnost in točnost podatkov pri tistih poročanih nepravilnostih, pri katerih razpolaga s poročili o ugotovljenih nepravilnostih, in da je pri pregledu poudarek na nepravilnostih, o katerih je treba poročati Evropski komisiji.

Organ upravljanja razpolaga s poročili o nepravilnostih, ki jih izdajo enota organa upravljanja za kontrole na kraju samem, revizijski organ, Evropska komisija ali Evropsko računsko sodišče. Organ upravljanja pa ne razpolaga s poročili o nepravilnostih, ki jih na podlagi pregledov na terenu ugotavljajo posredniška telesa ali izvajalski organi in v primeru izvajanja programov upravičenci, prav tako ne razpolaga z ugotovitvami izvedene kontrole organa za potrjevanje pred izvedbo povračila v državni proračun. Organ upravljanja tako predvsem za izdatke, ki še niso bili certificirani, ne more preveriti, ali so podatki, ki mu jih posredujejo posredniška telesa, točni. Zato ocenjujemo, da sta popolnost in točnost evidenc organa upravljanja odvisni predvsem od tega, ali ministrstva v četrtletnih poročilih o nepravilnostih navedejo podatke o vseh nepravilnostih in ali so ti podatki popolni in točni.

Pri pregledu evidenc smo ugotovili tudi, da v evidencah nepravilnosti, večjih od 10.000 evrov, obstajajo različni načini zapisa ugotovljenih enakih kršitev, na primer kršitev 29. člena ZJN-2 ali pa nepravilna uporaba 29. člena ZJN-2 in podobno. Kršitev iz različnih evidenc tako ni mogoče preprosto združiti v skupine in na ta način ugotoviti, katere nepravilnosti se najpogosteje pojavljajo in na katerih področjih. Pri evidencah nepravilnosti, manjših od 10.000 evrov, se uporablja šifrant nepravilnosti.

Organ upravljanja je navedel, da na podlagi poročil, s katerimi razpolaga, in kontrol, ki jih izvaja, ve, na katerih področjih se nepravilnosti najpogosteje pojavljajo, in da se velika večina ugotovljenih in poročanih nepravilnosti, ki so vključene v registre nepravilnosti, nanaša na kršitve:

- zakonodaje s področja javnega naročanja,
- zakonodaje s področja državnih pomoči,
- pogodbenih obveznosti iz pogodbe o sofinanciranju,
- upravičenosti izdatkov,
- drugo: neupoštevanje določil javnega razpisa oziroma pogodbe o sofinanciranju, nespoštovanje navodil za izvajanje, navajanje neresničnih podatkov, neobstoja blaga oziroma opravljene storitve in podobno.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj vzpostavi centralizirano evidenco podatkov o zaznanih posameznih in sistemskih nepravilnostih v centralnem informacijskem sistemu. Za lažje zbiranje podatkov o posameznih nepravilnostih naj oblikuje take šifrante, ki bodo omogočali pridobivati informacij o vrstah nepravilnosti, ki so najpogostejše, in o področjih, kjer se nepravilnosti največkrat zgodijo.

2.1.1 Povzetek ugotovitev

Obstoječi način spremljanja ugotovljenih nepravilnosti ne omogoča, da bi lahko enostavno in dovolj natančno ugotovili, koliko je bilo v celotnem programskem obdobju 2007–2013 odkritih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov ter za kolikšen delež ugotovljenih nepravilnosti so upravičenci sredstva vrnili v državni proračun. Iz evidenc je mogoče ugotoviti zgolj okvirne podatke o vsebini in znesku ugotovljenih posameznih nepravilnosti.

Organ upravljanja zbira in vodi podatke o posameznih nepravilnostih, ne pa tudi o sistemskih nepravilnostih, ki so sicer posebej na voljo pri posredniških telesih, organu upravljanja in organu za potrjevanje. Organ upravljanja prav tako ne vodi podatkov o izvedenih finančnih popravkih zaradi zmanjšanja stopnje napake v povezavi z letnim poročilom o nadzoru, ki ga pripravi revizijski organ.

Podatke o nastalih posameznih nepravilnostih vodi organ upravljanja v več evidencah, ki jih ni mogoče združevati, saj se ne vodijo na enoten način, poleg tega pa se iste nepravilnosti lahko nahajajo v več evidencah. Na vzorcu pregledanih nepravilnosti smo odkrili tudi več napačnih, neposodobljenih in nepopolnih zapisov podatkov. Iz evidenc organa upravljanja ni mogoče ugotoviti zneska izvedenih vračil upravičencev oziroma prejemnikov sredstev.

Ocenjujemo tudi, da je točnost podatkov v evidencah organa upravljanja o posameznih nepravilnostih odvisna predvsem od točnosti podatkov, ki jih sporočajo ministrstva. Organ upravljanja ne more preveriti pravilnosti podatkov za vsako nastalo nepravilnost, po naši oceni pa to tudi ne bi bilo smiselno. Čim več podatkov o nepravilnostih, predvsem finančnih, bi se po naši oceni moralo zagotavljati iz informacijskega sistema organa upravljanja. Čeprav podatke tudi v ta sistem vnašajo ministrstva, pa bi bili vsaj finančni podatki zaradi povezave informacijskega sistema organa upravljanja s sistemom MFERAC³⁵ lahko bolj točni in posodobljeni.

2.2 Odpravljanje in preprečevanje nepravilnosti

V Republiki Sloveniji postopke, povezane z izvedbo finančnih popravkov oziroma vračil pri neupravičeni porabi sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko, določa več predpisov. Zakon o javnih financah³⁶ (v nadaljevanju: ZJF) v 55. členu obravnava vračila v proračun v primeru vseh neupravičenih izplačil iz državnega proračuna in ne le iz evropskih sredstev. Neposredni uporabnik³⁷ mora, če se naknadno ugotovi, da je bilo izplačilo iz proračuna neupravičeno, takoj zahtevati vračilo v proračun. Za sredstva, vrnjena v proračun v istem proračunskem letu, se zniža obremenitev finančnega načrta uporabnika, v breme katerega so bila sredstva plačana.

Zakoni o izvrševanju proračunov Republike Slovenije³⁸ so za obdobje, na katero se nanaša revizija, obravnavali le vračila namenskih sredstev iz proračuna EU. Neposredni proračunski uporabnik, ki je prejel namenska sredstva iz proračuna EU, mora za vračilo neporabljenih ali neupravičeno porabljenih prejetih namenskih sredstev iz proračuna EU zagotoviti pravice porabe v okviru svojega finančnega načrta in takoj

³⁵ Enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

³⁶ Uradni list RS, št. 11/11-UPB (14/13-popr.), 101/13.

³⁷ Kot neposredni uporabniki so v 3. členu ZJF določeni državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. V reviziji uporabljamo izraz neposredni proračunski uporabnik.

³⁸ Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (ZIPRS0809), Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09 (31/09-popr.), 59/09, 96/09; Zakon o izvrševanju proračunov za leti 2010 in 2011 (ZIPRS1011), Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10; Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112), Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12; Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 (v nadaljevanju: ZIPRS1314), Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13; Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (v nadaljevanju: ZIPRS1415), Uradni list RS, št. 101/13, 38/14, 84/14, 95/14, 14/15, 46/15, 55/15.

pristopiti k izterjavi teh sredstev od prejemnika sredstev³⁹. Če za plačilo teh obveznosti neposredni uporabnik nima načrtovanih pravic porabe, lahko za ta namen tudi med letom odpre novo proračunsko vrstico, na katero v okviru svojega finančnega načrta in v skladu s predpisanimi postopki prerazporedi pravice porabe. Na zahtevo pristojnega organa Evropske unije izvede vračilo s podračuna enotnega zakladniškega računa države na račun Evropske unije pristojni organ, določen skladno s predpisi Evropske unije.

Uredba o izvajanju predvideva, da mora v primeru neupravičene porabe sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko neposredni proračunski uporabnik v 30 dneh po prejemu obvestila o zavrnjenem zahtevku za povračilo na MF predložiti predlog za preknjižbo porabe na postavke, ki niso vezane na sredstva državnega proračuna za kohezijsko politiko. Preknjižba se lahko izvrši samo v okviru proračuna tekočega leta. Neposredni proračunski uporabnik mora vzpostaviti terjatev do upravičenca in ga pozvati k vračilu sredstev v državni proračun. Rok za vračilo sredstev ne sme biti daljši kot 30 dni. Če tega ne stori, lahko organ upravljanja zadrži finančno izvrševanje projektov iz sredstev kohezijske politike, dokler posredniško telo ne izvede preknjižbe porabe na postavke, ki niso vezane na sredstva državnega proračuna za kohezijsko politiko. V primeru neupravičene porabe sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko, ki so že bila povrnjena v državni proračun, mora neposredni proračunski uporabnik organu za potrjevanje predložiti negativni zahtevek za povračilo v višini neupravičeno izplačanih sredstev in vrniti neupravičeni prispevek Evropske unije v skladu z zahtevkom za vračilo, ki mu ga izda organ za potrjevanje.

Postopek vzpostavitve terjatve do upravičenca in izvedbe vračila na podračune organa za potrjevanje podrobneje določajo:

- Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013⁴⁰ (v nadaljevanju: navodila organa upravljanja za finančno upravljanje),
- Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES⁴¹ (v nadaljevanju: navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj),
- Smernice organa za potrjevanje 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 2007–2013⁴² (v nadaljevanju: smernice organa za potrjevanje) in
- Navodila za izvajanje vračil namenskih sredstev EU⁴³ (v nadaljevanju: navodila organa za potrjevanje za izvajanje vračil).

³⁹ Obveznost neposrednega proračunskega uporabnika, da takoj pristopi k izterjavi sredstev od prejemnika sredstev, je bila dodana z ZIPRS1314.

⁴⁰ Verzija 4.0, februar 2015, [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013>], april 2017.

⁴¹ Verzija 1.70, december 2014, [URL: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013>], april 2017.

⁴² Verzija 06/2014 z dne 9. 6. 2014, [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/smernice_in_navodila/], april 2017.

⁴³ Z dne 9. 6. 2014, [URL: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/smernice_in_navodila/], april 2017.

Glavne aktivnosti, ki jih je na podlagi navedenih predpisov, smernic in navodil treba izvesti pri ugotovljenih neupravičenih izdatkih, so prikazane v tabeli 1. Obseg izvedenih aktivnosti je odvisen od tega, ali se je ugotovljena nepravilnost nanašala na že certificirane izdatke ali ne, in od tega, ali je za nepravilnost kriv upravičenec in se od njega terja povračilo sredstev ali pa gre za sistemsko nepravilnost, pri kateri se od upravičenca ne terja povračila.

Tabela 1: Glavne aktivnosti pri izvedbi finančnih popravkov

	Izdatki še niso bili povrnjeni v državni proračun		Izdatki so že bili povrnjeni v državni proračun, ne pa še iz proračuna EU		Izdatki so že bili povrnjeni iz proračuna EU	
	P	S	P	S	P	S
Vračilo neupravičeno prejetih sredstev v državni proračun – izterjava od upravičenca	✓	✗	✓	✗	✓	✗
Vračilo neupravičeno prejetih sredstev na podračun organa za potrjevanje			✓	✓	✓	✓
Vračilo neupravičeno prejetih sredstev v proračun EU					✓	✓

Opomba: P – posamezna nepravilnost, S – sistemska nepravilnost.

V nadaljevanju točke 2.2 prikazujemo aktivnosti posredniških teles, organa za potrjevanje in organa upravljanja po posameznih glavnih aktivnostih za izvedbo finančnega popravka, ki smo jih ugotovili na podlagi pregleda vzorca nepravilnosti in dokumentacije, povezane s sistemskimi nepravilnostmi. Preverili smo, kako potekajo vračila neupravičeno prejetih sredstev v državni proračun. Na vzorcu posameznih nepravilnosti smo preverili, ali so ministrstva od upravičencev zahtevala vračilo neupravičeno prejetih sredstev in ali so sredstva tudi vrnila v državni proračun. Za posamezne in sistemske nepravilnosti smo nato ugotavljali, kakšen je postopek za izvedbo povračila v proračun, na podračun organa za potrjevanje in kako se izvede vračilo neupravičeno prejetih sredstev v proračun EU.

2.2.1 Vračilo neupravičeno prejetih sredstev v državni proračun

Če je za nepravilnost odgovoren upravičenec oziroma so mu bila sredstva neupravičeno izplačana, se od njega terja vračilo, če pa nepravilnost izhaja iz pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora operativnih programov, se od upravičencev ne terja vračila sredstev. Šteje se, da do neupravičene porabe evropskih sredstev lahko pride šele po izplačilu upravičencu iz državnega proračuna.

2.2.1.1 Vzpostavljanje terjatev do upravičencev

V skladu s predpisi, smernicami in navodili⁴⁴ mora posredniško telo kot neposredni proračunski uporabnik ob neupravičeno porabljenih sredstvih na podlagi listine o ugotovljeni nepravilnosti zahtevati od upravičencev vračilo v proračun. Neposredni proračunski uporabnik mora zagotoviti, da je terjatev do upravičenca evidentirana v njegovih poslovnih knjigah.

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so posredniška telesa praviloma pozvala upravičence k vračilu neupravičeno izplačanih sredstev. Ugotovili smo tudi dva primera, ko se ministrstvo ni strinjalo z ugotovitvijo revizijskega organa glede obstoja nepravilnosti in od upravičenca ni zahtevalo vračila sredstev. V enem od teh primerov je kasneje upravičenca pozvalo k vračilu sredstev drugo posredniško telo, ki je na novo postalo pristojnostno za izvedbo projekta, v drugem primeru pa posredniško telo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni zahtevalo od upravičenca vračila sredstev.

Ukrepi posredniškega telesa MZI

MZI je pozvalo upravičenca k vračilu sredstev novembra 2016 in ponovno februarja 2017. Po navedbah MZI je s pozivanjem k vračilu sredstev pričelo na zahtevo MF.

Primer 1

Projekt gradnje odprtega širokopasovnega omrežja elektronskih komunikacij v eni izmed občin je bil izbran na javnem razpisu, ki ga je izvedlo Ministrstvo za gospodarstvo, ki je bilo v času, ko je bil objavljen javni razpis, pristojno za področje elektronskih komunikacij. Pozneje je to področje v letu 2009 prešlo na Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, v letu 2012 na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter v letu 2013 na MIZŠ. Iz državnega proračuna je bilo občini v letih 2009 in 2010 izplačano 7.262.606 evrov.

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je septembra 2012 izvedel revizijo in ugotovil nepravilnosti pri izvedbi javnega naročila ter predlagal 25-odstotni finančni popravek certificiranih izdatkov, kar je znašalo 1.815.652 evrov. Ker se takrat pristojno MZI z nepravilnostjo ni strinjalo, od občine ni zahtevalo povračila sredstev, ampak je to storilo šele MIZŠ v februarju 2014. Občina sredstev do zaključka revizije še ni vrnila v državni proračun, MIZŠ pa jih še ni vrnilo na podračun organa za potrjevanje.

Za programsko obdobje 2007–2013 v predpisih, navodilih in smernicah, ki opredeljujejo upravljanje z ugotovljenimi nepravilnostmi, ni bil določen postopek za primer, ko se posredniško telo z ugotovljeno nepravilnostjo ne strinja in zato ne pristopi k izterjavi sredstev od upravičenca. Pristojnost odločanja o tem, ali mora upravičenec vrniti neupravičeno prejeta sredstva ali ne, je imelo na podlagi ZJF posamezno ministrstvo⁴⁵.

⁴⁴ ZJF, ZIPRS1314, ZIPRS1415, uredba o izvajanju, navodila organa upravljanja za finančno upravljanje in navodila organa za potrjevanje za izvajanje vračil.

⁴⁵ Za programsko obdobje 2014–2020 ZIPRS1415 v 13.č členu določa, če organ upravljanja ugotovi, da so bila sredstva kohezijske politike neupravičeno porabljena, najkasneje v 15 dneh od ugotovljene neupravičene porabe sredstev zahteva, da posredniški organ zahteva plačilo od upravičenca. Posredniški organ najkasneje v osmih dneh po prejemu zahteve organa upravljanja zahteva plačilo od upravičenca.

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so bile terjatve posredniških teles do upravičencev načeloma pravilno evidentirane na kontih kratkoročnih terjatev. V enem primeru terjatev posredniškega telesa MZI⁴⁶ ni bila evidentirana, prav tako pa niso bile evidentirane terjatve posredniškega telesa MDDSZ v primerih, ko je bil upravičenec Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) in je izvajal program kot neposredno potrditev operacije. V pogodbah z ZRSZ je sicer določeno, da terjatev do prejemnika neupravičeno izplačanih sredstev vzpostavi ZRSZ kot upravičenec, vendar pa mora ta sredstva takoj po prejemu oziroma izterjavi vrniti v državni proračun. Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da je ZRSZ pri vseh enotah, pri katerih je bil upravičenec, pozval prejemnika sredstev k vračilu.

Priporočilo

MDDSZ in MF priporočamo, naj proučita naravo poslovnih dogodkov, ko je posredniško telo MDDSZ in je ZRSZ upravičenec, ki izvaja program, ter se dogovorita o načinu njihovega evidentiranja v poslovnih knjigah ministrstva.

Ukrep posredniškega telesa MDDSZ

MDDSZ je februarja 2017 MF posredovalo pobudo za ureditev evidentiranja terjatev prek sistema MFERAC, vendar dogovora z MF še ni bilo.

Na podlagi 34. člena ZIPRS1415 mora neposredni proračunski uporabnik, ki je prejel namenska sredstva iz proračuna EU, takoj pristopiti k izterjavi teh sredstev od prejemnika sredstev. Uredba o izvajanju, navodila organa upravljanja ter navodila in smernice organa za potrjevanje ne določajo natančneje roka, v katerem mora posredniško telo izdati upravičencu zahtevo za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev. Na podlagi pregleda enot vzorca smo ugotovili, da so posredniška telesa upravičencem⁴⁷ pošiljala pozive za vračilo sredstev različno hitro, povprečno pa 93. dan po datumu poročila, s katerim je bila ugotovljena nepravilnost. V 61,8 odstotka primerov, ko je poziv k vračilu upravičencu posredovalo posredniško telo, je to storilo v 60 dneh. Največ dni od datuma ugotovljene nepravilnosti do datuma, ko je posredniško telo pozvalo upravičenca k vračilu, je bilo 467 dni oziroma več kot 15 mesecev.

Ministrstva so praviloma od upravičencev zahtevala vračilo celotnega zneska ugotovljene nepravilnosti. Ugotovili pa smo tudi primer, ko se je ministrstvo odločilo, da bo od upravičenca zahtevalo manjši znesek, kot so znašala neupravičena izplačila po mnenju organa, ki je ugotovil nepravilnost.

Primer 2

Konec leta 2009 je bila med MDDSZ in javnim zavodom sklenjena pogodba za sofinanciranje izobraževanja in zaposlovanja ranljivih ciljnih skupin v vrednosti 202.387 evrov. V pogodbi je navedeno, da bo javni zavod projekt izvajal z dvema partnerjema.

MDDSZ je avgusta 2011 organu za potrjevanje predložilo zahtevke za povračilo, ta pa je pri pregledu zahtevka ugotovil, da eden izmed projektnih partnerjev ni izpolnjeval enega od pogojev za prijavo na razpis. Na dan oddaje vloge namreč ni bil registriran za opravljanje dejavnosti v Republiki Sloveniji, projektni partner je bil v sodni register vpisan 14 dni po datumu oddaje vloge za razpis.

⁴⁶ Znesek terjatve skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi znaša 270.688 evrov.

⁴⁷ V nadaljevanju predstavljeni podatki se nanašajo na enote vzorca, ko je posredniško telo neposredno pozvalo dejanskega prejemnika sredstev, in ne vključujejo enot, ko je prejemnike pozval k vračilu izvajalski organ ali upravičenec, ki je izvajal program.

Organ za potrjevanje je oktobra 2011 zaradi tega zavrnil certificiranje vseh izdatkov na projektu, torej tudi drugima dvema partnerjema, saj je po njegovem mnenju celotno ustrezno partnerstvo bistven pogoj za uspešnost prijave na razpisu. Ne glede na to se je MDDSZ odločilo, da od upravičenca terja samo del, ki se je nanašal na izplačilo spornemu projektному partnerju, in upravičencu poslalo zahtevek za vračilo 61.775 evrov. Kot razlog je MDDSZ navedlo, da je upravičenec izvedel vse predvidene aktivnosti v skladu z izbrano vlogo in pogodbo o sofinanciranju ter da pri izvedbi kontrole na kraju samem, ki jo je izvedlo ministrstvo, ni bilo ugotovljenih nepravilnosti. Kljub več pozivom pa upravičenec tudi tega zneska ni vrnil. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno pravobranilstvo) je v letu 2015 ministrstvu odsvetovalo vložitev tožbe, saj je bila nepravilnost ugotovljena oktobra 2011, ko je upravičenec pogodbo že v celoti realiziral, nepravilnost pa bi lahko bila ugotovljena že pred sklenitvijo pogodbe, poleg tega pa naj bi odškodninska terjatev do upravičenca že zastarala. Vsa realizirana izplačila po pogodbi so tako bremenila državni proračun, saj povračila iz proračuna EU ni bilo.

To je bil tudi primer izmed enot vzorca, ko je od datuma ugotovljene nepravilnosti do datuma, ko je posredniško telo pozvalo upravičenca k vračilu, preteklo največ časa, to je 467 dni.

Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje določajo, da morajo ob neupravičeni porabi sredstev kohezijske politike upravičenci vrniti sredstva skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi⁴⁸. Zamudne obresti začnejo teči z dnem zapadlosti roka za vračilo. Če se ugotovi, da je upravičenec ravnal nepošteno⁴⁹, se upravičencu obračunajo zakonite zamudne obresti od dneva izplačila sredstev iz državnega proračuna. Določilo o načinu obračunavanja zamudnih obresti mora biti razvidno iz zahtevka za vračilo, ki ga ministrstvo posreduje upravičencu.

Na podlagi pregleda enot vzorca smo ugotovili, da so posredniška telesa različno ravnala v zahtevi po vračilu zakonitih zamudnih obresti. Posredniška telesa so bodisi zahtevala vračilo neupravičenega zneska skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva prejema oziroma nakazila do dneva vračila, bodisi od upravičencev niso zahtevala plačila zamudnih obresti, ali pa so v pozivih k vračilu navedla, da bodo upravičencem zaračunala plačilo zamudnih obresti, če plačila ne bi izvedli v danem roku.

Primer 3

Ministrstvo za gospodarstvo je na podlagi javnega razpisa za razvojne centre slovenskega gospodarstva 19. 5. 2011 z upravičencem sklenilo pogodbo o sofinanciranju operacije in mu dodelilo nepovratna sredstva v znesku 14.530.000 evrov.

Revizijski organ je 1. 12. 2014 izdal poročilo o izvedeni reviziji operacije, na podlagi katerega je MGRT 24. 12. 2014 poslalo upravičencu zahtevek za vračilo sredstev v znesku 12.153 evrov in pri tem zamudnih obresti ni obračunalo. Upravičenec sredstev ni vrnil.

⁴⁸ Določila glede zamudnih obresti so bila vključena v verzijo navodil 3.0 z dne 16. 12. 2013. Predhodna navodila organa upravljanja niso vsebovala določb za ravnanje posredniških teles glede zaračunavanja zamudnih obresti.

⁴⁹ Ko je upravičenec prejel sredstva za stroške, ki so predmet pogodbe, tudi iz drugih virov financiranja ali pa so mu bila ta odobrena (dvojno financiranje); ko je posredoval neresnične, nepopolne podatke oziroma dokumente ali prikril informacije, ki bi jih moral skladno s pogodbo o sofinanciranju razkriti, na podlagi česar je od ministrstva pridobil sredstva, do katerih sicer ne bi bil upravičen; ko je neupravičeno pridobil sredstva po pogodbi na nepošten način, na podlagi ponarejene listine ali kaznivega dejanja; ko je od ministrstva prejel sredstva za stroške, ki so predmet pogodbe, ter jih nato uporabil za drug namen ali cilj, ki ni predmet pogodbe.

12. 12. 2014 je bilo izdano tudi končno poročilo o izvedbi kontrole Službe za kohezijsko politiko MGRT in zatem 11. 2. 2015 še poročilo o izvedeni kontroli na terenu, ki sta jo opravila skrbnika pogodbe. Na podlagi ugotovitev vseh nadzornih institucij je MGRT 1. 4. 2015 upravičencu sporočilo, da odstopa od pogodbe o sofinanciranju in zahteva vračilo vseh že izplačanih sredstev skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva izplačila.

Državno pravobranilstvo je 28. 5. 2015 prijavilo znesek glavnice in zamudnih obresti v stečajni postopek. Do tega dne je znesek zakonitih zamudnih obresti znašal 2.550.700 evrov, kar predstavlja 22,5 odstotka sredstev, izplačanih upravičencu.

Priporočilo

MF in organu upravljanja priporočamo, naj zaradi zagotovitve enake obravnave upravičencev oziroma prejemnikov sredstev natančneje opredelita in nadzorujeta ravnanje posredniških teles glede zahteve po vračilu zakonitih zamudnih obresti.

Pojasnilo MF

MF bo dopolnilo navodila za izvajanje vračil, ki veljajo za programsko obdobje 2014–2020, kjer bo natančneje opredelilo ravnanje posredniških teles glede zamudnih obresti pri vzpostavljanju terjatev do upravičencev. Navodilo bo ustrezno podprto tudi v informacijskem sistemu.

Rok za vračilo sredstev v državni proračun je bil določen konec leta 2010 s prvo verzijo navodil organa upravljanja za finančno upravljanje. Upravičenci naj bi sredstva vrnili najkasneje v 15 dneh. V letu 2013 je bil rok za vračilo določen v uredbi o izvajanju, ki ne sme biti daljši kot 30 dni. V navodilih organa upravljanja za finančno upravljanje 15-dnevni rok ni bil spremenjen. Posredniška telesa so upravičencem določala različne roke za izvedbo vračila na račun proračuna, večinoma 15 dni ali 30 dni, v nekaterih primerih pa so vračilo zahtevala tudi na primer v roku treh, osmih dni ali na določen dan po dnevu vračila prejemnika sredstev.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj poenoti roke za vračilo sredstev, ki so navedeni v predpisih, smernicah in navodilih o izvajanju operativnih programov.

2.2.1.2 Vračila upravičencev

Vračilo neupravičeno pridobljenih sredstev se lahko izvede v obliki zmanjšane nakazila sredstev iz državnega proračuna pri naslednjih obveznostih do upravičenca ali pa kot dejansko vračilo neupravičeno prejetih sredstev na račun državnega proračuna. Posredniško telo se praviloma poravnava z upravičencem do plačila zadnjega zahtevka za plačilo, ki ga upravičenec pošlje posredniškemu telesu. Upravičenci, ki so neposredni proračunski uporabniki, vračil ne izvedejo. Njihova neupravičena poraba v celoti bremeni državni proračun.

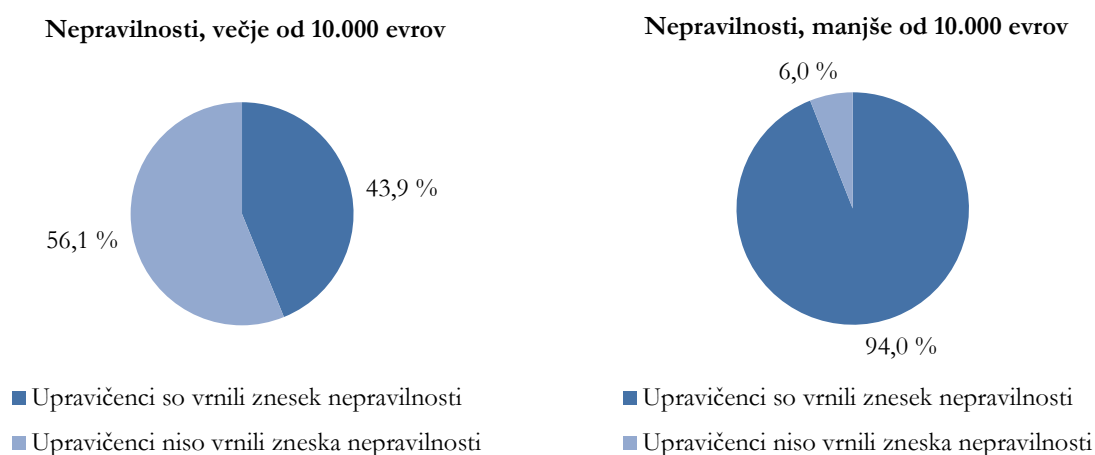
Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so posredniška telesa, razen v dveh primerih, ko je bila izvedena finančna poravnava pri naslednjem zahtevku za izplačilo na operaciji, zahtevala vračilo na račun državnega proračuna.

Od celotnega zneska nepravilnosti, izbranih v vzorec, je za 7.445.992 evrov nepravilnosti nastalo pri upravičencih, ki so neposredni proračunski uporabniki. Ta znesek ne bo povrnjen in bo ostal breme državnega proračuna. Preostali upravičenci so vrnili 11.559.199 evrov oziroma 44,1 odstotka zneska pri njih ugotovljenih nepravilnosti. Vračila vseh upravičencev skupaj so znašala 34,3 odstotka zneska vseh nepravilnosti, izbranih v vzorec.

Podatki, ki so predstavljeni v nadaljevanju, se nanašajo na pregledani vzorec in na upravičence, ki niso neposredni proračunski uporabniki in morajo vrniti neupravičeno prejeta sredstva v državni proračun.

Na sliki 5 za enote iz vzorca prikazujemo delež vrnjenega zneska glede na skupno vrednost nepravilnosti, večjih in manjših od 10.000 evrov.

Slika 5: Obseg vračil upravičencev, ki niso neposredni proračunski uporabniki, glede na vrednost nepravilnosti iz vzorca

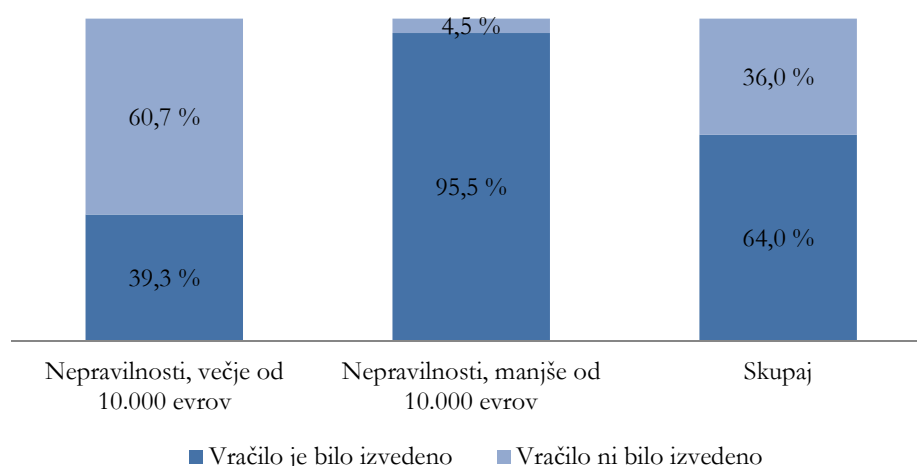


Vir: podatki iz vzorca.

Na sliki 5 je razvidno, da so pri obravnavanem vzorcu upravičenci vrnili skoraj celoten znesek nepravilnosti, manjših od 10.000 evrov, in manj kot polovico skupnega zneska pri nepravilnostih, večjih od 10.000 evrov.

V koliko primerih so upravičenci sredstva vrnili pri nepravilnostih, manjših oziroma večjih od 10.000 evrov, prikazujemo na sliki 6.

Slika 6: Delež enot iz vzorca z izvedenim in neizvedenim vračilom glede na vrednost nepravilnosti



Vir: podatki iz vzorca.

S slike 6 je razvidno, da so upravičenci neupravičeno prejeta sredstva, pri katerih je evropski del manjši od 10.000 evrov, pri večini pregledanih primerov nepravilnosti vrnil. Pri nepravilnostih, večjih od 10.000 evrov, pa v 60,7 odstotka primerov neupravičeno izplačanih sredstev niso vrnil ali pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso v celoti povrnili v proračun. Upravičenci, ki so sredstva vrnil, so to večinoma storili v roku, ki je bil določen ali z nekajdnevno zamudo.

Za enote vzorca smo ugotovili tudi, da so posredniška telesa v večini primerov, ko upravičenci niso vrnil zahtevanih sredstev, povračilo poskušala pridobiti s postopkom izterjave prek državnega pravobranilstva, v dveh primerih je bilo vračilo delno že izvedeno. V enem primeru je državno pravobranilstvo vložitev tožbe odsvetovalo. Od skupnega zneska nepravilnosti, ki jih upravičenci oziroma dejanski prejemniki niso vrnil, poteka postopek za izterjavo pred sodiščem za nepravilnosti v znesku 12.182.257 evrov oziroma 83,1 odstotka. V dveh primerih je posredniško telo MGRT unovčilo bančno garancijo. V primerih stečajev upravičencev so posredniška telesa terjatev prijavila v stečajno maso.

Posredniška telesa so izvedbo vračil spremljala v sodelovanju z MF, od katerega so pridobivala podatke o izvedenih nakazilih upravičencev v proračun in o še potrebnih vračilih na podračune organa za potrjevanje.

2.2.1.3 Povzetek ugotovitev

Ugotovili smo, da so posredniška telesa praviloma pozivala upravičence k vračilu neupravičeno izplačanih sredstev, vendar pa so k izterjavi pristopila različno hitro. Povprečno so od datuma poročila, s katerim je bila ugotovljena nepravilnost, in datuma, ko je ministrstvo upravičenca pozvalo k vračilu sredstev, minili trije meseci. Ocenjujemo, da bi posredniška telesa to lahko storila v krajšem času po datumu ugotovljene nepravilnosti.

Upravičenci niso vrnil skoraj dveh tretjin (65,7 odstotka) skupnega zneska nepravilnosti, izbranih v vzorec. Kadar so upravičenci neposredni proračunski uporabniki, do vračila ne pride. V okviru enot vzorca so upravičenci, ki bi morali sredstva vrniti, vrnil 44,1 odstotka zneska pri njih ugotovljenih

nepravilnosti. Kadar je šlo za manjše zneske, so upravičenci praviloma vrnili vsa neupravičeno prejeta sredstva. V primeru večjih zneskov nepravilnosti, izbranih v vzorec, pa upravičenci niso vrnili več kot polovice neupravičeno prejetih sredstev. V primeru neizvedenih vračil so posredniška telesa pristopila k izterjavam prek državnega pravobranilstva.

V predpisih in navodilih organa upravljanja in organa za potrjevanje je bilo dovolj jasno določeno, da morajo posredniška telesa od upravičencev pridobiti neupravičeno prejeta sredstva, ni pa bil določen rok, v katerem mora posredniško telo pozvati upravičenca k vračilu sredstev. Določila glede vračila zamudnih obresti so bila v navodilih organa upravljanja opredeljena šele ob koncu programskega obdobja, kar je po naši oceni tudi prispevalo k različnemu pristopu posredniških teles k zaračunavanju zamudnih obresti. Posredniška telesa so določala tudi različne roke za vračilo sredstev in na različne načine obračunavala zamudne obresti.

Ukrep organa upravljanja

Za zaščito javnega interesa in izterjavo dolgov zaradi kršitev sklenjenih pogodb o sofinanciranju je organ upravljanja za programsko obdobje 2014–2020 pripravil vzorec pogodbe o sofinanciranju. Z navodili je predpisal obvezne vsebine iz vzorca pogodbe o sofinanciranju, ki jih morajo v vsako pogodbo o sofinanciranju z upravičencem vključiti posredniški in izvajalski organi. Vzorec pogodbe o sofinanciranju je organ upravljanja usklajeval tudi z državnim pravobranilstvom.

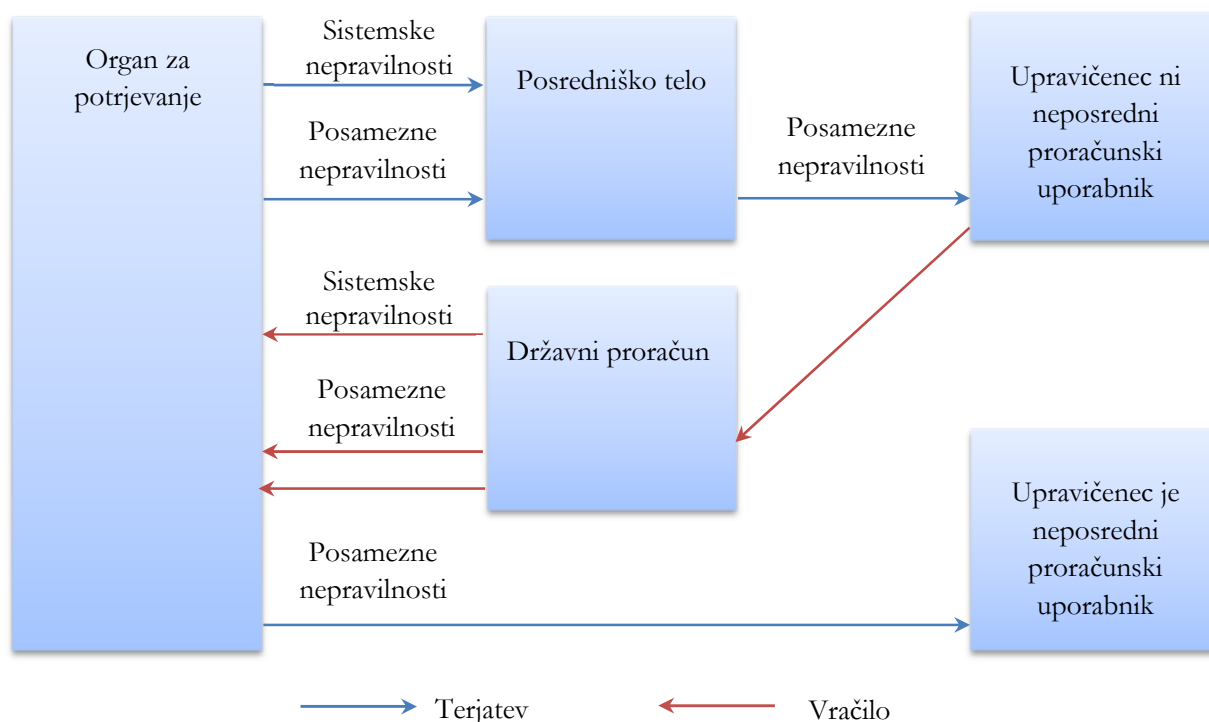
2.2.2 Vračila posredniških teles na namenski podračun organa za potrjevanje

Če je bil za znesek, izplačan upravičencu, evropski del že povrnjen v državni proračun, je treba neupravičena sredstva vrniti tudi na podračun organa za potrjevanje.

Organ za potrjevanje zahteva povračilo tako za posamezne nepravilnosti, za katere je odgovoren upravičenec, kot tudi za sistemske nepravilnosti, ki so posledica napak v delovanju sistema upravljanja in nadzora. Organ za potrjevanje ne terjaja vračila zneska popravka za izdatke, ki presegajo 2-odstotno dopustno napako iz letnega poročila o nadzoru revizijskega organa.

Na sliki 7 prikazujemo potek izterjave in vračil neupravičeno izplačanih sredstev na podračun organa za potrjevanje glede na vrsto nepravilnosti.

Slika 7: Poenostavljen prikaz izterjave in vračila neupravičenih izdatkov na podračun organa za potrjevanje pri različnih vrstah nepravilnosti



Na sliki 7 je prikazano, da naj bi na podlagi predpisov vračila zaradi sistemskih nepravilnosti in vračila zaradi nepravilnosti pri operacijah, ki jih izvajajo neposredni proračunski uporabniki, izvedla posredniška telesa oziroma ministrstva v breme svojih proračunskih postavk. Ne glede na način vračila vse posamezne in sistemske nepravilnosti, za katere so odgovorni neposredni proračunski uporabniki, predstavljajo neposredno breme državnega proračuna.

Vračila upravičencev, ki niso neposredni proračunski uporabniki, se vrnejo v državni proračun in tako ne predstavljajo bremena proračuna zaradi nastalih nepravilnosti.

2.2.2.1 Način izvedbe vračil na podračun organa za potrjevanje

V skladu s smernicami organa za potrjevanje podlago za vračilo sredstev na račun organa za potrjevanje predstavlja negativni zahtevek za povračilo, to je zahtevek za povračilo z negativnimi vrednostmi. Pripravi in potrdi ga posredniško telo oziroma organ upravljanja. Organ za potrjevanje preveri negativni zahtevek za povračilo in odloči, ali mora neposredni proračunski uporabnik zagotoviti vračilo na račun organa za potrjevanje. Instrument, s katerim organ za potrjevanje zahteva vračilo na svoj podračun, je zahtevek za vračilo.

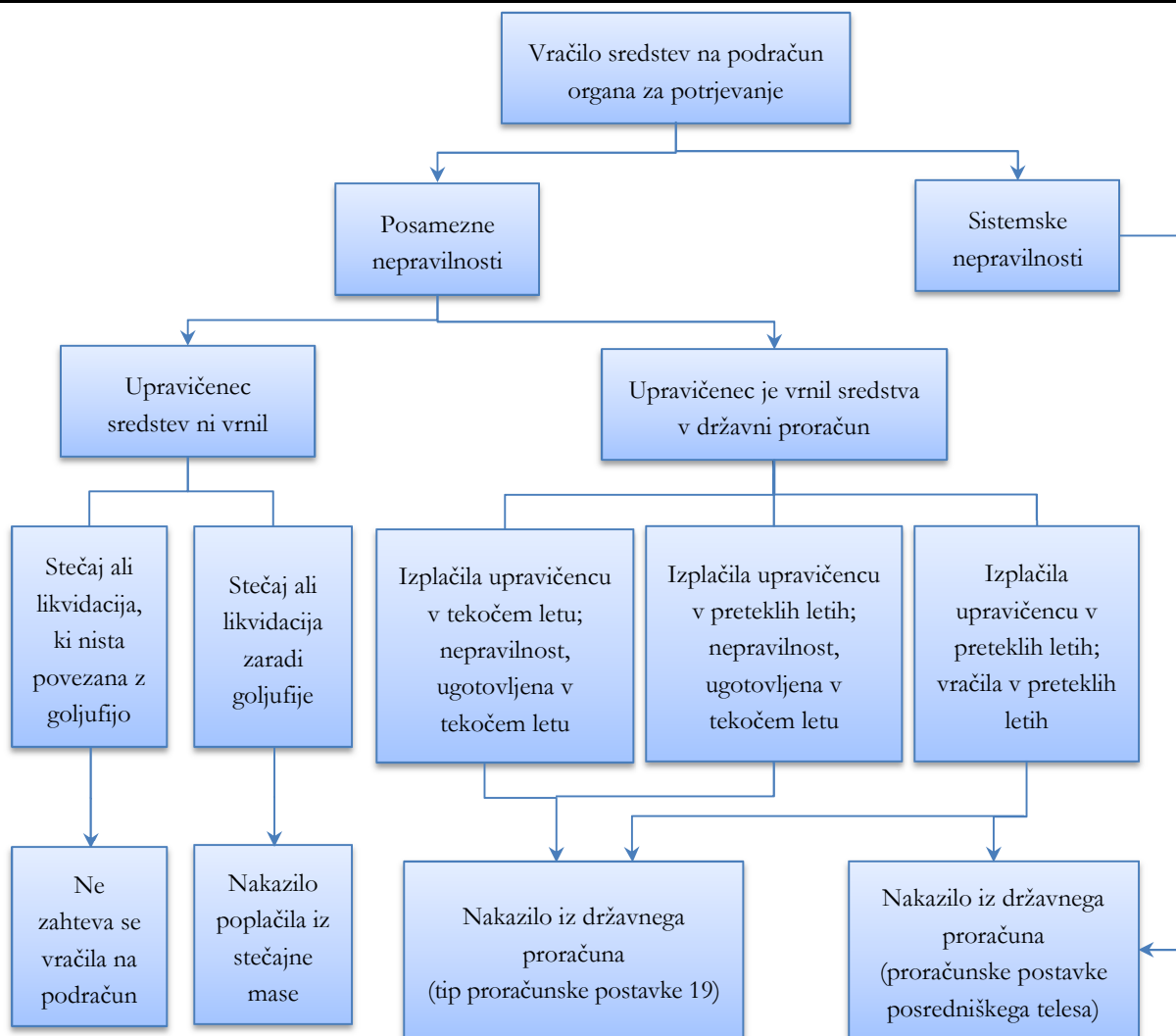
Vračilo na podračun organa za potrjevanje se lahko izvrši z dejanskim vračilom sredstev na podračun ali v obliki finančne poravnave med negativnim in pozitivnim zahtevkom za povračilo.

Če je upravičenec sredstva vrnil v državni proračun in gre za postopek dejanskega vračila sredstev na podračun organa za potrjevanje, Direktorat za javno računovodstvo⁵⁰ izvede nakazilo na podračun organa za potrjevanje. Če je bilo vračilo upravičenca izvedeno v preteklih letih in vrnjeno na namenske postavke posredniškega telesa, mora posredniško telo vrniti sredstva na račun organa za potrjevanje s proračunskih postavk integralnega proračuna. Če upravičenec sredstev ne vrne in je v stečaju ali likvidaciji, organ za potrjevanje ne zahteva vračila sredstev na podračun, kadar stečaj ni povezan z goljufijo. Če se kasneje izkaže, da je stečaj ali likvidacija upravičenca povezana z goljufijo, oziroma če iz pogodbe o sofinanciranju izhaja, da mora upravičenec v stečaju ali likvidaciji povrniti vsa izplačana sredstva, organ za potrjevanje zahteva vračilo na svoj podračun. Organ za potrjevanje skupni znesek certificiranih izdatkov zmanjša le, če se posredniško telo poplača iz stečajne mase in se sredstva prenesejo na podračun organa za potrjevanje. Če poplačila ni, organ za potrjevanje poroča Evropski komisiji o neizterljivi terjatvi.

Na sliki 8 prikazujemo postopek dejanskega vračila na podračun v primeru posameznih in sistemskih nepravilnosti.

⁵⁰ Podlago za prenakazilo predstavlja dopis s prošnjo za prenakazilo, ki ga posreduje posredniško telo.

Slika 8: Prikaz dejanskega vračila sredstev na podračun organa za potrjevanje



Vira: navodila organa za potrjevanje za izvajanje vračil in navodila organa upravljanja za finančno upravljanje.

Kadar se obveznost do organa za potrjevanje zapira s finančno poravnavo, posredniško telo pripravi negativni zahtevek za povračilo in na organ za potrjevanje posreduje dopis, v katerem poda predlog pozitivnega zahtevka za povračilo za izvedbo finančne poravnave. Finančna poravnava se lahko izvede znotraj iste operacije, instrumenta⁵¹ in operativnega programa.

Uredba o izvajanju določa, da neposredni proračunski uporabnik vrne neupravičen prispevek iz proračuna EU v skladu z zahtevkom za vračilo. Enaka obveznost je izhajala tudi iz vsakoletnega zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije. Ugotovili smo, da niti uredba o izvajanju niti navodila organa upravljanja za finančno upravljanje, navodila organa za potrjevanje za izvajanje vračil in smernice organa za potrjevanje niso določali postopka za primer, ko posredniško telo ne izvede povračila na podračun organa za potrjevanje.

⁵¹ Instrument je v uredbi o izvajanju opredeljen kot način izbora operacij in je lahko javni razpis za izbor operacije ali neposredna potrditev operacije.

2.2.2.2 Knjiga dolžnikov

Kot evidenco zahtevanih in izvršenih vračil na svoj podračun ima organ za potrjevanje vzpostavljeno knjigo dolžnikov.

V knjigi dolžnikov so terjatve do posredniških teles vzpostavljene na ravni izdanih zahtevkov za vračilo po operacijah. Za vsak zahtevek za vračilo se beležijo podatki o dolžniku, tako posredniškemu telesu kot upravičencu, tipu vračila, znesku celotnega vračila, znesku zahtevanega vračila na podračun, znesku slovenskega dela, datumu zapadlosti, znesku izvršenega vračila na podračun in datumu vračila. Kadar je bila nepravilnost sporočena OLAF, je v knjigi dolžnikov navedena tudi številka OLAF zadeve. Organ za potrjevanje vodi knjigo dolžnikov v svojem informacijskem sistemu IS-PA2007.

Od organa za potrjevanje smo pridobili pregled vseh zahtevkov za vračila, ki jih je v programskem obdobju 2007–2013 izstavil posredniškim telesom in so zabeleženi v knjigi dolžnikov na dan 16. 7. 2015. Organ za potrjevanje ne more izpisati stanja knjige dolžnikov na poljubni pretekli datum. Pridobili smo tudi izpis na dan 22. 6. 2016, ki sicer prikazuje stanje knjige dolžnikov izven obdobja, na katero se nanaša revizija. V tabeli 2 prikazujemo zneske izstavljenih zahtevkov za vračilo do teh dveh datumov.

Tabela 2: Izstavljeni zahtevki za vračilo posredniškim telesom do 16. 7. 2015 in do 22. 6. 2016

	16. 7. 2015	22. 6. 2016	Indeks
Znesek terjatev – evropski del, v evrih	103.264.955	138.854.911	134
Znesek terjatev – slovenski del, v evrih	18.223.227	24.503.808	134
Skupaj	121.488.182	163.358.719	134

Vira: knjigi dolžnikov organa za potrjevanje.

Iz tabele 2 je razvidno, da se je obseg zahtevanih vračil na podračune organa za potrjevanje v zadnjem letu povečal za 34 odstotkov oziroma za 41.870.537 evrov.

V tabeli 3 prikazujemo stanje v knjigi dolžnikov za terjatve do posredniških teles, ki so zapadle v plačilo do 31. 12. 2015.

Tabela 3: Vračila posredniških teles na podračun organa za potrjevanje za terjatve, zapadle v plačilo do 31. 12. 2015

Nepravilnosti	Celotni znesek nepravilnosti v evrih	Znesek zahtevanih vračil (evropski del) v evrih	Znesek izvršenih vračil v evrih	Delež izvršenih vračil v odstotkih	Znesek še potrebnih vračil v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6) = (3)-(4)
Posamezne nepravilnosti	63.288.809	53.795.488	33.743.147	62,7	20.052.341
Sistemske nepravilnosti	62.217.799	52.885.129	41.089.635	77,7	11.795.494
Skupaj	125.506.608	106.680.617	74.832.782	70,1	31.847.835

Opomba: Znesek posameznih nepravilnosti je seštevek terjatev v knjigi dolžnikov po tipu vračila "zahtevke za vračilo – operacija – certificirani izdatki" in tipu vračila "zahtevke za vračilo – operacija – necertificirani izdatki". Znesek sistemskih nepravilnosti je seštevek terjatev po tipu vračila "zahtevke za vračilo – 73. člen Uredbe 1605/2002" in tipu vračila "zahtevke za vračilo – program – članica".

Vir: knjiga dolžnikov organa za potrjevanje na dan 22. 6. 2016.

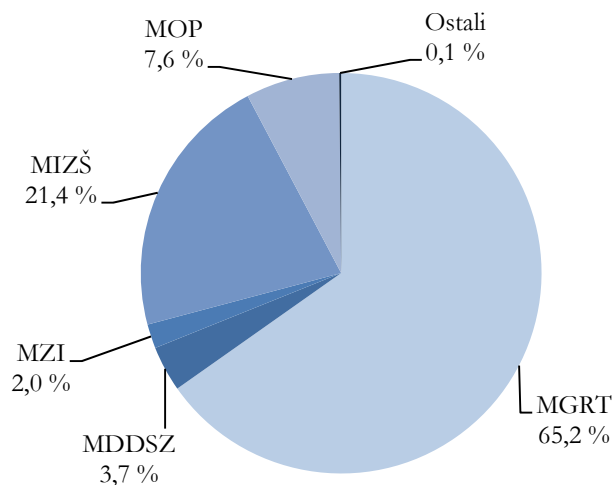
Posredniška telesa bi morala do 31. 12. 2015 na podračune organa za potrjevanje vrniti znesek evropskega sofinanciranja 106.680.617 evrov⁵². Od tega zneska so vrnila 74.832.782 evrov, kar predstavlja 70,1 odstotka zahtevanih vračil. Pri posameznih nepravilnostih, za katere je odgovoren upravičenec, so vračila posredniških teles obsegala 62,7 odstotka zahtevanih vračil, v primeru sistemskih nepravilnosti pa 77,7 odstotka. Vračila posredniških teles so bila izvedena kot dejanska vračila ali v obliki finančne poravnave negativnih in pozitivnih zahtevkov za povračilo.

Do konca leta 2015 bi morala posredniška telesa na račun organa za potrjevanje vrniti še 31.867.797 evrov⁵³ v deležih, kot so prikazani na sliki 9.

⁵² Vsota terjatev z rokom zapadlosti do 31. 12. 2015.

⁵³ Vsota še odprtih terjatev, ki so zapadle v plačilo do 31. 12. 2015. Ob upoštevanju preplačil že zaprtih terjatev v znesku 19.962 evrov bi morala posredniška telesa na podračun organa za potrjevanje vrniti še 31.847.835 evrov.

Slika 9: Delež odprtih terjatev, ki so zapadle v plačilo do 31. 12. 2015, po posredniških telesih



Vir: knjiga dolžnikov organa za potrjevanje na dan 22. 6. 2016.

S slike 9 je razvidno, da bi moralo skoraj dve tretjini zahtevanih vračil na podračune organa za potrjevanje izvesti MGRT. Med odprtimi terjatvami, ki so zapadle v plačilo do 31. 12. 2015, je bila najvišja ena izmed terjatev do MGRT v znesku 5.781.038 evrov, kar predstavlja 18,1 odstotka še potrebnih vračil do tega datuma. Najstarejša še odprta terjatev v knjigi dolžnikov je bila terjatev do MDDSZ z rokom zapadlosti 30. 4. 2012.

Na dan 22. 6. 2016 je imel organ za potrjevanje do posredniških teles 48.030.102 evra odprtih terjatev.

Pri pregledu podatkov iz knjige dolžnikov smo ugotovili, da so pri nekaterih zahtevkih za vračilo evidentirana višja izvršena vračila, kot so znašale evidentirane terjatve⁵⁴. Skupaj so takšna preplačila pri terjatvah, zapadlih do 31. 12. 2015, znašala 19.962 evrov. Organ za potrjevanje je navedel, da je bilo v nekaj primerih na njegov podračun nakazano tudi vračilo slovenske udeležbe in da bodo preveč nakazana sredstva ob zaključku programa vrnjena v proračun.

Knjiga dolžnikov se skozi celotno obdobje, na katero se nanaša revizija, ni vodila v enakem obsegu. Organ za potrjevanje je na primer nekaj časa v knjigo dolžnikov vnašal tudi nepravilne izdatke, ki še niso bili certificirani. Kasneje je te izdatke začel spremljati posebej izven knjige dolžnikov. Knjiga dolžnikov se je skozi obdobje nadgrajevala z dodatnimi podatkovnimi polji (na primer datum kreiranja zahtevka za vračilo, delitev na umike in vračila, definiranje načina vračila).

2.2.2.3 Povračila v primeru posameznih nepravilnosti

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so postopek vračila na podračun organa za potrjevanje v večini primerov začela posredniška telesa s pripravo negativnih zahtevkov za povračilo, na podlagi katerih je nato organ za potrjevanje izdal zahtevke za vračilo. V nekaj primerih je vračilo na podračun zahteval organ za potrjevanje, in sicer je pripravil zahtevek za vračilo na podlagi poročil revizijskega organa in poročil organa

⁵⁴ V osmih primerih je razlika med zahtevanim in izvršenim vračilom večja od 1 evra, v petih pa manjša.

upravljana ter pozval posredniška telesa k pripravi negativnega zahtevka za povračilo in k vračilu sredstev na svoj podračun.

Primer 3

Revizijski organ je 15. 7. 2013 izdal poročilo o opravljeni reviziji operacije, v katerem je ugotovil, da je upravičenec za izvajalca del izbral družbo, ki je njegov 100-odstotni lastnik, pri oddaji del pa naj ne bi bili upoštevani načeli zagotavljanja konkurence med ponudniki in skrbnega gospodarja. Upravičenec v času izvajanja operacije ni imel zaposlenih, posle družbe pa je pri izvajalcu in upravičencu vodila ista oseba, to je direktor družbe. Zaradi navedene lastniške povezave je revizijski organ preveril tudi nabavne vrednosti nekatere opreme, ki jo je nabavil in upravičencu zaračunal izvajalec, ter pri tem ocenil, da gre za visoke pribitke. Zaradi tega naj bi bili po mnenju revizijskega organa neupravičeni izdatki v celotni vrednosti pogodbe, to je 577.853 evrov.

Posredniško telo MZI se z ugotovitvijo revizijskega organa ni strinjalo in do konca leta 2015 še ni pozvalo upravičenca k vračilu sredstev. To je storilo v letu 2016 in ponovno v letu 2017. Organ za potrjevanje je na podlagi revizijskega poročila sam izstavil posredniškemu telesu MZI zahtevek za vračilo 491.175 evrov, kolikor je znašal evropski del neupravičenega izplačila. Terjatev organa za potrjevanje do posredniškega telesa je bila tako ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, v knjigi dolžnikov še vedno odprta.

Revizijski organ je primer predal v nadaljnje preiskave. V letu 2017 je državno tožilstvo zavrglo kazensko ovadbo zoper osumljena posameznika in upravičenca, ker naj ne bi bil podan utemeljen sum storitve kaznivih dejanj.

Smernice organa za potrjevanje določajo, da rok za vračilo sredstev določi organ za potrjevanje v zahtevku za vračilo in ni daljši od 30 koledarskih dni, razen če ni med posredniškim telesom in upravičencem dogovorjeno obročno vračilo sredstev.

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so posredniška telesa v večini primerov⁵⁵, ko je upravičenec sredstva vrnil v proračun, obveznost do organa za potrjevanje zapirala s prenakazilom vračila upravičenca na podračun organa za potrjevanje, v nekaterih primerih pa, četudi je upravičenec sredstva vrnil, s finančno poravnavo negativnega zahtevka za povračilo z drugim pozitivnim zahtevkom za povračilo. Kadar upravičenec sredstev ni vrnil, so posredniška telesa obveznost do organa za potrjevanje zapirala s finančno poravnavo negativnih in pozitivnih zahtevkov za povračilo ali pa je obveznost ostala odprta. Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili le en primer, ko je MDDSZ sredstva vrnilo na račun organa za potrjevanje z integralnih postavk proračuna.

Rok, v katerem mora posredniško telo pripraviti negativni zahtevek za povračilo, z uredbo o izvajanju ali navodili organa upravljanja oziroma organa za potrjevanje ni določen. Smernice organa za potrjevanje določajo desetdnevni rok za pripravo negativnega zahtevka za povračilo le za primer, ko postopek za vračilo na svoj podračun začne organ za potrjevanje, tako da sam najprej izstavi zahtevek za vračilo in pozove posredniško telo k pripravi negativnega zahtevka za povračilo.

Pri pregledu enot vzorca, pri katerih so upravičenci vrnili zahtevan znesek, smo ugotovili, da so posredniška telesa v večini primerov pripravila negativne zahtevke za povračilo po tem, ko je upravičenec

⁵⁵ Upoštevane so le enote vzorca, pri katerih so neupravičeni izdatki že bili povrnjeni v proračun.

že povrnil sredstva v državni proračun. Vračilo na podračun organa za potrjevanje je bilo izvršeno v povprečju 263. dan po dnevu vračila upravičenca, pri čemer je bilo pri večini enot nakazilo izvršeno v 200 dneh. Najkrajši čas od dneva vračila upravičenca do dneva nakazila na podračun organa za potrjevanje je bil 49 dni, najdaljši pa 969 dni. Odlašanje posredniških teles s pripravo negativnih zahtevkov za povračilo vpliva na posodobljenost knjige dolžnikov, saj je organ za potrjevanje zahtevke za vračilo izstavljal večinoma na podlagi negativnih zahtevkov za povračilo, ki so mu jih posredovala posredniška telesa.

Pri nepravilnostih, pri katerih je upravičenec vrnil zahtevani znesek in je bil prenakazan na račun organa za potrjevanje, je cel postopek od ugotovitve nepravilnosti do izvršitve vračila na podračun organa za potrjevanje trajal v povprečju 354 dni oziroma skoraj eno leto⁵⁶.

V nadaljevanju prikazujemo primer, ko je vračilo na podračun organa za potrjevanje trajalo najdlje.

Primer 4

MGRT je 2. 8. 2013 poslalo občini zahtevo za vračilo sredstev na podlagi končnega revizijskega poročila z dne 30. 5. 2013. Zahtevak je bil izdan v polnem znesku nepravilnosti 9.983 evrov, čeprav je bil občini iz državnega proračuna nakazan le evropski del, 1.497,51 evra nacionalne soudeležbe pa je prispevala občina. Občina je celotna terjana sredstva vrnila 9. 9. 2013.

5. 5. 2016, to je med izvajanjem revizije, je bil znesek evropskega dela 8.486 evrov nakazan na podračun organa za potrjevanje. Od vračila občine do nakazila na podračun organa za potrjevanje je minilo 969 dni, to je več kot dve leti in pol, od ugotovljene nepravilnosti do vračila na podračun pa 1.071 dni oziroma skoraj tri leta.

Ukrepi MGRT

MGRT je marca 2017 vrnilo občini 1.497,51 evra lastne udeležbe, ki ga je plačala na podlagi previsoko izstavljenih zahtev za vračilo.

Do konca junija 2016, to je izven obdobja, na katero se nanaša revizija, je po podatkih iz knjige dolžnikov organ za potrjevanje zaradi posameznih nepravilnosti na svoj podračun zahteval povračilo 79.605.151 evrov, od tega so izvršena vračila znašala 44.554.510 evrov oziroma 56 odstotkov.

2.2.2.4 Povračilo v primeru sistemskih nepravilnosti

Organ upravljanja je poročal o osmih primerih, ko je bil pri izvajanju operativnih programov v obdobju, na katero se nanaša revizija, izveden finančni popravek zaradi ugotovljenih sistemskih nepravilnosti. Štirje izmed primerov so se nanašali na OP RR, dva na OP RČV, en na OP ROPI in en na dva operativna programa, OP RR in OP ROPI. Ugotovljene sistemske nepravilnosti so prikazane v tabeli 4.

⁵⁶ Pri izračunu smo izločili enoto z nesorazmerno velikim številom dni.

Tabela 4: Sistemske nepravilnosti

Št.	Operativni program	Leto revizije	Organ, ki je izvedel revizijo	Posredniško telo	Vsebina ugotovitev
1.	OP RR	2009	Revizijski organ	SVLR	Razvoj regij: regije so pripravile regionalne razvojne programe in izbrale tiste operacije iz izvedbenih načrtov, ki naj bi jih prijavile na javni razpis. Merila za izbor operacij niso bila dovolj natančno opredeljena.
2.	OP RČV	2011	Organ upravljanja	MVZT/ TIA	Mladi raziskovalci: izvajalski organ, ki je izvajal javne razpise, je dovoljeval, da je bila sofinancirana tudi določena oprema, ki ne bi smela biti predmet sofinanciranja (na primer nakup LCD monitorja, prenosnika nižjega cenovnega razreda, elektronske knjige). Oprema, ki ni presegala vrednosti 500 evrov, se je priznavala kot strošek materiala.
3.	OP RR	2011	Revizijski organ	MGRT/ TIA	Neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte (RIP): upravičenci so v zahtevku za izplačilo uveljavljali izdatke in prejeli plačilo za investicije (stroje/opremo), ki ob izdaji zahtevka za izplačilo še niso bile dobavljene. Naknadno je bila vsa oprema dobavljena.
4.	OP RČV	2013	Revizijski organ	MIZKŠ	Inovativne sheme za sofinanciranje doktorskega študija: v osnovo za izračun posrednih stroškov operacije na podlagi pavšala so bile med neposredne stroške operacije vključene tudi šolnine.
5.	OP ROPI	2013	Organ upravljanja	MzIP	Energetska sanacija osnovnih šol in vrtcev: objavljeno besedilo javnega razpisa je bilo drugačno, kot ga je potrdil organa upravljanja.
6.	OP RR	2013	Revizijski organ – revizije operacij	MGRT	Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva: pomanjkljiva upravljalna preverjanja, pri izboru operacij niso bili upoštevani pogoji iz javnega razpisa.
7.	OP RR	2014	Revizijski organ, Evropsko računsko sodišče, Evropska komisija, organ upravljanja	MGRT	Razvojni centri slovenskega gospodarstva: sofinancirane raziskovalne naloge niso bile ustrezno uvrščene v eno izmed raziskovalnih kategorij, od katerih je odvisna intenzivnost državne pomoči; podjetja, izbrana na razpisu, so sicer izpolnjevala pogoje za opredelitev kot malo podjetje, vendar pa zaradi različnih vplivov družbenikov ta podjetja ne sodijo med mala podjetja, zato je bila stopnja sofinanciranja neustrezna; posredniško telo ni izvajalo ustreznih administrativnih kontrol in ni preverjalo, ali nastajajo prihodki od prodaje, ki bi se morali odšteti od upravičenih stroškov.
8.	OP RR in OP ROPI	2014	Evropska komisija	MGRT, MIZŠ, MKO, MzIP	Skladnost postopkov javnega naročanja s predpisi Evropske unije – omejujoč pogoj pri naročilih za gradnje: v postopkih javnega naročanja je bil zahtevan pogoj, da morajo biti inženirji (strokovnjaki, odgovorni za vodenje projektov) registrirani pri Inženirski zbornici Republike Slovenije, da bi s tem izkazali tehnično in profesionalno usposobljenost, kar je v nasprotju z evropskimi direktivami.

Opomba: SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, TIA – Tehnološka agencija Republike Slovenije, MIZKŠ – Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, MzIP – Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, MKO – Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Viri: poročila nadzornih institucij in podatki ministrstev.

Navodila organa za potrjevanje izvajanja vračil določajo, da v primeru sistemske korekcije organ za potrjevanje izstavi zahtevek za vračilo posredniškemu telesu, posredniško telo pa pripravi negativni zahtevek za izplačilo in negativni zahtevek za povračilo na ravni operacije, ki je predmet sistemske korekcije. Korekcija je lahko izrečena glede na pogodbeno vrednost ali glede na realizacijo izplačil iz državnega proračuna po pogodbi o sofinanciranju. V prvem primeru posredniško telo pripravi le en negativni zahtevek za povračilo na ravni operacije. V drugem primeru posredniško telo pripravi na ravni operacije negativni zahtevek za povračilo za že certificirane izdatke, v nadaljevanju pa se korekcija poračunava sproti znotraj tekočega pozitivnega zahtevka za povračilo vse do finančnega zaključka operacije. V sedmih primerih finančnih popravkov zaradi sistemskih nepravilnosti je bil finančni popravek določen glede na realizacijo izplačil iz državnega proračuna. V enem primeru je moralo posredniško telo ugotoviti dejanski obseg neupravičenih izdatkov.

Pri pregledu sistemskih nepravilnosti smo ugotovili, da so posredniška telesa najprej po posameznih operacijah pripravila negativne zahtevke za povračilo za izdatke, ki so že bili certificirani. V nadaljevanju izvajanja operacije so korekcijo poračunavala sproti do zaključka operacije tako, da so negativne zahtevke za izplačilo vključila v pozitivni zahtevek za povračilo. Delo, povezano z odpravo sistemskih nepravilnosti pri operacijah, ki so sofinancirane iz proračuna EU, je neprimerljivo bolj obsežno, kot če bi bila enaka nepravilnost odkrita pri projektih, financiranih iz nacionalnih sredstev.

Obveznosti do organa za potrjevanje so posredniška telesa po možnosti zapirala s finančno poravnavo negativnih zahtevkov za povračilo s pozitivnimi zahtevki za povračilo. Če to ni bilo mogoče, so obveznosti posredniških teles do organa za potrjevanje ostale odprte, saj so ministrstva le redko izvedla vračilo sredstev na podračun organa za potrjevanje s svojih integralnih proračunskih postavk. Od skupnega zneska zapadlih zahtevkov za vračilo do 31. 12. 2015 je bilo zaprtih 77,7 odstotka zahtevkov.

Po podatkih iz knjige dolžnikov so imela posredniška telesa do 31. 12. 2015 do organa za potrjevanje zaradi sistemskih nepravilnosti odprte obveznosti v znesku 11.800.724 evrov. Od tega zneska je bilo 10.009.257 evrov terjatev zaradi sistemske korekcije na instrumentu Razvojni centri slovenskega gospodarstva pri posredniškem telesu MGRT. Posredniška telesa, ki so imela zaradi sistemskih korekcij še odprte obveznosti do organa za potrjevanje, so bila MGRT, MIZŠ, MZI in MOP. MGRT bi moralo poravnati 98,2 odstotka vrednosti vseh terjatev organa za potrjevanje zaradi sistemskih korekcij.

Organ za potrjevanje ima v svojem priročniku določeno, da se odprte zahtevke za vračilo spremlja prek knjige dolžnikov in da terjatve preveri vsaj enkrat mesečno. Če je potekel rok vračila, o tem opozori dolžnika in mu naloži, da je treba vračilo izvesti takoj.

Organ za potrjevanje je posredniška telesa pozival k vračilu na svoj podračun.

2.2.2.5 Povzetek ugotovitev

Ugotovili smo, da organ za potrjevanje vodi knjigo dolžnikov, v katero so vključena zahtevana in izvršena vračila posredniških teles za ugotovljene nepravilnosti, vendar pa tudi te evidence ne moremo uporabiti kot popoln seznam ugotovljenih nepravilnosti in izvršenih vračil. Vanjo so namreč vključeni le izdatki, ki so že bili avtorizirani. Poleg tega so med vračili evidentirane tudi finančne poravnave zahtevkov za povračilo, dejanska vračila na podračun pa tudi niso vedno povezana z vračilom upravičencev v proračun.

Organ za potrjevanje je do 16. 7. 2015 posredniškim telesom izstavil za 121.488.182 evrov (skupaj evropski del in slovenska udeležba) zahtevkov za vračilo. Ugotovili smo, da je vračilo na podračun organa za potrjevanje v primeru posameznih nepravilnosti večinoma temeljilo na izvedenih vračilih upravičencev. Posredniška telesa so v večini primerov čakala s pričetkom postopka vračanja na podračun organa za potrjevanje in so negativne zahtevke za povračilo pripravila po tem, ko je upravičenec že vrnil zahtevana sredstva. Od vračila upravičenca do prenosa zneska na podračun organa za potrjevanje je v povprečju preteklo 9 mesecev.

V primeru sistemskih nepravilnosti sredstva večinoma niso bila vrnjena na podračun organa za potrjevanje z nakazilom sredstev, ampak so bile izvedene finančne poravnave zahtevkov za povračilo. Če te niso bile izvedene, so obveznosti do posredniških teles v knjigi dolžnikov ostale odprte. V navodilih in smernicah organa upravljanja oziroma organa za potrjevanje ni določen postopek, ko posredniško telo ne izvede vračila na podračun organa za potrjevanje.

V knjigi dolžnikov je bilo na dan 31. 12. 2015 evidentirano še za 31.847.835 evrov odprtih terjatev do posredniških teles, ki bi morale biti poplačane do tega datuma.

2.2.3 Vračilo neupravičenih izdatkov v proračun Evropske unije

Na podlagi Uredbe 1083/2006 države članice pri izvrševanju operativnih programov zagotavljajo vračilo neupravičeno plačanih zneskov skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno.

V skladu s smernicami Evropske komisije⁵⁷ imajo države članice na voljo dve možnosti:

- ko se odkrije nepravilnost, država nemudoma umakne nepravilne izdatke iz programa, tako da jih odšteje pri naslednjem zahtevku za plačilo, ali
- nepravilne izdatke začasno pusti v programu do zaključka postopka za izterjavo od upravičenca in jih odšteje pri zahtevku za plačilo šele, ko je bila izterjava izvedena.

Napaka je popravljena, ko se nepravilni znesek odšteje (po umiku ali izterjavi) pri izkazu o izdatkih, predloženem Evropski komisiji, ali ko se sporni izdatki vnesejo v računovodski sistem organa za potrjevanje kot nerešeni primeri izterjave.

Obe možnosti (umik in izterjava) imata svoje prednosti in slabosti, ki jih je pri odločitvi treba upoštevati. Kadar se država odloči za takojšen umik neupravičenih izdatkov iz programa, lahko sproščene pravice porabe takoj nameni za financiranje drugih operacij, vendar pa v tem primeru državni proračun nosi breme, če sredstev od upravičenca naknadno ne bo mogoče izterjati. Poleg tega mora država, če želi za znesek sproščenih pravic takoj izvesti nov projekt, zagotoviti dodatna sredstva za lastno udeležbo in za zalaganje evropskega dela. Evropski del je kasneje povrnjen.

Kadar se odloči za izterjavo, neupravičen znesek postane na voljo za ponovno uporabo šele, ko država dobi povračilo od upravičenca. Na ta način ji ostane na razpolago manj časa za ponovno uporabo sredstev za druge upravičene operacije. Če državi ne uspe izterjati sredstev od upravičenca, se lahko dogovori z Evropsko komisijo za porazdelitev bremena neupravičenih izdatkov.

⁵⁷ Tako kot opomba 21.

Če se država odloči za takojšen umik, ima tako večjo možnost, da bo sredstva uspela pravočasno porabiti za financiranje novih operacij in bo tako zagotovila 100-odstotno črpanje pravic porabe iz proračuna EU. Možnost ponovne uporabe sredstev se namreč proti koncu programskega obdobja zmanjšuje zaradi omejenega obdobja upravičenosti izdatkov do 31. 12. 2015.

V Republiki Sloveniji odločitev o tem, ali gre za umik ali izterjavo pri poročanju Evropski komisiji, sprejme organ za potrjevanje. Smernice Evropske komisije⁵⁸ ne določajo, da je organ za potrjevanje tisti, ki odloča, ali se neupravičen izdatek uvrsti med umike ali med izterjave, pač pa naslavlja državo članico. Tudi uredba o izvajanju takega določila ne vsebuje. Da je organ za potrjevanje tisti, ki neupravičen znesek uvršča med umike ali izterjave, izhaja iz navodil organa za potrjevanje za izvajanje vračil in navodil organa upravljanja za finančno upravljanje, in sicer pri določbah za primere, ko je upravičenec v stečaju ali likvidaciji.

Navodila organa za potrjevanje za izvajanje vračil določajo, da organ za potrjevanje na podlagi negativnega zahtevka za povračilo neupravičeni prispevek iz proračuna EU in znesek slovenske udeležbe vnese v knjigo dolžnikov in ju v skladu s smernicami Evropske komisije uvrsti bodisi pod umike bodisi pod izterjave. Smernice Evropske komisije, navodila organa upravljanja in smernice oziroma navodila organa za potrjevanje ne določajo posebej, katere neupravičene izdatke naj država umakne in katere uvrsti med izterjave⁵⁹. Organ za potrjevanje v knjigi dolžnikov za posamezen zahtevek za vračilo označi, ali gre za umik ali izterjavo.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj pri izvajanju operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 Vladi Republike Slovenije predlaga, da v uredbi o izvajanju posebej določi organ ali organe, ki sprejemajo odločitev o načinu povračila neupravičenih sredstev.

Organu upravljanja in organu za potrjevanje priporočamo, naj v svojih navodilih jasno opredelita, kdaj se bodo neupravičeni izdatki takoj umaknili iz programa in kdaj šele po izvedenem vračilu upravičenca.

Pojasnilo MF

MF bo v sodelovanju z organom upravljanja določilo postopek odločanja glede umikov in izterjav v primeru ugotovljene neupravičene porabe sredstev in ustrezno dopolnilo uredbi o porabi sredstev evropske kohezijske politike ali zakon o izvrševanju proračunov.

Organ za potrjevanje je navedel, da se za umike odloča v naslednjih primerih:

- ko se ugotovi sistemska nepravilnost na ravni operativnega programa, instrumenta oziroma operacije;
- ko je stopnja napake, ki jo ugotovi revizijski organ, višja od 2 odstotkov in se obračuna finančni popravek ter
- ko posredniško telo ali upravičenec odstopi od pogodbe o sofinanciranju in ko je sprejeta odločitev, da operacija ne bo financirana iz proračuna EU.

⁵⁸ Tako kot opomba 21.

⁵⁹ Navodila organa upravljanja določajo le razvrščanje v primeru, ko je podjetje v stečaju ali likvidaciji.

Od organa za potrjevanje smo pridobili seznam umikov na dan 21. 6. 2016, to je izven obdobja, na katero se nanaša revizija, kot izhaja iz knjige dolžnikov. Iz njega izhaja, da je bilo do tega dne iz programa umaknjenih za 3.742.531 evrov izdatkov, od česar evropski del znaša 3.181.151 evrov.

Poleg umaknjenih izdatkov, ki so evidentirani v knjigi dolžnikov, se umaknejo tudi vsi zneski popravkov zaradi mnenja revizijskega organa in zneski popravkov na podlagi sistemskih nepravilnosti, ki pa niso evidentirani v knjigi dolžnikov. Organ za potrjevanje te popravke izvede neposredno na izkazih o izdatkih, in sicer tako, da jih ročno odšteje od skupnega zneska certificiranih izdatkov⁶⁰. Na dan 28. 12. 2015 je znižanje skupnega zneska certificiranih izdatkov zaradi teh popravkov znašalo 40.717.891 evrov, od česar evropski del znaša 34.610.207 evrov.

Organ za potrjevanje je navedel, da se večinoma ukvarja z izterjavami, ki so povezane s posameznimi nepravilnostmi, ugotovljenimi v okviru posamezne operacije.

Organ za potrjevanje mora na podlagi Uredbe 1828/2006 vzdrževati evidenco in vsako leto od leta 2010 Evropski komisiji poročati o:

- zneskih, ki so bili zaradi nepravilnosti umaknjeni iz izkazov o izdatkih, predloženih Evropski komisiji prejšnje leto;
- izterjanih zneskih, ki so bili odšteti od izkazov o izdatkih, predloženih v predhodnem letu;
- zneskih, ki jih je treba izterjati, z dne 31. 12. prejšnjega leta;
- zneskih, za katere je bilo v predhodnem letu ugotovljeno, da jih ni mogoče izterjati ali se pričakuje, da ne bodo izterjani.

Organ za potrjevanje poroča Evropski komisiji na podlagi podatkov, ki jih ima v knjigi dolžnikov, in podatkov o zneskih popravkov, ki jih je ročno odštél od izkazov o izdatkih.

Smernice Evropske komisije o zaključevanju programov⁶¹ določajo, da se ob zaključku programov zneski, za katere so se začeli postopki za izterjavo, vključijo v zahtevek za končno plačilo, vendar pa ne bodo plačani, ampak bodo predstavljali odprto obveznost Evropske komisije. Države članice bi morale Evropsko komisijo obvestiti o izidu nerešenih izterjav. Za zneske, ki so označeni kot neizterljivi in pri katerih država članica zaprosi, da delež Evropske unije krije proračun EU, Evropska komisija za vsak posamezen primer izvede ustrezen pregled. Pri tem bodisi obvesti državo članico, da namerava izvesti preiskavo v zvezi z navedenim zneskom, bodisi zahteva, da država članica nadaljuje s postopkom izterjave, ali pa sprejme, da delež Evropske unije krije proračun EU. V prvih dveh primerih obveznost ostane odprta. Vse zneske, ki jih država izterja po zaključku programa, bi morala vrniti v proračun EU.

Noben izdatek do sedaj ni bil prijavljen Evropski komisiji kot neizterljiv, po navedbah organa za potrjevanje bo to izvedeno ob zaključku programa.

⁶⁰ Ročno odštete zneske organa za potrjevanje izbriše, ko od posredniških teles prejme negativne zahteve za povračilo.

⁶¹ Smernice o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013), Evropska komisija, 30. 4. 2015; [URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/annexe_guidelines_closure_20072013_sl.pdf], april 2017.

2.2.3.1 Povzetek ugotovitev

Ugotovili smo, da ne obstajajo jasne usmeritve za odločitve o tem, ali se neupravičen izdatek takoj umakne iz programa ali po tem, ko ga povrne upravičenec, niti ni v podlagah jasno določeno, da je v Republiki Sloveniji organ za potrjevanje tisti, ki o tem odloča. V knjigi dolžnikov organ za potrjevanje za posamezno nepravilnost lahko označi, ali gre za umik ali izterjavo, vendar pa podatkov o umikih organ za potrjevanje ne more pridobiti samo na podlagi knjige dolžnikov. Knjiga dolžnikov se vodi na ravni zahtevka za vračilo za posamezno operacijo. Finančni popravki zaradi mnenja revizijskega organa in zneski sistemskih finančnih popravkov niso vključeni v knjigo dolžnikov, razen zneskov sistemskih popravkov, za katere so bili pri posamezni operaciji pripravljene negativni zahtevki za povračilo. Knjiga dolžnikov tako ni zadostna evidenca, na podlagi katere organ za potrjevanje poroča Evropski komisiji o umikih in izterjavah, ampak organ za potrjevanje podatke zagotavlja tudi iz posebnih evidenc.

Do 22. 6. 2016, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo umaknjenih že za najmanj 37.791.358 evrov izdatkov.

2.2.4 Ukrepi za preprečitev novih nepravilnosti

Preverili smo, ali organ upravljanja spremlja odpravo ugotovljenih nepravilnosti in ukrepa v primeru neodzivnosti posredniških teles, ali je izvedel analizo posameznih nepravilnosti, ki je podlaga za sprejetje ukrepov za preprečitev nastanka novih nepravilnosti, in ali so organ upravljanja in posredniška telesa sprejeli akcijske načrte za odpravo sistemskih nepravilnosti.

Organ upravljanja je navedel, da je na operativnih sestankih pozival posredniška telesa, da v četrletnih poročilih čim prej poročajo tudi o odpravi nepravilnosti in o vseh pomembnejših dogodkih, ki se nanašajo na nepravilnosti, ugotovljene v preteklosti in že poročane, in na zahtevano vračilo. Na to je opozarjal tudi med izvajanjem revizije.

Organ upravljanja podatkov neposredno iz evidenc posameznih nepravilnosti ne analizira in obdeluje. Organ upravljanja na podlagi poročil o ugotovljenih nepravilnosti, s katerimi razpolaga, upravljalnih preverjanj in kontrol na kraju samem, ki jih izvaja, ve, katere nepravilnosti se najpogosteje pojavljajo in na katerih področjih. Ugotovljene nepravilnosti upošteva pri nadaljnjem izvajanju upravljalnih preverjanj, in sicer dopolni analizo tveganj, ki je podlaga za vzorec kontrol na kraju samem, in dopolni kontrolne liste za izvedbo administrativnih kontrol. Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je za pripravo sistema izvajanja kohezijske politike v novem programskem obdobju organ upravljanja pripravil tudi analizo sumov goljufij in goljufij v programskem obdobju 2007–2013⁶².

Ukrepi, ki jih je imel na voljo organ upravljanja v programskem obdobju 2007–2013, kadar so posredniška telesa pri odpravi nepravilnosti neodzivna, so določeni v uredbi o izvajanju in navodilih organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj. Uredba o izvajanju določa, če neposredni proračunski uporabnik ne izvede določenih postopkov, lahko organ upravljanja zadrži finančno izvrševanje projektov iz sredstev kohezijske politike, dokler posredniško telo ne izvede ustrezne preknjižbe porabe. Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj določajo, da v primeru sistemskih nepravilnosti (na primer

⁶² Analiza sumov goljufij in goljufij, poročanih na Evropski urad za boj proti goljufijam v programskem obdobju 2007–2013, april 2016.

napake pri izboru operacij, nedelovanje kontrol) organ upravljanja pozove posredniško telo, da se v roku enega meseca odzove in odpravi nepravilnosti. Če posredniško telo nepravilnosti ne odpravi v roku, mora organ upravljanja izreči korektivni ukrep, ki je lahko:

- ustavitev potrjevanja instrumentov in sprememb dinamike,
- ustavitev izplačila iz nacionalnega proračuna,
- prerazporeditev preostalih razpoložljivih pravic porabe posredniškega telesa na druga področja skladno s cilji in kazalniki operativnega programa,
- zaključek ali zmanjšanje projekta tehnične pomoči,
- določitev finančnega popravka za posredniško telo.

Ugotovili smo, da so med organom upravljanja, posredniškimi telesi in organom za potrjevanje potekala usklajevanja glede izvedbe sistemskih finančnih popravkov in da je organ upravljanja v več primerih dal navodila in usmeritve posredniškemu telesu, kako izvesti finančni popravek. Posredniška telesa so v primeru ugotovljenih sistemskih nepravilnosti popravke tudi izvedla.

Organ upravljanja in posredniška telesa so pri ugotovljenih sistemskih nepravilnostih sprejeli različne ukrepe za preprečitev ponovitve nepravilnosti. Najpogosteje so ukrepi vključevali spremembo navodil in postopkov, predloge za spremembo uredbe o izvajanju, spremembe določb pri izvajanju nadaljnjih instrumentov, prenehanje izvajanja instrumenta ali spremembo kontrolnih listov. V nekaterih primerih so bili ukrepi predstavljeni v obliki akcijskih načrtov, v nekaterih primerih so se ukrepi izvedli kot izpolnjevanje priporočil iz poročil o izvedenih kontrolah oziroma revizijskih poročil.

Na podlagi pregleda enot vzorca ugotavljamo, da za nekatere nepravilnosti ni mogoče sprejeti ukrepov, ki bi preprečili njihov nastanek, saj so posledica neuresničevanja določb in izhajajo iz volje posredniškega telesa, upravičenca oziroma prejemnika sredstev.

Primer 5

Besedilo objavljenega javnega razpisa ni bilo skladno z dokumentacijo, na katero se je nanašal sklep organa upravljanja o potrditvi instrumenta. Posredniško telo ni upoštevalo, da se lahko objavi le razpis, kot ga potrdi organ upravljanja in se ga pred objavo ne sme spreminjati.

Podjetja so zaposlenim, za katere so dobila subvencijo za zaposlitev iz Evropskega socialnega sklada za določeno obdobje, predčasno odpovedala delovna razmerja ali pa so zaposleni sami predčasno odstopili od pogodb o zaposlitvi.

Upravičenci so zahtevali povračilo tudi neupravičenih stroškov ali povračila stroškov, ki še niso nastali.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj kot preventivni ukrep za zmanjšanje možnosti ponovitve nepravilnosti izvede tudi objavo kratkih opisov najpogostejših nepravilnosti po posameznih področjih (na primer za področje javnega naročanja, upravičenosti izdatkov) in na ta način ozavešča upravičence in javnosti glede neustreznih praks pri izvajanju operativnih programov.

2.2.4.1 Povzetek ugotovitev

Ugotovili smo, da vključene institucije sprejemajo različne ukrepe, da bi pri nadaljnjem izvajanju operativnih programov omejile nastanek novih podobnih nepravilnosti. Ukrepi bi bili pri preprečevanju nastanka novih posameznih nepravilnosti lahko še bolj učinkoviti, če bi bile najprej izvedene analize nepravilnosti, o katerih poročajo posredniška telesa, in nato na njihovi podlagi oblikovani ustrezni ukrepi.

2.3 Obseg ugotovljenih nepravilnosti

V reviziji smo poskušali ugotoviti, kolikšen je obseg ugotovljenih nepravilnosti oziroma skupen znesek finančnih popravkov zaradi ugotovljenih nepravilnosti.

2.3.1 Posamezne nepravilnosti

Zaradi netočnosti in nepopolnosti vnesenih podatkov o nepravilnostih, kar smo ugotovili pri pregledu zapisov za enote iz vzorca (povezava s točko 2.1 tega poročila), ocenjujemo, da evidence organa upravljanja niso zanesljive in tako ne morejo biti edini vir za ugotavljanje obsega nepravilnosti. Znesek in število nepravilnosti, ki izhajata iz evidenc organa upravljanja in sta predstavljena v tabeli 5, sta zaradi navedenih pomanjkljivosti evidenc zgolj okvirna. Podatki se nanašajo na obdobje do sredine leta 2015 in ne upoštevajo dodatno ugotovljenih nepravilnosti do konca leta 2015.

Tabela 5: Okvirni obseg posameznih nepravilnosti do 30. 6. 2015

Nepravilnosti	Evropski del	Slovenski del	Skupaj	Delež	Število	Delež
	v evrih	v evrih		v evrih		v odstotkih
Nepravilnosti nad 10.000 evrov ¹⁾	68.195.181	12.080.848	80.276.029	82,6	167	1,9
Nepravilnosti pod 10.000 evrov ¹⁾	14.390.666	2.538.391	16.929.057	17,4	8.665	98,1
Skupaj	82.585.847	14.619.239	97.205.087	100,0	8.832	100,0

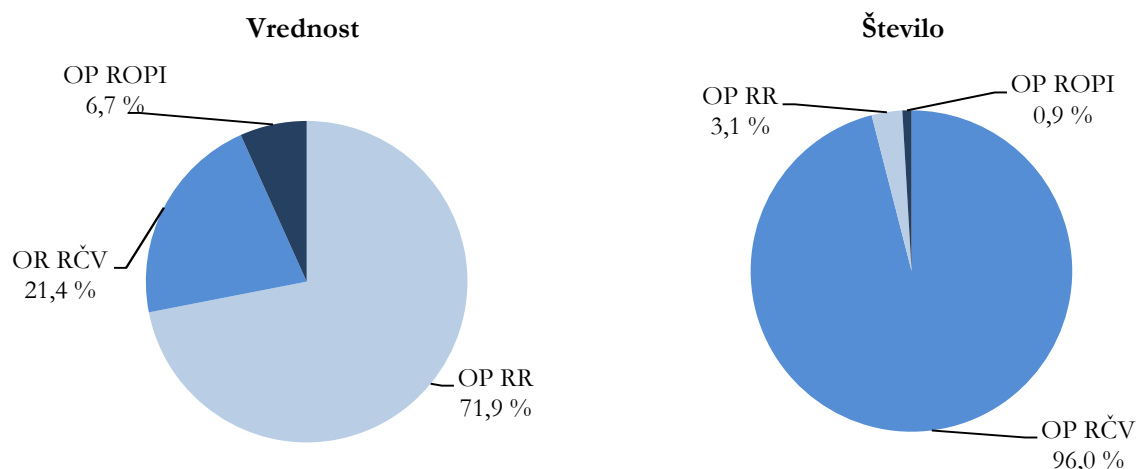
Opomba: ¹⁾Ločnica 10.000 evrov se nanaša na znesek evropskega sofinanciranja.

Viri: evidence organa upravljanja za obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2015 in podatki o slovenski udeležbi ali skupnem znesku nepravilnosti, ki niso v vseh evidencah.

Od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2015 je bilo okvirno za 97,2 milijona evrov nepravilnih izplačil zaradi posameznih nepravilnosti. Skoraj 83 odstotkov predstavljajo nepravilnosti, večje od 10.000 evrov, ki pa jih je bilo glede na število vseh nepravilnosti, o katerih so poročala posredniška telesa, manj kot 2 odstotka.

Na sliki 10 prikazujemo obseg posameznih nepravilnosti po posameznih operativnih programih.

Slika 10: Obseg posameznih nepravilnosti po operativnih programih do 30. 6. 2015 glede na vrednost in število



Vir: evidence organa upravljanja za obdobje do 30. 6. 2015.

S slike 10 je razvidno, da so po vrednosti najpomembnejše nepravilnosti na OP RR, ki so znašale 69,9 milijona evrov oziroma skoraj 72 odstotkov celotnega zneska nepravilnosti. Po številu se skoraj 96 odstotkov nepravilnosti nanaša na OP RČV, ki pa so po vrednosti manjše in predstavljajo malo več kot petino celotnega zneska nepravilnosti.

2.3.2 Sistemske nepravilnosti

Finančni popravki zaradi sistemskih nepravilnosti so do konca leta 2015 znašali 62,7 milijona evrov. Končni znesek finančnih popravkov zaradi sistemskih nepravilnosti bo nekoliko večji, saj so se popravki poračunavali sproti glede na realizirane izdatke na ravni operacij do zaključka operacij. Organ upravljanja ob izreku finančnega popravka lahko ugotovi največji potencialni znesek popravka z upoštevanjem pogodbениh vrednosti operacij, točnega zneska pa pred zaključkom operacij ni mogoče ugotoviti.

V tabeli 6 prikazujemo finančne popravke po posameznih sistemskih nepravilnostih.

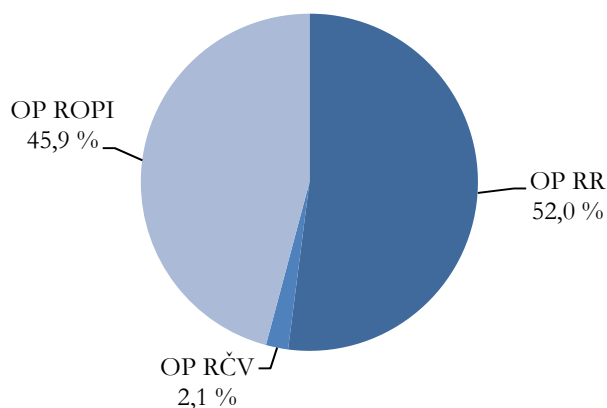
Tabela 6: Sistemske nepravilnosti

Št.	Operativni program	Ugotovitve	Popravek v odstotkih	Znesek (evropski del in slovenski del) do konca leta 2015 v evrih
1.	OP RR	Oblikovanje meril za izbor operacij pri razvojni prioriteti Razvoj regij	5	16.362.908
2.	OP RČV	Mladi raziskovalci – nakup opreme, priznan kot strošek materiala	2	621.959
3.	OP RR	Neposredne spodbude za skupne razvojno-investicijske projekte (RIP) – plačilo pred dobavami strojev	2	602.315
4.	OP RČV	Inovativne sheme – pri osnovi za izračun pavšalnih stroškov so bile upoštevane šolnine	Količinsko opredeljiv popravek	703.297
5.	OP ROPI	Energetska sanacija osnovnih šol in vrtcev – sprememba razpisa pred objavo po potrditvi organa upravljanja	2	697.917
6.	OP RR	Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva – izbor operacij	5	1.498.229
7.	OP RR	Razvojni centri slovenskega gospodarstva – intenzivnost državne pomoči glede na vrsto raziskav in velikost podjetja; administrativne kontrole na podlagi bruto bilanc, preverjanje prihodkov	10	12.596.967
8.	OP RR in OP ROPI	Zahteva po vpisu v register pri Inženirski zbornici Republike Slovenije	5	29.592.931
Skupaj				62.676.523

Viri: poročila nadzornih institucij in podatki ministrstev.

Na sliki 11 prikazujemo obseg sistemskih finančnih popravkov po posameznih operativnih programih.

Slika 11: Obseg sistemskih finančnih popravkov po posameznih operativnih programih



Vir: podatki ministrstev.

S slike 11 je razvidno, da je večina finančnih popravkov zaradi sistemskih nepravilnosti nastala pri izvajanju OP RR in OP ROPI, pri čemer jih je bilo pri OP RR več kot polovica.

2.3.3 Popravek zaradi mnenja revizijskega organa

V 6. letnem poročilu o nadzoru⁶³ je revizijski organ v okviru revizije izdatkov za finančno leto 2012 ugotovil, da je obseg ugotovljenih nepravilnosti presegel dopustno napako, določeno v višini 2 odstotkov vrednosti v letu 2012 prijavljenih izdatkov. Konec leta 2013 je zato organ za potrjevanje izvedel popravek nepravilnih izdatkov in od potrjenih izdatkov odštel 3.700.000 evrov. Na ta način je lahko revizijski organ izdal mnenje brez pridržka, saj stopnja napake v zvezi z izdatki, prijavljenimi Evropski komisiji v letu 2012, ni bila višja od 2 odstotkov teh izdatkov. Znesek predstavlja samo evropski del, skupaj s slovensko udeležbo je znesek neupravičenih izdatkov 4.352.491 evrov. Podatke o tovrstnih finančnih popravkih vodi organ za potrjevanje.

2.3.4 Povzetek ugotovitev

Ocenjujemo, da so finančni popravki zaradi posameznih in sistemskih nepravilnosti ter popravki zaradi mnenja revizijskega organa pri izvajanju operativnih programov do konca leta 2015 znašali skupaj najmanj⁶⁴ 164.234.100 evrov (skupaj evropski del in slovenska udeležba). To predstavlja 3,4 odstotka razpoložljivih sredstev iz operativnih programov.

V povezavi s točko 2.1 tega poročila ugotavljamo, da obstoječi način spremljanja ugotovljenih nepravilnosti ne omogoča pridobivanja točnih podatkov o skupnem znesku ugotovljenih nepravilnosti. Organ upravljanja oziroma organ za potrjevanje ne vodita evidence vseh ugotovljenih nepravilnosti. Organ upravljanja vodi samo evidenco posameznih nepravilnosti, podatki v teh evidencah pa niso točni in posodobljeni. Organ za potrjevanje vodi evidenco neupravičenih izdatkov, ki so bili že povrnjeni v proračun, in razpolaga s podatki o finančnih popravkih zaradi mnenja revizijskega organa. Podatki o znesku posameznih in sistemskih nepravilnosti so tako zgolj okvirni. Prav tako iz evidenc ni mogoče natančno ugotoviti, kolikšen del ugotovljenih nepravilnosti so upravičenci vrnil v državni proračun.

Priporočilo

Organu upravljanja in organu za potrjevanje priporočamo, naj vzpostavita mehanizme za spremljanje in ugotavljanje skupnega zneska vseh ugotovljenih nepravilnosti in vrati.

2.4 Vpliv finančnih popravkov na odhodke in prihodke iz naslova evropskih sredstev v državnem proračunu in na podatke o črpanju

V reviziji smo preverili, ali se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike. Ugotavljali smo tudi, kolikšno bo breme državnega proračuna zaradi ugotovljenih nepravilnosti in z njimi povezanih finančnih popravkov.

⁶³ 6. letno poročilo o nadzoru za operativne programe kohezijske politike obdobja 2007–2013, Cilj konvergenca, obdobje: 1. 7. 2012–30. 6. 2013, 31. 12. 2013.

⁶⁴ Podatek o znesku posameznih nepravilnosti je na dan 30. 6. 2015.

2.4.1 Sredstva za izvajanje operativnih programov – odhodki

Sredstva proračuna EU, ki so namenjena za izvajanje operativnih programov, se v celoti zalagajo iz državnega proračuna, nacionalna udeležba pa se izplačuje iz državnega proračuna, občinskih proračunov in drugih javnih virov. Iz državnega proračuna so se operativni programi financirali:

- z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko (tip proračunske postavke: 70–73),
- s postavk presežnih pravic porabe⁶⁵ (tip proračunske postavke: 700–730),
- s postavk namenskih sredstev finančnih mehanizmov (tip proračunske postavke: 40, 41),
- s postavk integralnega dela proračuna⁶⁶ (tip proračunske postavke: 1).

V tabeli 7 prikazujemo obseg izplačil iz državnega proračuna za izvedbo operativnih programov.

Tabela 7: Izplačila iz državnega proračuna za izvedbo operativnih programov do 31. 12. 2015

v evrih

	Evropski del	Slovenski del	Skupaj
Strukturni skladi	2.534.207.704	337.220.095	2.871.427.799
Kohezijski sklad	1.288.888.759	200.279.331	1.489.168.090
Strukturni skladi – dodatne pravice ¹	121.524.002	19.453.840	140.977.842
Kohezijski sklad – dodatne pravice ¹	197.258.377	29.420.063	226.678.440
Strukturni skladi – finančni instrumenti	152.372.696	26.889.300	179.261.996
Integralni proračun	34.282.406	6.049.836	40.332.242
Skupaj	4.328.533.944	619.312.465	4.947.846.409
Odobrene pravice po operativnih programih	4.101.048.636	723.714.480²	4.824.763.116

Opombi: ¹ Tipi postavk so poimenovani kot "dodatne pravice", zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije uporablja izraz "presežne pravice porabe".

² Iz operativnih programov ni razvidno, kolikšen znesek nacionalne udeležbe je predstavljala udeležba državnega proračuna in koliko udeležba drugih javnih virov.

Viri: podatki MF in operativni programi.

Iz tabele 7 je razvidno, da je državni proračun za izvedbo operativnih programov založil več sredstev, kot jih je bilo na voljo iz proračuna EU in kot je bil predviden obseg lastne udeležbe. Založena izplačila iz

⁶⁵ Republika Slovenija je za namene boljšega črpanja sredstev evropske kohezijske politike predvidela tudi dodatne pravice porabe. S projekti, ki se financirajo iz dodatnih pravic porabe, se kompenzirajo tisti projekti, ki se jim zaradi slabega črpanja prekine odločba o sofinanciranju ali pa se jim zmanjša vrednost projekta.

⁶⁶ Z namenom 100-odstotnega črpanja sredstev iz proračuna EU je organ za potrjevanje ob koncu programskega obdobja certificiral tudi izdatke, ki so bili financirani s proračunskih postavk integralnega proračuna. Gre za izdatke na projektih, ki v izhodišču niso bili predvideni za sofinanciranje iz proračuna EU, vendar pa so izpolnjevali pogoje za to.

državnega proračuna za evropski del so bila do 31. 12. 2015 večja od odobrenih pravic iz proračuna EU za 227.485.308 evrov oziroma 5,5 odstotka. Ker slovenski del ni bil v celoti izplačan iz državnega proračuna, ni mogoče izračunati, za koliko so preplačila nacionalne udeležbe dodatno obremenila državni proračun. Po naši oceni je bilo iz vseh javnih virov izplačanih za 40.144.466 evrov več, kot bi jih zahtevalo izplačilo 15-odstotne nacionalne udeležbe za črpanje vseh odobrenih pravic porabe.

Večja izplačila od zneska razpoložljivih sredstev so nastala zaradi financiranja dodatnih projektov in financiranja neupravičenih izdatkov zaradi nastalih nepravilnosti, ki iz proračuna EU ne morejo biti povrnjeni. Vendar pa celoten znesek večjih izplačil ni dolgoročno tudi breme proračuna, saj bi morali upravičenci neupravičeno prejeta sredstva povrniti v proračun. Breme, ki ga bo državni proračun dodatno nosil zaradi nastalih nepravilnosti in z njimi povezanih finančnih popravkov, vključuje vse sistemske korekcije, popravke zaradi mnenja revizijskega organa in tisti del posameznih nepravilnosti, ki jih upravičenci niso oziroma jih ne bodo vrnili v državni proračun in za katere se Republika Slovenija ne bo dogovorila za porazdelitev bremena z Evropsko komisijo.

Ocenjeno breme proračuna v primeru ugotovljenih nepravilnosti prikazujemo v tabeli 8.

Tabela 8: Nosilci bremena nepravilnosti glede na vrsto nepravilnosti do 31. 12. 2015

	Nosilec bremena nepravilnosti	Uporabljen postopek povračila v proračun EU za certificirane izdatke	Znesek (evropski del) v evrih
Posamezne nepravilnosti			
<i>Izdatki so že bili povrnjeni v proračun</i>			
Upravičenec sredstva vrne	upravičenec	izterjava	33.743.147
Upravičenec sredstev ne vrne	državni proračun in Evropska komisija	nerešeni primeri izterjave	ni podatka ¹⁾
<i>Izdatki še niso bili povrnjeni v proračun</i>			
Upravičenec sredstva vrne	upravičenec	/	ni podatka ¹⁾
Upravičenec sredstev ne vrne	državni proračun	/	ni podatka ¹⁾
Sistemske nepravilnosti	državni proračun	umik	53.272.606
Popravek zaradi mnenja revizijskega organa	državni proračun	umik	3.700.000

Opomba: ¹⁾ Podatek bo na voljo ob zaključku programa.

Viri: podatki revidirancev.

Državni proračun bo zagotovo nosil breme finančnih popravkov zaradi sistemskih nepravilnosti in finančnega popravka zaradi mnenja revizijskega organa. Do konca leta 2015 je evropski del teh popravkov znašal 56.972.606 evrov. Vračila upravičencev breme proračuna zmanjšujejo. Do konca leta 2015 so upravičenci povrnili najmanj 33.743.147 evrov evropskega dela. Zato ocenjujemo, da je od vseh presežnih izplačil evropskega dela iz državnega proračuna v znesku 227.485.308 evrov konec leta 2015 breme

proračuna znašalo med najmanj 56.972.606 evri in največ 193.742.161 evri, to je med 1,4 odstotka in 4,7 odstotka odobrenih pravic iz proračuna EU. K temu je treba prišteti še znesek lastne udeležbe. Končni obseg bremena proračuna bo odvisen od dodatnih izplačil iz proračuna v letu 2016, od pridobljenih vračil od upravičencev v naslednjih letih, od naknadno ugotovljenih nepravilnosti do zaključka programa in od dogovora z Evropsko komisijo glede porazdelitve bremena.

V reviziji smo ugotovili, da se podatki o izvedenih vračilih upravičencev ne vodijo tako, da bi lahko enostavno ugotovili skupen znesek vračil upravičencev. Podatke o vračilih je sistematično vodil le organ za potrjevanje, pri čemer pa gre le za podatke o vračilih že avtoriziranih izdatkov. Organ za potrjevanje ima v knjigi dolžnikov od vračil upravičencev v obliki nakazila na račun proračuna evidentirana vračila upravičencev, ki so bila prenesena na njegove podračune. Skupnega zneska vračil za vse operativne programe, kjer:

- so bila vračila izkazana med izrednimi prihodki proračuna ali
- so bila vračila vrnjena na namenske postavke ali
- je ministrstvo za znesek potrebnega vračila zmanjšalo naslednje izplačilo upravičencu,

organ upravljanja oziroma MF ne spremlja⁶⁷.

Ker so bila med izrednimi prihodki proračuna izkazana tudi vračila upravičencev, ki niso oziroma še niso bila prenesena na podračune organa za potrjevanje, je bil dejanski znesek bremena proračuna konec leta 2015 po naši oceni manjši kot 193.742.161 evrov. Ministrstva sicer lahko izvršena vračila spremljajo po posameznih zahtevah za vračilo na operacijah. Za enote iz vzorca ugotavljamo, da je bilo vrnjeno 34,3 odstotka nepravilno pridobljenih sredstev, in sicer na račun državnega proračuna ali v obliki zmanjšane nakazila sredstev iz državnega proračuna pri naslednjih obveznostih do upravičenca.

V primeru neupravičene porabe sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko mora neposredni proračunski uporabnik v skladu z uredbo o izvajanju v 30 dneh po prejemu obvestila o zavrženem zahtevku za povračilo posredovati MF predlog za preknjižbo porabe na postavke, ki niso vezane na sredstva državnega proračuna za kohezijsko politiko. Preknjižba porabe se lahko izvrši samo v okviru proračuna tekočega leta. Poleg preknjižbe na porabo na namenskih postavkah državnega proračuna za kohezijsko politiko vpliva tudi vračilo upravičenca, če je vračilo izvedeno v istem letu, kot je bilo izvedeno neupravičeno izplačilo s teh postavk. Znesek preknjižene porabe z namenskih proračunskih postavk na druge proračunske postavke, zmanjšan za vračila upravičencev, predstavlja dodatno breme državnega proračuna zaradi izvajanja operativnih programov, saj je na ta način prevzel financiranje izdatkov za projekte, ki jih sicer ne bi. Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da v večini primerov nepravilnost ni bila ugotovljena v letu izplačila iz proračuna, napačna izplačila tekočega leta pa so bila preknjižena samo v enem primeru. Zato ocenjujemo, da se zaradi izvedenih preknjižb breme proračuna ne poveča v pomembnem obsegu.

Z naslednjim primerom prikazujemo stanje na namenskih postavkah ministrstva glede na izvedbo preknjižbe porabe in vračila upravičenca.

⁶⁷ Navodila organa upravljanja in organa za potrjevanje določajo, če se plačilo upravičencu in vračilo upravičenca izvršita v istem koledarskem letu, se sredstva vrnejo na namenske postavke ministrstva. V nasprotnem primeru se takšno vračilo obravnava kot izredni prihodek državnega proračuna.

Primer 6

Upravičenec pošlje v enem koledarskem letu posredniškemu telesu zahtevek za izplačilo v znesku 100 evrov (ZZI1) in zahtevek za izplačilo v znesku 200 evrov (ZZI2), oba za evropski del, ki mu je treba dodati še slovensko udeležbo. Potem ko je ministrstvo upravičencu že plačalo prvi zahtevek za izplačilo, je nadzorni organ ugotovil, da je bilo za 10 evrov neupravičenih stroškov in izplačil iz proračuna. Skupni upravičeni stroški in pravilna izplačila iz proračuna tako znašajo 290 evrov. V preglednici prikazujemo spremembe na namenskih postavkah ministrstva, če je ministrstvo od upravičenca prejelo vračilo sredstev, če se zmanjša plačilo pri naslednji obveznosti do upravičenca in ko upravičenec sredstev ne vrne.

	Spremembe na namenskih postavkah			
	Preknjižba porabe		Ni preknjižbe porabe	
Vračilo upravičenca v tekočem letu	Plačilo ZZI1	- 100	Plačilo upravičencu	- 100
	Preknjižba porabe	+ 10	Vračilo upravičenca	+ 10
	Vračilo upravičenca	+ 10	Plačilo ZZI2	- 200
	Plačilo ZZI2	- 200		
	<i>Skupaj</i>	- 280	<i>Skupaj</i>	- 290
Zmanjšano plačilo pri naslednji obveznosti v tekočem letu	Plačilo ZZI1	- 100	Plačilo ZZI1	- 100
	Preknjižba porabe	+ 10	Zmanjšano plačilo ZZI2	- 190
	Zmanjšano plačilo ZZI2	- 190		
	<i>Skupaj</i>	- 280	<i>Skupaj</i>	- 290
Upravičenec sredstev ni vrnil oziroma jih ni vrnil v tekočem letu, zmanjšane plačila upravičencu v tekočem letu ni bilo	Plačilo ZZI1	- 100	Plačilo ZZI1	- 100
	Preknjižba porabe	+ 10	Plačilo ZZI2	- 200
	Plačilo ZZI2	- 200		
	<i>Skupaj</i>	- 290	<i>Skupaj</i>	- 300

Opomba: ZZI – zahtevek za izplačilo.

Iz prikaza je razvidno, da je znesek odhodkov, evidentiranih na postavkah namenskih sredstev Evropske unije, odvisen od različnih dejavnikov. To pomeni, da višina izkazanih odhodkov ni odvisna le od narave poslovnih dogodkov, ampak tudi od načina njihove izvedbe ter obdobja, v katerem so izvedeni, kar vpliva na način njihovega izkazovanja v državnem proračunu. Na postavkah evropskih sredstev so lahko evidentirana tudi izplačila in povračila za neupravičene izdatke.

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da je bila v večini primerov nepravilnost ugotovljena v kasnejšem letu, kot je bilo leto izplačila iz proračuna, in tako preknjižba porabe ni bila več mogoča. Od 16 enot, pri katerih je bila nepravilnost ugotovljena v istem letu, kot je bilo izvršeno izplačilo iz proračuna, je bila preknjižba porabe na integralne postavke izvedena v enem primeru⁶⁸. V preostalih primerih preknjižba

⁶⁸ MDDSZ: prejemnik v tem primeru sredstev ni vrnil; podjetje je šlo v stečaj, stečajni postopek se je končal brez razdelitve, terjatev je bila stornirana.

neupravičene porabe ni bila izvedena ali pa je bila, če je upravičenec sredstva vrnil v istem letu, zmanjšana poraba na namenskih postavkah. Ugotovili smo tudi primere, ko so upravičenci, ki so izvajali programe, predložili posredniškemu telesu negativne zahtevke za izplačilo naslednje leto in tako preknjižba porabe ni bila več mogoča. Ministrstva tako niso takoj, ko je bila ugotovljena nepravilnost, preknjižila neupravičene porabe oziroma so preknjižbe izvedla samo izjemoma.

Preknjižba neupravičene porabe z namenskih postavk za izvajanje kohezijske politike na druge proračunske postavke lahko pomeni nenamensko porabo s postavk, na katere so bili neupravičeni izdatki preknjiženi, če tam ministrstva nimajo načrtovanih sredstev za financiranje enakih vsebin. Če tudi je preknjižba porabe izvedena, se breme proračuna ne zmanjša, če upravičenec sredstev ne vrne.

Organ upravljanja uporablja odstotek izplačil iz državnega proračuna glede na odobrene pravice porabe v proračunu EU kot enega od kazalnikov uspešnosti črpanja. Opozarjamo na omejeno uporabno vrednost tega kazalnika, ker podatki o izplačilih z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko ne prikazujejo samo izplačil upravičenih izdatkov. Organ upravljanja je v Poročilu o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za Cilj Konvergenca za obdobje januar 2015–december 2015 navedel, da vrednosti niso znižane za evidentirane vrednosti vračil, finančnih poravnjav in sistemskih korekcij in da tudi niso upoštevana neustrezno evidentirana izplačila, kjer povračil evropskih sredstev ne bo. V drugih poročilih, objavljenih na spletnih straneh, na primer v poročilu o črpanju za obdobje januar 2015–marec 2015⁶⁹ in v letnih poročilih o izvajanju operativnih programov, niso navedene podobne opombe.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj skupaj z MF prouči smiselnost zahteve po preknjižanju neupravičene porabe z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko na druge proračunske postavke ministrstev.

Organu upravljanja in MF priporočamo, naj za novo programsko obdobje oblikujeta sistem, ki bo omogočal, da bo vsaj konec programskega obdobja mogoče ugotoviti vrednost nepravilnih izplačil pri izvajanju operativnega programa in breme, ki ga zaradi nastalih nepravilnosti nosi državni proračun.

2.4.1.1 Povzetek ugotovitev

Odhodki z namenskih postavk niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje ne odražajo zgolj višine upravičenih izdatkov. Med njimi so namreč tudi neupravičeni izdatki, ki so se nanašali na izplačila v preteklih letih in jih ministrstva niso mogla preknjižiti, in neupravičeni izdatki, nastali v tekočem letu, ki jih ministrstva niso preknjižila, kot to predvideva uredba o izvajanju. Ocenjujemo, da izvedba preknjižbe tudi ne vpliva na zmanjšanje bremena, ki ga zaradi kritja nastalih nepravilnosti nosi državni proračun.

Do konca leta 2015 je državni proračun za izvedbo operativnih programov prevzel dodatno breme med 56.972.606 evri in 193.742.161 evri, ki iz proračuna EU ne bo povrnjeno. Organ upravljanja oziroma MF ne ugotavlja skupnega zneska izvedenih vračil upravičencev, zaradi česar v obstoječem sistemu spremljanja vračil ni mogoče enostavno ugotoviti skupnega zneska vračil upravičencev in tako natančneje ugotoviti bremena državnega proračuna zaradi nepravilnosti pri izvajanju operativnih programov.

⁶⁹ Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za Cilj Konvergenca obdobje januar 2015–marec 2015, april 2015.

2.4.2 Sredstva, prejeta iz proračuna Evropske unije – prihodki

Prihodki v državnem proračunu zaradi izvajanja operativnih programov nastanejo, ko organ za potrjevanje avtorizira zahtevek za povračilo in se sredstva z namenskega podračuna organa za potrjevanje prenesejo v državni proračun med prejeta sredstva iz Evropske unije (skupina kontov 78).

Kadar je za neupravičeno porabo sredstev odgovoren upravičenec, velja, če se plačilo upravičencu in vračilo upravičenca izvrši v istem koledarskem letu, se za vrnjena sredstva zmanjša poraba na namenskih postavkah posredniškega telesa. Če se vračilo nanaša na plačila upravičencem iz preteklih let, se takšno vračilo upravičenca evidentira kot izredni prihodek proračuna⁷⁰. Vračilo v višini slovenske udeležbe ostane izredni prihodek državnega proračuna, vračilo v višini evropskega dela pa Direktorat za javno računovodstvo na MF prenakazuje na podračun organa za potrjevanje.

Pri pregledu enot vzorca smo ugotovili, da so bila vračila upravičencev v večini primerov najprej evidentirana med izrednimi prihodki proračuna. Kadar je bil evropski del prenakazan na podračun organa za potrjevanje, so se izredni prihodki tistega leta zmanjšali za znesek prenakazila. Proti koncu programskega obdobja so bila nekatera vračila najprej evidentirana med kratkoročno odloženimi prihodki⁷¹. Kasneje je bil evropski del prenakazan na podračun organa za potrjevanje, slovenski del pa je bil evidentiran kot izredni prihodek proračuna.

Vpliv naknadno ugotovljenih neupravičenih izdatkov na izkazane prihodke v državnem proračunu in na stanje na podračunu organa za potrjevanje prikazujemo z naslednjim primerom.

⁷⁰ Podkonto 714199 – Drugi izredni nedavčni prihodki.

⁷¹ Podskupina kontov 291 – Kratkoročno odloženi prihodki.

Primer 7

Evropska komisija je na podračun organa za potrjevanje nakazala predplačilo v znesku 500 evrov. Ministrstvo je upravičencu plačalo 100 evrov evropskega dela upravičenih izdatkov in pripravilo zahtevek za povračilo v znesku 100 evrov (ZZP1). Organ za potrjevanje je izvršil zahtevek za povračilo in s svojega podračuna v državni proračun povrnil 100 evrov. Organ za potrjevanje je posredoval Evropski komisiji zahtevek za plačilo v znesku 100 evrov (ZP), ki je izvedla vmesno plačilo v znesku 100 evrov na podračun organa za potrjevanje. V naslednjem letu so bili ugotovljeni neupravičeni izdatki v znesku 50 evrov, ki so bili že avtorizirani v okviru ZZP1. Ministrstvo je pripravilo negativni zahtevek za povračilo (NZZP). Na organ za potrjevanje je bil naslovljen še en pozitiven zahtevek za povračilo v znesku 200 evrov (ZZP2). Na sliki prikazujemo stanje na podračunu organa za potrjevanje in med prihodki na skupini kontov 78, če je izvedena finančna poravnava negativnega in pozitivnega zahtevka za povračilo, če je izvedeno vračilo na podračun organa za potrjevanje in ko ni vračila niti izvedene finančne poravnave.

Aktivnost	Podračun organa za potrjevanje	Državni proračun (prihodki skupina kontov 78)	Organ za potrjevanje	Evropska komisija
<i>Začetno stanje</i>	500	0		
A) ZZP1 = 100	- 100 →	+ 100 →	Zahtevano plačilo + 100 →	- 100
	+100			
<i>Stanje po izvedenem plačilu</i>	500	100		
B) NZZP = - 50, ZZP2 = 200				
C1) Finančna poravnava	- 150 →	+ 150 →	Zahtevano plačilo 150 →	- 150
	+ 150			
<i>Stanje po izvedeni poravnavi</i>	500	250		
C2) Izvedeno vračilo	- 200 →	+200 →	Zahtevano plačilo 150 →	- 150
	+ 50			
	+ 150			
<i>Stanje po izvedenem vračilu</i>	500	300		
C3) Brez finančne poravnave ali vračila	- 200 →	+ 200 →	Zahtevano plačilo 150 →	- 150
	+ 150			
<i>Stanje brez poravnave ali vračila</i>	450	300		
Opomba: ZZP – zahtevek za povračilo, NZZP – negativni zahtevek za povračilo, ZP – zahtevek za plačilo.				

Iz prikaza je razvidno, da je od načina izvedbe povračil in obdobja, v katerem so povračila izvedena, odvisno, v kakšnem znesku so izkazani prihodki v državnem proračunu, kar pomeni, da izkazani prihodki v programskem obdobju ne odražajo zgolj prejetih povračil za izvajanje evropske kohezijske politike za upravičene izdatke.

Tako v primeru izvedenega vračila na podračun organa za potrjevanje kot tudi v primeru finančne poravnave med zahtevki za povračilo se vzpostavi pravilno stanje na podračunu organa za potrjevanje na daljši rok. Če pa dolžniki sredstev ne vračajo in niti ne pride do finančne poravnave, bo sčasoma zmanjkalo sredstev na podračunu in organ za potrjevanje ne bo mogel več izvajati povračil v proračun. Stanje na podračunu je v tem primeru nižje od začetnega stanja. Čeprav bo organ za potrjevanje avtoriziral izdatke, prihodki državnega proračuna zaradi nezmožnosti izvedbe povračil ne bodo realizirani.

Organ za potrjevanje lahko v primeru zahtevanega vračila na podračun organa za potrjevanje za znesek vrnjenih sredstev na svoj podračun izvrši nove zahtevke za povračilo in sredstva še enkrat povrne v proračun. V tem primeru so za ta sredstva v državnem proračunu tekočega leta izkazani prihodki, ki so bili za ista sredstva izkazani že v proračunu enega od predhodnih let, kar pomeni, da so prihodki v programskem obdobju izkazani večkrat in tako ne odražajo dejansko prejetih sredstev iz proračuna EU.

Uspešnost črpanja evropskih sredstev se spremlja tudi na podlagi izračuna neto položaja državnega proračuna, pri katerem se prejeta sredstva iz Evropske unije primerjajo s plačili Republike Slovenije v proračun EU. Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU je bil v vseh letih članstva Republike Slovenije v Evropski uniji z izjemo leta 2007 in leta 2008 pozitiven. Glede na navedeno opozarjamo, da bi bilo treba pri uporabi tega kazalnika upoštevati, da prejeta sredstva iz Evropske unije pri sredstvih evropske kohezijske politike ne izkazujejo le zneska dejanskih povračil iz Evropske unije za upravičene izdatke⁷².

Ugotavljamo, da lahko pri obstoječem sistemu evidentiranja prihodkov seštevka prihodkov programskega obdobja 2007–2013 preseže pravice porabe Republike Slovenije v proračunu EU za to obdobje, kar se bo ob prejemu končnega plačila iz proračuna EU tudi zgodilo. Do 30. 6. 2016, to je po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo evidentiranih prihodkov v državnem proračunu zaradi izvajanja operativnih programov že več kot 95 odstotkov, kar je zgornja meja prejetih sredstev iz proračuna EU pred zaključnim plačilom, in sicer 95,7 odstotka, kar je 28.707.340 evrov več prihodkov. Konec leta 2015 je bilo skupaj evidentiranih prihodkov v državnem proračunu iz izvajanja operativnih programov za 93,3 odstotka odobrenih pravic, kar je 1,7 odstotne točke manj, kot je bilo prejetih sredstev iz proračuna EU. Na Evropsko komisijo je Republika Slovenija posredovala zahtevke za plačilo v višini 97,1 odstotka odobrenih pravic⁷³.

⁷² Na previdnost pri uporabi podatkov za izračun neto položaja državnega proračuna in tolmačenju izračunov za neto položaj državnega proračuna smo že opozorili v revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015*, št. 320-12/2015/147 z dne 20. 7. 2016.

⁷³ Podrobnejši podatki po posameznih operativnih programih so predstavljeni v revizijskem poročilu *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2015*.

Pojasnilo MF

MF je pomanjkljivosti v sistemu spremljanja nepravilnosti med izvajanjem programskega obdobja 2007–2013 zaznalo in sistem izvajanja za programsko obdobje 2014–2020 izboljšalo. Spremljanje nepravilnosti je uredilo z navodili za izvajanje vračil, ki veljajo za programsko obdobje 2014–2020, in ga podprlo z novimi informacijskimi procesi.

2.4.2.1 Povzetek ugotovitev

Ugotovili smo, da prihodki v državnem proračunu za izvajanje evropske kohezijske politike niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje ne odražajo zgolj povračila iz proračuna EU. Med njimi so namreč tudi vsa vračila posredniških teles na račun organa za potrjevanje, ki so bila ob izvršitvi novih zahtevkov za povračilo še enkrat povrnjena v proračun. Opozarjamo, da tako izkazani prihodki pomenijo tudi napačno prikazano dejansko stanje neto položaja državnega proračuna do proračuna EU.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015 in na izvajanje Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Preverili smo, ali obstaja ustrezen pregled nad ugotovljenimi nepravilnostmi, ali odgovorni organi ustrezno ukrepajo v primeru ugotovljenih nepravilnosti ter ali se finančni popravki upoštevajo pri poročanju o uspešnosti črpanja evropskih sredstev in se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike.

Revizijo smo izvedli pri *Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko*, ki je v vlogi organa upravljanja, pri *Ministrstvu za finance*, ki je tudi v vlogi organa za potrjevanje, in pri ministrstvih, ki upravljajo z največ sredstvi iz operativnih programov, in sicer pri *Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo*, *Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti*, *Ministrstvu za izobraževanje, znanost, in šport*, *Ministrstvu za infrastrukturo in Ministrstvu za okolje in prostor*.

Naloge organa upravljanja pri izvajanju evropske kohezijske politike so v letu 2012 iz pristojnosti Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko prešle v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, v letu 2014 pa v pristojnost Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. V letu 2012 se je Ministrstvo za gospodarstvo preoblikovalo v Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstvo za promet v Ministrstvo za infrastrukturo in prostor. Ministrstvo za okolje in prostor je prenehalo delovati, delovna področja so prešla na Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Ministrstvo za šolstvo in šport se je preoblikovalo v Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport in prevzelo delovna področja Ministrstva za kulturo in del delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. V letu 2013 se je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve preoblikovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport se je preoblikovalo v Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. V letu 2014 se je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor preoblikovalo v Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje v Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, na novo pa je bilo ustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor, ki je prevzelo del nalog obeh ministrstev.

Na podlagi izvedenih preverjanj menimo, da so bili Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko kot organ upravljanja, Ministrstvo za finance tudi v vlogi organa za potrjevanje in posredniška telesa Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za okolje in prostor pri upravljanju z ugotovljenimi

nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 *delno učinkoviti*.

Obstoječi način spremljanja ugotovljenih nepravilnosti ne omogoča, da bi lahko enostavno in dovolj natančno ugotovili, koliko je bilo v celotnem programskem obdobju 2007–2013 odkritih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov, za kolikšen delež ugotovljenih nepravilnosti so upravičenci sredstva vrnili v državni proračun in kolikšno breme bo zaradi ugotovljenih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov v programskem obdobju 2007–2013 nosil državni proračun.

Podatki o nastalih nepravilnostih in finančnih popravkih se sicer vodijo pri organu upravljanja, pri organu za potrjevanje in pri posredniških telesih, vendar pa skupna evidenca vseh nastalih nepravilnosti in finančnih popravkov ne obstaja. Organ upravljanja zbira in vodi podatke o posameznih nepravilnostih, ki so nastale pri izvajanju posameznih operacij. Te evidence so v nekaterih primerih nepopolne in vsebujejo netočne zapise podatkov, podatki se v vseh evidencah ne vodijo na enak način, zaradi česar je otežena njihova obdelava in priprava različnih analiz. Menimo, da organ upravljanja kljub temu vsaj okvirno ve, katere nepravilnosti so najpogostejše in na katerih področjih se pojavljajo, vendar tega ni ugotavljal z analiziranjem podatkov iz evidenc o ugotovljenih nepravilnostih, ampak njegova ocena temelji na poročilih o ugotovljenih nepravilnostih, s katerimi razpolaga, in na preverjanjih, ki jih sam izvaja. Popolnost, pravilnost in posodobljenost podatkov v evidencah organa upravljanja so po našem mnenju predvsem odvisne od tega, ali so taki tudi podatki o nepravilnostih, ki jih sporočajo ministrstva.

Podatke o sistemskih nepravilnostih in finančnih popravkih imajo posredniška telesa, organ za potrjevanje in organ upravljanja in niso zbrani v enotni evidenci. Organ za potrjevanje ima tudi podatke o finančnih popravkih zaradi zmanjšanja stopnje napake v povezavi z mnenjem revizijskega organa v okviru letnega poročila o nadzoru. Organ za potrjevanje vodi evidenco potrebnih vračil ministrstev na svoj podračun za izdatke, ki so že bili povrnjeni v državni proračun, vendar je tudi posodobljenost podatkov v tej evidenci odvisna od tega, ali ministrstva sproti izstavljajo negativne zahteve za povračilo. Ministrstvo za finance skupnega zneska izvedenih vračil upravičencev ne spremlja.

Menimo, da bi bilo treba podatke o vseh nastalih nepravilnostih in vračilih zbirati in voditi na enem mestu, po možnosti v informacijskem sistemu organa upravljanja ali organa za potrjevanje.

Ministrstvo za finance in organ upravljanja nimata dovolj podrobnega pregleda nad zneskom bremena, ki ga nosi državni proračun zaradi nastalih nepravilnosti. Izplačila iz državnega proračuna zaradi izvajanja operativnih programov so presegla odobrene pravice porabe iz evropskega proračuna. Ker Ministrstvo za finance skupnega zneska izvedenih vračil upravičencev ne spremlja, ne more enostavno ugotoviti obsega izplačil, ki v proračun ne bodo povrnjena, oziroma obsega izvedenih vračil. Slednje bi po našem mnenju moral upoštevati organ upravljanja pri načrtovanju potrebnega obsega dodatnih pravic porabe iz državnega proračuna.

Republika Slovenija je bila v programskem obdobju 2007–2013 upravičena do 4.101.048.636 evrov pravic porabe za izvajanje evropske kohezijske politike, k čemur je morala sama prispevati 15 odstotkov in tako zagotoviti 723.714.480 evrov nacionalnih javnih virov financiranja. Po naši oceni je poleg tega zneska do konca leta 2015 državni proračun za izvedbo operativnih programov prevzel dodatno breme med najmanj 56.972.606 evri in največ 193.742.161 evri, to je med 1,4 odstotka in 4,7 odstotka odobrenih pravic iz evropskega proračuna, ki ne bo povrnjeno. Dodatno bo breme proračuna večje tudi za prispevek lastne

udeležbe, ki ne bo povrnjen od upravičencev. Breme proračuna se sicer z izvedenimi vračili upravičencev ustrezno zmanjšuje, lahko pa bo manjše tudi glede na dogovor z Evropsko komisijo o porazdelitvi bremena.

Vključene institucije so sprejemale različne ukrepe za preprečitev ponovitve ugotovljenih nepravilnosti. Najpogosteje so ukrepi vključevali predloge za spremembo predpisov, navodil in kontrolnikov za izvedbo upravljalnih preverjanj ter spremembe določb pri izvajanju nadaljnjih instrumentov. Ti ukrepi bi bili pri preprečevanju nastanka novih nepravilnosti lahko še bolj učinkoviti, če bi temeljili na analizah nepravilnosti, o katerih poročajo posredniška telesa, ki pa niso bile izvedene.

Posredniška telesa bi morala biti bolj učinkovita v postopku izterjave od upravičencev. Čeprav so praviloma pozivala upravičence k vračilu neupravičeno izplačanih sredstev, bi morala biti pri tem hitrejša, saj so od datuma poročila, s katerim je bila ugotovljena nepravilnost, do dne, ko je ministrstvo upravičenca pozvalo k vračilu sredstev, minili v povprečju trije meseci. Tudi po izvedenem vračilu upravičenca posredniška telesa, organ za potrjevanje in Ministrstvo za finance niso bili dovolj učinkoviti pri tem, da bi zagotovili čimprejšnje prenakazilo vračila na podračun organa za potrjevanje, saj je bilo to izvedeno povprečno devet mesecev po dnevu vračila upravičenca.

Postopek ravnanja vključenih institucij v primeru ugotovljenih nepravilnosti se je skozi programsko obdobje dopolnjeval in nadgrajeval, vendar kljub temu ni nekaterih opredelitev, ki bi prispevale k učinkovitejšemu odpravljanju nepravilnosti, kot na primer postopek v primeru, ko ministrstvo ne pristopi k izterjavi sredstev od upravičenca, ker se z ugotovljeno nepravilnostjo ne strinja, roki za ravnanja posredniških teles v postopku pridobivanja vračil od upravičencev, določbe za primere, ko vračilo na podračun organa za potrjevanje ni izvedeno.

Odhodki z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje ne odražajo zgolj višine upravičenih izdatkov, kar bi bilo treba upoštevati tudi pri uporabi kazalnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev. Ministrstva namreč neupravičeno porabo preknjižijo le izjemoma, pri čemer preknjižba za pretekla leta ni mogoča. Evidentirani prihodki v državnem proračunu zaradi prispevka iz proračuna Evropske unije za izvedbo operativnih programov niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje ne odražajo zgolj povračil iz proračuna Evropske unije. Med njimi so namreč tudi vračila posredniških teles na račun organa za potrjevanje, ki so bila ob izvršitvi novih zahtevkov za povračilo še enkrat povrnjena v proračun. Tako izkazani prihodki pomenijo tudi napačno prikazano dejansko stanje neto položaja državnega proračuna do proračuna Evropske unije kot enega izmed kazalnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev.

4. PRIPOROČILA

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko priporočamo, naj:

- opredeli podatke o sistemskih nepravilnostih, ki bi jih bilo smiselno zbirati za spremljanje realizacije finančnih popravkov ter zaradi priprave izboljšav sistema upravljanja in nadzora, in te podatke vodi na enem mestu;
- vzpostavi centralizirano evidenco podatkov o zaznanih posameznih in sistemskih nepravilnostih v centralnem informacijskem sistemu; za lažje zbiranje podatkov o posameznih nepravilnostih naj oblikuje take šifrante, ki bodo omogočali pridobivanje informacij o vrstah nepravilnosti, ki so najpogostejše, in o področjih, kjer se nepravilnosti največkrat pojavijo;
- poenoti roke za vračilo sredstev, ki so navedeni v predpisih, smernicah in navodilih o izvajanju operativnih programov;
- pri izvajanju operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 Vladi Republike Slovenije predlaga, da v uredbi o izvajanju posebej določi organ ali organe, ki sprejemajo odločitev o načinu povračila neupravičenih sredstev;
- kot preventivni ukrep za zmanjšanje ponovitve nepravilnosti izvede tudi objavo kratkih opisov najpogostejših nepravilnosti po posameznih področjih (na primer za področje javnega naročanja, upravičenosti izdatkov) in na ta način ozavešča upravičence in javnosti glede neustreznih praks pri izvajanju operativnih programov.

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in *Ministrstvu za finance* priporočamo, naj:

- zaradi zagotovitve enake obravnave upravičencev oziroma prejemnikov sredstev natančneje opredelita in nadzorujeta ravnanje posredniških teles glede zahteve po vračilu zakonitih zamudnih obresti;
- v svojih navodilih jasno opredelita, kdaj se bodo neupravičeni izdatki takoj umaknili iz programa in kdaj šele po izvedenem vračilu upravičenca;
- vzpostavita mehanizme za spremljanje in ugotavljanje skupnega zneska vseh ugotovljenih nepravilnosti;
- proučita smiselnost zahteve po preknjiženju neupravičene porabe z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko na druge proračunske postavke ministrstev;
- za novo programsko obdobje oblikujeta sistem, ki bo omogočal, da bo vsaj ob koncu programskega obdobja mogoče ugotoviti vrednost nepravilnih izplačil pri izvajanju operativnega programa in breme, ki ga zaradi nastalih nepravilnosti nosi državni proračun.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in *Ministrstvu za finance* priporočamo, naj:

- proučita naravo poslovnih dogodkov, ko je posredniško telo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje upravičenec, ki izvaja program, ter se dogovorita o načinu njihovega evidentiranja v poslovnih knjigah ministrstva.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
4. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, priporočeno;
5. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
6. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
7. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
8. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
9. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
10. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
11. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
12. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
13. mag. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
14. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
15. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
16. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
17. Metodu Dragonji, priporočeno;
18. Andreji Kert, priporočeno;
19. mag. Violeti Bulc, priporočeno;
20. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
21. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
22. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
23. Janezu Janši, priporočeno;
24. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
25. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
26. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
27. mag. Darji Radić, priporočeno;
28. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
29. Jožefu Petroviču, priporočeno;
30. Marjeti Cotman, priporočeno;
31. dr. Ivanu Svetliku, priporočeno;

32. dr. Juretu Zupanu, priporočeno;
33. Mojci Kucler Dolinar, priporočeno;
34. Gregorju Golobiču, priporočeno;
35. dr. Igorju Lukšiču, priporočeno;
36. dr. Žigi Turku, priporočeno;
37. dr. Jerneju Pikalu, priporočeno;
38. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
39. Klavdiji Štalcer, priporočeno;
40. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
41. dr. Patricku Vlačiču, priporočeno;
42. Zvonku Černaču, priporočeno;
43. Igorju Maherju, priporočeno;
44. Samu Omerzelu, priporočeno;
45. Janezu Podobniku, priporočeno;
46. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
47. dr. Roku Žarniču, priporočeno;
48. Francu Bogoviču, priporočeno;
49. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
50. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
51. arhivu.

*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