



Revizijsko poročilo

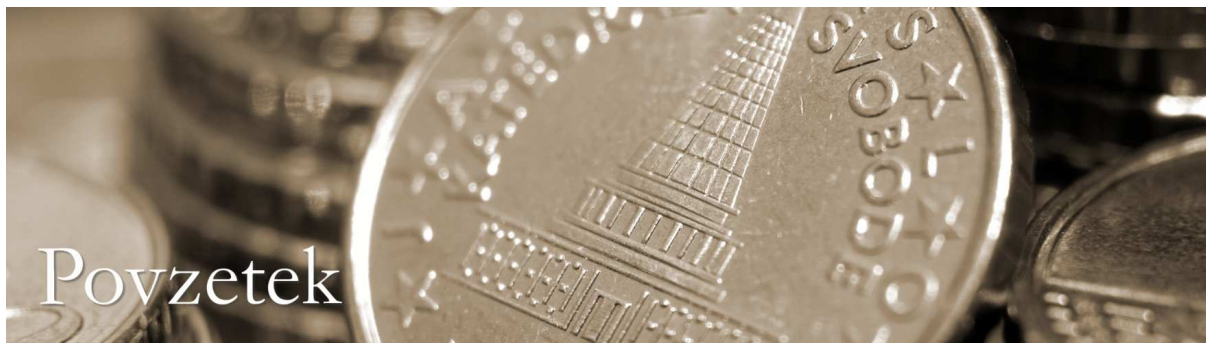
Učinkovitost sistema mednarodnega
razvojnega sodelovanja

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Učinkovitost sistema mednarodnega
razvojnega sodelovanja



Računsko sodišče je revidiralo *učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2010*. Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomoč, ki jo nudijo razvite države državam v razvoju za njihov gospodarski razvoj in napredek.

Revizija je zajemala bilateralno razvojno pomoč kot del mednarodnega razvojnega sodelovanja. Znesek bilateralne razvojne pomoči je v letih 2007, 2008 in 2009 znašal približno 15 milijonov evrov letno, kar je približno tretjino vseh sredstev, namenjenih za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. Gre za pomoč, ki jo Republika Slovenija usmerja neposredno v države prejemnice pomoči, in sicer prednostno v države zahodnega Balkana (79 odstotkov bilateralne razvojne pomoči v letu 2009).

Programe in projekte bilateralne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji izvajajo ministrstva, drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, gospodarske družbe, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, nevladne organizacije, pa tudi mednarodne organizacije, če jih je za izvedbo projekta pooblastila Republika Slovenija, in ustanove, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija za nudenje razvojne pomoči na posameznem vsebinskem področju. Take ustanove so Mednarodna ustanova – fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min, Regionalna ustanova – Center za razvoj financ, Ustanova "Skupaj" – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok, Ustanova – Center za evropsko prihodnost in Regionalna Ustanova – Center za podporo razvoju e-upravljanja.

Računsko sodišče je revizijo izvedlo pri ministrstvih, ki so pristojna oziroma so financirji ustanov, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija, in sicer *Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za javno upravo*.

Učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja smo proučevali s pregledom postopkov načrtovanja, izvajanja, nadziranja in zagotavljanja korektivnih ukrepov ministrstev za oblikovanje učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja in ugotovili, da ti postopki v obdobju, na katero se nanaša revizija, *v pretežnem delu niso zagotavljali učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja*, kar kažejo predvsem naslednje ugotovitve.

Pristojnosti in odgovornosti institucij, vključenih v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja, niso dovolj jasno določene in razmejene. Cilji na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja niso merljivi, Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije pa ne vsebuje načel mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so poleg ciljev ključnega pomena za učinkovit sistem.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili pripravljeni nekateri dokumenti, kot na primer pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje, predpis ocene uspešnosti

uresničevanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 in posameznih izvedenih projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja ter strateški programski dokumenti za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način. Prav tako ni bila sprejeta strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije.

Izvajalci so pridobili sredstva bilateralne razvojne pomoči na različne načine, to je na podlagi programa dela, lastne pobude, sklepa Vlade Republike Slovenije in z uspešno prijavo na javne razpise. Ministrstva so izvajalcem na podlagi javnih razpisov dodelila pet odstotkov sredstev bilateralne razvojne pomoči, 95 odstotkov pa brez javnih razpisov. Ministrstva nimajo meril za dodeljevanje sredstev ustanovam, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da pri izbiri ni bila zagotovljena dovolj visoka raven preglednosti in namenske rabe sredstev. Tudi namen porabe sredstev ni bil dovolj natančno opredeljen in s tem iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci ni vedno razvidno, ali so sredstva namenjena za delovanje izvajalcev ali za izvajanje projektov.

Poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za posamezna leta so pomanjkljiva in niso izdelana po enotni metodologiji zbiranja in prikazovanja podatkov. Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravljalo letnih ocen uspešnosti uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja. Pogodbe o financiranju, sklenjene med posameznimi ministrstvi in izvajalci, določajo, da izvajalci pripravijo vsebinsko in finančno poročilo. Tudi kadar so ministrstva sredstva dodelila izvajalcem brez javnega razpisa, Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravilo navodil, kaj naj bi vsebinska in finančna poročila, ki jih morajo pripravljati izvajalci, vsebovala.

Ministrstva v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja niso izvajala korektivnih ukrepov oziroma jih niso izvajala v zadostni meri. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja bi moral biti naravnano tako, da bi na vseh ravneh omogočal sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe ter sledljivost teh dopolnitev.

Računsko sodišče je na *Ministrstvo za zunanje zadeve* naslovilo *zabtevo za predložitev odzivnega poročila*, s katero ga je pozvalo, naj začne aktivnosti za pripravo enotne metodologije poročanja ter vzpostavi celovit sistem spremljanja in poročanja o mednarodnem razvojnem sodelovanju.

Na podlagi ugotovitev je računsko sodišče *Ministrstvu za zunanje zadeve* kot nacionalnemu koordinatorju tudi *priporočilo*, naj vzpostavi celovit sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja tako, da:

- natančno določi naloge in razmeji odgovornosti med posameznimi vključenimi institucijami oziroma delovnimi telesi;
- sprejme ustrezno strategijo za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja in pripravi strateške programske dokumente za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način;
- ovrednoti cilje mednarodnega razvojnega sodelovanja, tako da bodo jasni, merljivi, časovno opredeljeni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja;
- poskrbi, da bodo vsi proračunski uporabniki, ki v finančnih načrtih zagotavljajo financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja, za pripravo letnih poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju sporočali podatke o porabi sredstev Ministrstvu za zunanje zadeve.

Vsem revidirancem je računsko sodišče *priporočilo*, naj predvsem vzpostavijo pregleden način dodeljevanja sredstev za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja tako, da bodo merila ne glede na način dodelitve sredstev za vse izvajalce vnaprej znana, in določijo namen porabe sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje tako, da bo iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci jasno razvidno, koliko sredstev je namenjenih za delovanje izvajalcev in koliko za izvajanje projektov.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1	PODROČJE REVIZIJE 10
1.1.1	Mednarodno razvojno sodelovanje in Evropska unija 10
1.1.2	Mednarodno razvojno sodelovanje in Republika Slovenija 12
1.1.2.1	Bilateralna razvojna pomoč 14
1.1.2.2	Izvajalci bilateralne razvojne pomoči 14
1.2	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 15
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 22
2. UČINKOVITOST SISTEMA MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	23
2.1	NAČRTOVANJE MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA 23
2.1.1	Dolgoročni dokumenti razvojnega načrtovanja 23
2.1.2	Pristojnost in odgovornost vključenih institucij 29
2.1.2.1	Vlada RS in Državni zbor RS 30
2.1.2.2	Nacionalni koordinator 30
2.1.2.3	Medresorsko delovno telo 30
2.1.2.4	Strokovni svet za mednarodno razvojno sodelovanje 31
2.1.2.5	Ministrstva in izvajalci 31
2.1.3	Finančni, časovni in vsebinski vidik načrtovanja 32
2.2	IZVAJANJE MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA 35
2.2.1	Dodeljevanje sredstev 36
2.2.1.1	CMSR 38
2.2.1.2	Ustanove 38
2.2.1.3	Nevladne organizacije 39
2.2.1.4	Gospodarske družbe 40
2.2.2	Namenska poraba sredstev 42
2.2.2.1	CMSR 42
2.2.2.2	Ustanove 43

2.2.2.3	Nevladne organizacije	44
2.2.2.4	Gospodarske družbe	45
2.2.3	Skladnost vlog za dodelitev sredstev s pogodbami o financiranju	45
2.2.4	Vsebina pogodb o financiranju	46
2.2.4.1	CMSR.....	47
2.2.4.2	Ustanove	48
2.2.4.3	Nevladne organizacije	49
2.2.4.4	Gospodarske družbe	50
2.3	SPREMLJANJE MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA	51
2.3.1	Poročanje Ministrstva za zunanje zadeve	52
2.3.1.1	Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči.....	52
2.3.1.2	Letne ocene uspešnosti.....	55
2.3.2	Poročanje ministrstev Ministrstvu za zunanje zadeve	55
2.3.3	Poročanje izvajalcev Ministrstvu za zunanje zadeve.....	56
2.3.3.1	Kakovost pogodb	56
2.3.3.2	Vsebinsko in finančno poročilo izvajalcev	57
2.3.4	Zagotavljanje korektivnih ukrepov	59
3.	MNENJE	61
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	63
5.	PRIPOROČILA	65
6.	PRILOGE	67

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 7. 9. 2010³.

Revizijo smo izvedli v skladu z revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Menimo, da nam pridobljeni dokazi omogočajo, da podamo mnenje o učinkovitosti sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja *o učinkovitosti sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2010*. Zanimalo nas je, kako je sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja vzpostavljen, kako deluje in kako so vanj vključena posamezna ministrstva in druge institucije, ali posamezna ministrstva učinkovit načrtujejo in izvajajo mednarodno razvojno sodelovanje, ali učinkovito opravljajo nadzor in ali sprejemajo korektivne ukrepe za izboljšanje sistema.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3263-1/2010-21.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

1.1 Področje revizije

1.1.1 Mednarodno razvojno sodelovanje in Evropska unija

Mednarodno razvojno sodelovanje oziroma uradna razvojna pomoč je pomoč, ki jo nudijo razvite države državam v razvoju⁵ za njihov gospodarski razvoj in napredek. Republika Slovenija glede na bruto nacionalni dohodek⁶ (v nadaljevanju: BND) na prebivalca in glede na članstvo v mednarodnih institucijah spada med države donatorice. Države donatorice v skladu z razvojnimi cilji tisočletja⁷ in drugimi mednarodnimi zavezami prispevajo delež BND za enakopraven in uravnotežen svetovni razvoj.

Evropska unija je skupaj s svojimi sedemindvajsetimi članicami največja globalna donatorica razvojne pomoči. Razvojna pomoč Evropske unije je v letu 2008 znašala okrog 60 odstotkov svetovne pomoči.

Z razvojno pomočjo poskuša Evropska unija ustvariti takšne razmere v državah v razvoju, da bodo lahko v prihodnosti same zagotavljale osnovne pogoje za razvoj in blaginjo svojih prebivalcev. Državam pomaga v boju proti revščini, prizadeva si za razvoj demokracije, človekove pravice ter njihov gospodarski in socialni napredek. Pomoč je namenjena tudi zagotavljanju hrane in čiste vode, povečanju možnosti za izobraževanje, projektom na področju zdravstvenega varstva, zaposlovanju, izgradnji infrastrukture, vključevanju v globalne trgovinske trge, izgradnji institucij in varovanju okolja.

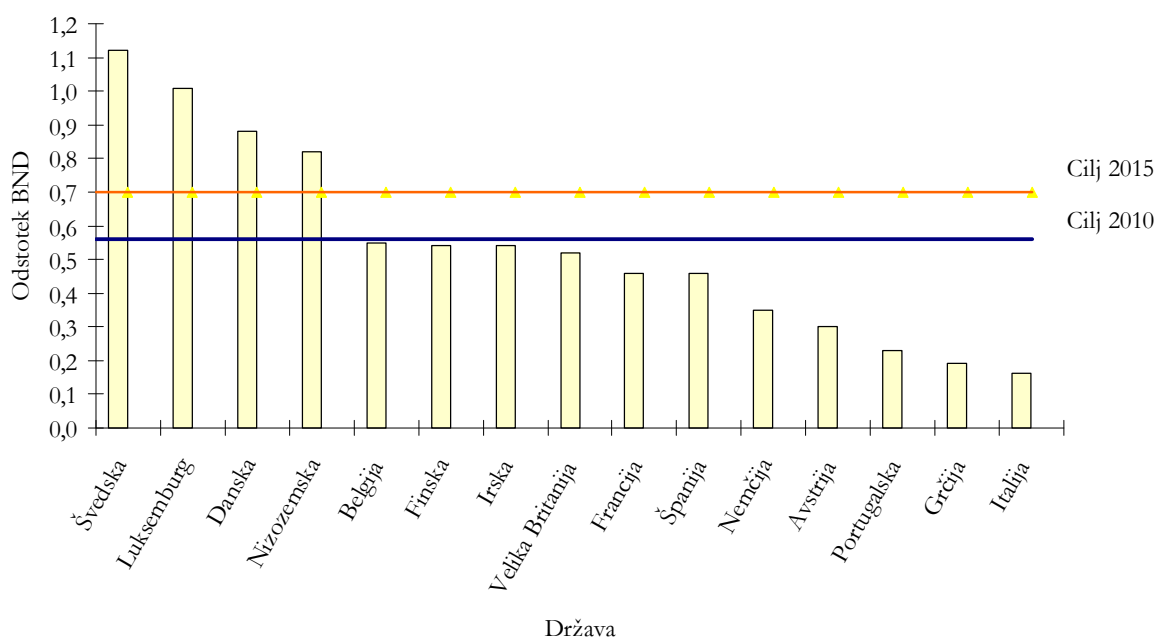
Evropska unija je leta 2005 sprejela časovni načrt povečevanja razvojne pomoči, ki države članice Evropske unije zavezuje, da delež za uradno razvojno pomoč do leta 2010 povečajo na 0,56 odstotka BND, do leta 2015 pa na 0,7 odstotka BND. Države, ki so se včlanile v Evropsko unijo po letu 2004, zavezuje, da do leta 2010 za uradno razvojno pomoč namenijo 0,17 odstotka BND, do leta 2015 pa 0,33 odstotka BND.

⁵ Država prejemnica pomoči je tista država, ki v skladu s kriteriji Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) prejema uradno razvojno pomoč in spada med najmanj razvite države oziroma država s prihodkom pod zgornjo mejo za prejem pomoči ter je uvrščena na seznam OECD kot država prejemnica pomoči.

⁶ Bruto nacionalni dohodek je dohodkovni koncept in je izračunan kot bruto domači proizvod, povečan za primarne dohodke prejete iz tujine in zmanjšan za primarne dohodke plačane v tujino.

⁷ Na zasedanju Generalne skupščine Organizacije združenih narodov leta 2000 so voditelji 189 držav sprejeli razvojne cilje tisočletja in se zavezali za njihovo uresničitev do leta 2015.

Slika 1: Prikaz intenzitete uradne razvojne pomoči držav članic Evropske unije (EU-15) v letu 2009



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi sporočila Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu Evropske unije, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij; OECD⁸, 14. 4. 2010.

Države članice Evropske unije si morajo prizadevati za doseg cilja v letu 2015 ter ustrezno povečevati delež sredstev, namenjen za uradno razvojno pomoč. Izkoristiti morajo svoj politični položaj in oblikovati konsistentne razvojne politike. Svet Evropske unije je leta 2008 sprejel sklep⁹ o pospeševanju novih virov financiranja in odločno spodbudil države članice, naj izboljšajo predvidljivost in zanesljivost finančnih tokov ter pospešijo napore, da bi dosegle zastavljene razvojne cilje tisočletja¹⁰.

⁸ OECD združuje države članice, ki so zavezane k demokraciji in tržnemu gospodarstvu. Oblikuje globalne standarde in načela na področju gospodarskih in razvojnih politik. Članstvo v OECD daje državi članici večjo politično težo in ji dviguje politično-ekonomsko oceno in kredibilnost (povzeto po spletni strani MZZ, dne 29. 10. 2010).

⁹ Svet Evropske unije: Pospeševanje napredka na poti k uresničitvi razvojnih ciljev tisočletja, z dne 27. 5. 2008.

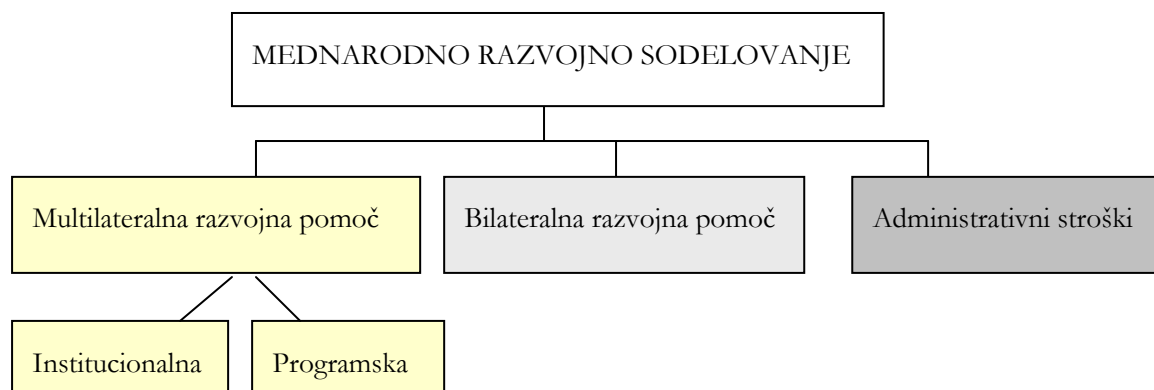
¹⁰ Razvojni cilji tisočletja so izkoreniniti skrajno revščino in lakoto, doseči splošno osnovnošolsko izobrazbo, pospeševati enakost med spoloma, zmanjšati umrljivost novorojenčkov, izboljšati zdravje mater, boj proti HIV/AIDS, malariji in drugim boleznim, zagotoviti okoljsko trajnost in razviti globalno partnerstvo za razvoj.

1.1.2 Mednarodno razvojno sodelovanje in Republika Slovenija

Republika Slovenija je uradno postala donatorica uradne razvojne pomoči z vstopom v Evropsko unijo in graducijo¹¹ pri Svetovni banki leta 2004. Z vstopom v Evropsko unijo se je Republika Slovenija pridružila oblikovalcem in izvajalcem evropske razvojne politike. Za Republiko Slovenijo je zagotavljanje uradne razvojne pomoči mednarodna zaveza.

Glede na kanale usmerjanja pomoči lahko mednarodno razvojno sodelovanje razdelimo na multilateralno razvojno pomoč in na bilateralno razvojno pomoč. Multilateralna oziroma večstranska razvojna pomoč se deli na institucionalno in programsko. Institucionalna multilateralna razvojna pomoč obsega vplačila v kapital in redne operacije mednarodnih organizacij, vplačila v kapital mednarodnih finančnih institucij, različne članarine ter vplačila v evropski proračun in Evropski razvojni sklad. Programska multilateralna razvojna pomoč pa predstavlja transfere za programe in/ali specializirane sklade posamezne mednarodne institucije oziroma vse preostale prenose mednarodnim organizacijam. Bilateralna oziroma dvostranska razvojna pomoč je tista pomoč, ki jo država donatorica nameni neposredno v državo prejemnico pomoči¹². Sem spadajo tudi vse transakcije z domačimi ali mednarodnimi nevladnimi razvojnimi organizacijami in druge z razvojem povezane transakcije. Med mednarodno razvojno sodelovanje prištevamo tudi administrativne stroške, ki jih je Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ) v letnih Poročilih o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije ocenilo na osem odstotkov celotne vrednosti namenjene mednarodnemu razvojnemu sodelovanju.

Slika 2: Prikaz strukture mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije in Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015¹³ (v nadaljevanju: resolucija).

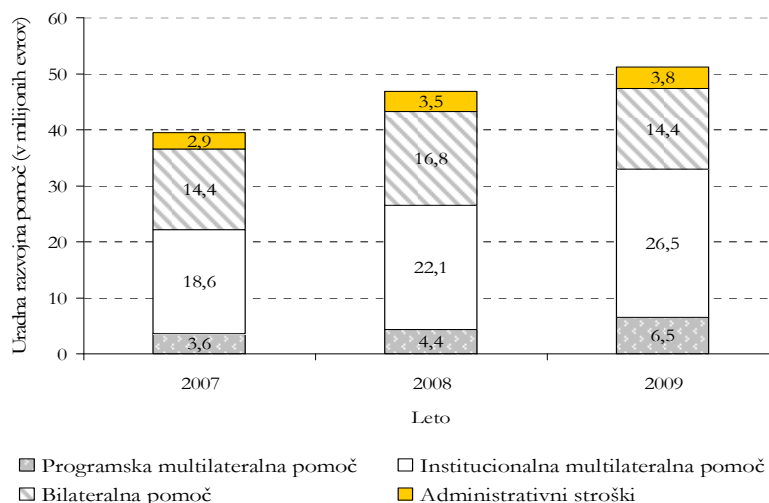
¹¹ Enostranska izjava, s katero se država obveže, da se ne bo več na novo zadolževala pri Svetovni banki in tudi ne bo več koristila njene brezplačne tehnične pomoči, temveč bo po svojih močeh finančno prispevala k razvoju manj razvitih držav.

¹² V prilogi 1 tega poročila so navedene države prejemnice pomoči, s katerimi je Republika Slovenija sklenila mednarodne sporazume.

¹³ Uradni list RS, št. 73/08.

Na sliki 3 prikazujemo mednarodno razvojno sodelovanje po strukturi pomoči v letih 2007, 2008 in 2009. Največ sredstev je bilo namenjenih multilateralni razvojni pomoči, predvsem institucionalni (približno polovico), pomemben znesek pa predstavlja tudi bilateralna razvojna pomoč (približno tretjino).

Slika 3: Struktura mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije v letih 2007, 2008 in 2009



Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009.

Slika 4 prikazuje predvideno strukturo mednarodnega razvojnega sodelovanja do leta 2015. V skladu s projekcijami Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR) naj bi se programaska multilateralna pomoč in bilateralna razvojna pomoč povečevali, institucionalna multilateralna pomoč pa zmanjševala.

Slika 4: Predvidena struktura mednarodnega razvojnega sodelovanja do leta 2015



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi projekcij UMAR, Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja, št. 3–4, leto 2007.

1.1.2.1 Bilateralna razvojna pomoč

V reviziji smo se omejili na bilateralno razvojno pomoč kot del mednarodnega razvojnega sodelovanja. Znesek bilateralne razvojne pomoči je v letih 2007, 2008 in 2009 znašal okrog 15 milijonov evrov letno, kar je približno tretjino vseh sredstev, namenjenih za mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije. Gre za pomoč, ki jo Republika Slovenija usmerja neposredno v države prejemnice pomoči, in sicer prednostno v države zahodnega Balkana (79 odstotkov bilateralne razvojne pomoči v letu 2009). Sredstva bilateralne razvojne pomoči Republika Slovenija namenja za različne sektorje, kot so visokošolsko izobraževanje, vlada in civilna družba, migranti v državah donatoricah, izobraževanje, preprečevanje in reševanje konfliktov, mir in varnost, varovanje okolja, zdravje in drugo.

1.1.2.2 Izvajalci bilateralne razvojne pomoči

Programne in projekte bilateralne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji izvajajo:

- ministrstva ter drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki;
- ustanove, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija za nudenje razvojne pomoči (v nadaljevanju: ustanove) na posameznem vsebinskem področju:
 - Mednarodna ustanova – fundacija za razminiranje in pomoč žrtvam min (v nadaljevanju: ITF), ustanovljena za zbiranje sredstev za organiziranje in financiranje aktivnosti za razminiranje miniranih področij v Bosni in Hercegovini in tudi za zagotavljanje organizirane pomoči in rehabilitacije invalidov, žrtvam min iz Bosne in Hercegovine¹⁴;
 - Regionalna ustanova – Center za razvoj financ (v nadaljevanju: CEF), ustanovljena za zagotavljanje izobraževanja in strokovne pomoči pristojnim institucijam na območju držav nekdanje Jugoslavije ter drugih držav jugovzhodne Evrope zaradi izvedbe reform javnih financ¹⁵;
 - Ustanova "Skupaj" – Regionalni center za psihosocialno dobrobit otrok (v nadaljevanju: ustanova Skupaj), ki so jo ustanovile Republika Slovenija, Slovenska filantropija – Združenje za promocijo prostovoljstva in Mestna občina Ljubljana za trajno zagotavljanje celostnega in organiziranega pristopa k zaščiti ter k zagotavljanju dobrobiti in spodbujanju duševnega zdravja otrok z območij, prizadetih v oboroženih spopadih v jugovzhodni Evropi, še zlasti otrok s posebnimi potrebami¹⁶;
 - Ustanova – Center za evropsko prihodnost (v nadaljevanju: CEP), ustanovljena za zagotavljanje pomoči državam, ki se pripravljajo na članstvo v Evropski uniji, s prenosom znanj, izkušenj in praktičnih nasvetov pri vzpostavitvi ustreznih institucionalnih, kadrovskih in organizacijskih kapacitet na poti približevanja Evropski uniji¹⁷;
 - Regionalna Ustanova – Center za podporo razvoju e-upravljanja (v nadaljevanju: CeGD), ustanovljena za zagotavljanje strokovne pomoči državam jugovzhodne Evrope s prenosom znanj, izkušenj in sistemskih rešitev ter praktičnih nasvetov med državami članicami Evropske unije in državami z evropsko perspektivo, pri vzpostavljanju e-upravljanja na vseh področjih in razvoju javne uprave in demokracije¹⁸;

¹⁴ Akt o ustanovitvi SV 800/98 z dne 21. 7. 1998.

¹⁵ Akt o ustanovitvi regionalne ustanove SV 100/01 z dne 12. 2. 2001.

¹⁶ Akt o ustanovitvi ustanove SV 241/02 z dne 18. 2. 2002.

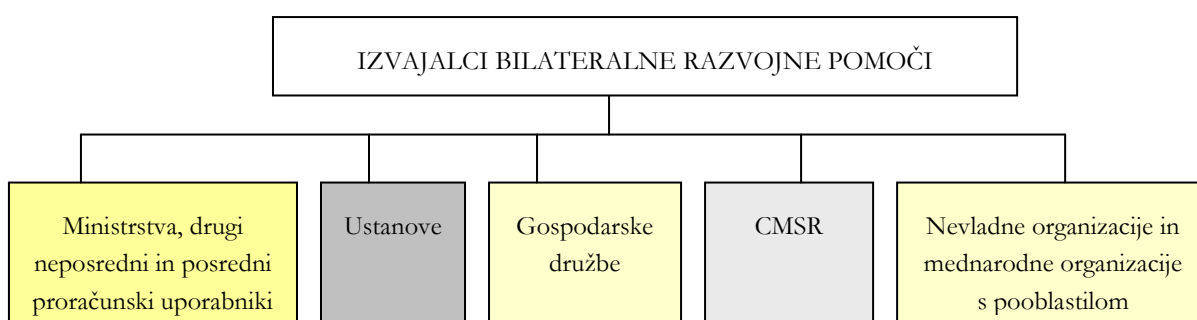
¹⁷ Akt o ustanovitvi ustanove SV 702/04 z dne 9. 9. 2004.

¹⁸ Sklep o ustanovitvi ustanove SV 547/08 z dne 21. 3. 2008.

- gospodarske družbe¹⁹;
- Center za mednarodno sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: CMSR), ki na podlagi javnega pooblastila izvaja mednarodno razvojno sodelovanje (pregled nastanka in preoblikovanja CMSR je v prilogi 2) in
- nevladne organizacije, pa tudi mednarodne organizacije, če jih je za izvedbo projekta pooblastila Republika Slovenija²⁰.

Izvajalci bilateralne razvojne pomoči (v nadaljevanju: izvajalci) v Republiki Sloveniji so institucije, ki delujejo kot nosilci programov in projektov po posameznih sektorjih in jih prikazujemo na sliki 5.

Slika 5: Izvajalci bilateralne razvojne pomoči v Republiki Sloveniji



Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi Poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2009.

1.2 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili naslednja ministrstva:

- MZZ,
- Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF),
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ),
- Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU),
- Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju: MZ),
- Ministrstvo za obrambo (v nadaljevanju: MORS),
- Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljevanju: MG).

¹⁹ Gospodarske družbe se vključujejo predvsem v projekte na področjih projektiranja in gradnje oziroma obnove javne infrastrukture, razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije, poslovnih storitev, usmerjenih v spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij ter njihovo internacionalizacijo.

²⁰ Sredstva iz državnega proračuna, namenjena za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja, lahko pridobijo tudi občine ter nevladne organizacije in druge zainteresirane pravne osebe.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije²¹ (v nadaljevanju: ZMRS) določa, da je MZZ nacionalni koordinator na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Po Zakonu o ustanovah²² (v nadaljevanju: ZU) je ustanova pravna oseba zasebnega prava. Ustanova postane pravna oseba, ko organ, pristojen za ustanove, izda soglasje k aktu o ustanovitvi²³. Organ, pristojen za ustanove, je ministrstvo, v katerega delovno področje sodi namen, za katerega je ustanova ustanovljena, in ima v postopku ustanavljanja, delovanja in prenehanja ustanov pristojnosti določene s tem zakonom (v nadaljevanju: pristojno ministrstvo)²⁴.

Za izvajanje ZMRS so pristojni MZZ in druga ministrstva ter drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, ki se vključujejo v mednarodno razvojno sodelovanje s sredstvi svojih finančnih načrtov (v nadaljevanju: financer)²⁵.

Tabela 1: Ministrstva in njihova vloga pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja

Ministrstvo	Nacionalni koordinator	Pristojno ministrstvo	Financer
MZZ	●	●	●
MF		●	●
MDDSZ		●	
MJU		●	●
MZ			●
MORS			●
MG			●

Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009, soglasij k aktom o ustanovitvi posamezne ustanove in zahtevka za nakazilo sredstev MG na CeGD z dne 2. 9. 2009.

Za revidiranje smo torej določili ministrstva, ki so nacionalni koordinator in/ali so dala soglasja k aktom o ustanovitvi ustanov in/ali ministrstva, ki so financirala delovanje in izvajanje projektov ustanov in CMSR. V tabeli 2 prikazujemo razmerja med ministrstvi in ustanovami ter njihove vloge pri vzpostavitvi in delovanju sistema izvajanja bilateralne razvojne pomoči.

²¹ Prvi odstavek 5. člena ZMRS (Uradni list RS, št. 70/06).

²² Drugi odstavek 1. člena ZU (Uradni list RS, št. 70/05-UPB1).

²³ Drugi odstavek 5. člena ZU.

²⁴ Prvi odstavek 3. člena ZU.

²⁵ Prvi odstavek 8. člena ZMRS.

Tabela 2: Pregled ustanov, ki so jim ministrstva dala soglasja k aktu o ustanovitvi, in ustanov, ki so jih ministrstva financirala

Ministrstvo	Ustanova, ki ji je ministrstvo dalo soglasje k aktu o ustanovitvi in datum izdaje soglasja	Ustanova, ki jo je ministrstvo financiralo
MZZ	CEP ²⁶ (28. 7. 2005) in ITF (22. 7. 1998)	CEP, ITF, CEF, CeGD, ustanova Skupaj, CMSR
MF	CEF (22. 2. 2001)	CEF, CMSR
MDDSZ	ustanova Skupaj (6. 5. 2002)	/
MJU	CeGD (5. 5. 2008)	CeGD
MZ	/	ITF, ustanova Skupaj
MORS	/	ITF, ustanova Skupaj
MG	/	CeGD

Viri: soglasja k aktom o ustanovitvi, pogodbe med ministrstvi in izvajalci ter podatki ministrstev.

V tabeli 3 so navedene odgovorne osebe ministrstev v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

²⁶ Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ki se je kasneje preimenovala v Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: SVREZ), je kot pristojna ob ustanovitvi Ustanove – Center za podporo pri približevanju Evropski uniji, ki se je preimenoval v Center za evropsko prihodnost, dala soglasje k aktu o ustanovitvi dne 24. 9. 2004. Celotno dokumentacijo je 28. 7. 2005 predala MZZ, ki je dalo vsa nadaljnja soglasja k spremembam.

Tabela 3: Odgovorne osebe ministrstev v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Ministrstvo	Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
MZZ	minister dr. Dimitrij Rupel minister Samuel Žbogar	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008
MF	minister dr. Andrej Bajuk minister dr. Franc Križanič	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008
MDDSZ	minister mag. Janez Drobnič minister mag. Andrej Vizjak ministrica Marjeta Cotman minister dr. Ivan Svetlik	od 3. 12. 2004 do 1. 12. 2006 od 1. 12. 2006 do 18. 12. 2006 od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008
MJU	minister dr. Gregor Virant ministrica Irma Pavlinič-Krebs predsednik Vlade Republike Slovenije Borut Pahor	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011 od 11. 7. 2011
MZ	minister dr. Andrej Bručan ministrica Zofija Mazej Kukovič minister Borut Miklavčič minister Dorijan Marušič	od 3. 12. 2004 do 11. 9. 2007 od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010 od 7. 4. 2010
MORS	minister Karl Viktor Erjavec ministrica dr. Ljubica Jelusič	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008
MG	minister Andrej Vizjak minister dr. Matej Lahovnik ministrica mag. Darja Radić minister mag. Mitja Gaspari	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010 od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011 od 11. 7. 2011

Viri: MZZ, MF, MDDSZ, MJU, MZ, MORS, MG.

Posamezna ministrstva so izvajala tako multilateralno kot bilateralno razvojno pomoč. V tabeli 4 prikazujemo, katera ministrstva so izvajala posamezno vrsto razvojne pomoči. Bilateralno razvojno pomoč so izvajala vsa ministrstva in jo lahko razdelimo na neposredno in posredno. Neposredna bilateralna razvojna pomoč vključuje tehnično pomoč in ostale dejavnosti, kot so financiranje izbranih projektov mednarodnih organizacij, štipendiranje in izobraževanje, sodelovanje javnih uslužbencev v mednarodnih misijah, oskrba migrantov in opazovanje volitev. Posredna bilateralna razvojna pomoč pa zajema financiranje izvajalcev.

Tabela 4: Vrsta pomoči, ki so jo izvajala ministrstva v letih 2007, 2008 in 2009

Vrsta pomoči	MZZ	MF	MDDSZ	MJU	MZ	MORS	MG
Multilateralna razvojna pomoč	●	●	●		●		●
Bilateralna razvojna pomoč	●	●	●	●	●	●	●
<i>neposredna</i>							
• tehnična pomoč		●	●	●	●	●	●
• financiranje izbranih projektov mednarodnih organizacij	●	●			●		●
• štipendiranje in sofinanciranje raziskovalnega ali pedagoškega sodelovanja			●				
• humanitarna in nujna pomoč	●				●	●	
<i>posredna</i>							
• financiranje ustanov in CMSR	●	●		●	●	●	●
• financiranje nevladnih organizacij	●		●	●			
• financiranje gospodarskih družb	●						●

Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009 in navedb ministrstev.

Ministrstva so bilateralno razvojno pomoč izvajala na naslednje načine:

- MZZ neposredno s financiranjem izbranih projektov mednarodnih organizacij in humanitarno in nujno pomočjo ter posredno s financiranjem nevladnih organizacij, CEP in ustanove Skupaj, v letu 2010 pa s prevzemom delnega ali celotnega financiranja vseh ustanov in CMSR;
- posredno s financiranjem CEP in ustanove Skupaj, v letu 2010 pa s prevzemom financiranja vseh ustanov in CMSR;
- MF neposredno s financiranjem izbranih projektov mednarodnih organizacij in s tehnično pomočjo ter posredno s financiranjem CEF in CMSR;
- MDDSZ neposredno s štipendiranjem in sofinanciranjem raziskovalnega ali pedagoškega sodelovanja in v letu 2008 s tehnično pomočjo ter posredno s financiranjem društva UNICEF²⁷ Slovenija;
- MJU neposredno s tehnično pomočjo in posredno s financiranjem CeGD in projektov nevladnih organizacij; v letih 2009 in 2010 MJU sodeluje pri sofinanciranju 15-odstotnega deleža udeležbe Republike Slovenije pri projektu nevladne organizacije financiranega iz sredstev evropskega proračuna na podlagi javnega razpisa za sofinanciranje vsebinskih mrež nevladnih organizacij na nacionalni ravni za leti 2009 in 2010²⁸;

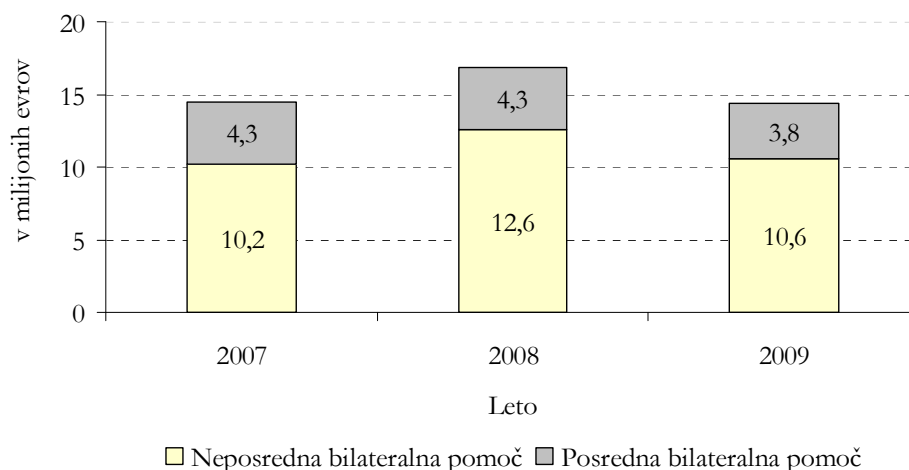
²⁷ Mednarodni sklad Združenih narodov za pomoč otrokom.

²⁸ Uradni list RS, št. 58/09.

- MZ neposredno s financiranjem izbranih projektov mednarodnih organizacij, s tehnično pomočjo in s humanitarno pomočjo ter posredno s financiranjem ITF in ustanove Skupaj;
- MORS neposredno s tehnično pomočjo, reševalno pomočjo in humanitarno pomočjo v obliki blaga ter posredno s financiranjem ITF;
- MG neposredno s financiranjem izbranih projektov mednarodne organizacije UNIDO²⁹, v letu 2009 s tehnično pomočjo ter posredno s financiranjem gospodarskih družb v letih 2007 in 2008 in s financiranjem CeGD v letu 2009.

Na sliki 6 prikazujemo višino sredstev bilateralne razvojne pomoči, ki jih je Republika Slovenija v letih 2007, 2008 in 2009 namenila neposredno oziroma posredno. Približno tri četrtine sredstev bilateralne razvojne pomoči je Republika Slovenija namenila za države prejemnice pomoči neposredno, približno četrtino pa posredno prek izvajalcev.

Slika 6: Neposredna in posredna bilateralna razvojna pomoč v letih 2007, 2008 in 2009



Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009.

V nadaljevanju prikazujemo, koliko sredstev so za bilateralno razvojno pomoč v letih 2007, 2008 in 2009 namenila ministrstva ter drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki. Največji del sredstev za bilateralno razvojno pomoč, to je približno tretjino, sta skupno v vsakem od obravnavanih let zagotovila MF in MZZ.

V letih 2007, 2008 in 2009 so ustanove financirala posamezna ministrstva, od 1. 1. 2010 pa je vse ustanove financiralo MZZ, razen ITF, ki sta ga financirala MZZ in MORS ter CeGD, ki sta ga financirala MZZ in MJU.

²⁹ Organizacija združenih narodov za industrijski razvoj.

Tabela 5: Sredstva bilateralne razvojne pomoči po ministrstvih v letih 2007, 2008 in 2009

Ministrstvo	Leto 2007		Leto 2008		Leto 2009	
	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
MF	2.649.244	18,33	3.355.128	19,79	2.872.510	20,00
MG	810.060	5,61	695.000	4,1	416.398	2,90
MZZ	2.494.571	17,26	2.388.553	14,1	1.563.943	10,89
MDDSZ	374.812	2,59	241.912	1,43	627.445	4,37
MZ	61.222	0,42	164.502	0,97	270.258	1,88
MORS	603.285	4,18	599.815	3,54	567.546	3,95
MJU	1.500	0,01	50.000	0,3	49.836	0,35
MZZ, MJU, SVLR*, MZ ³⁰	0	0,00	0	0	264.897	1,84
Ostali ³¹	7.457.630	51,60	9.450.744	55,77	7.729.140	53,82
Skupaj	14.452.324	100,00	16.945.653	100,00	14.361.972	100,00

Opomba: * SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Vir: poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009.

V letu 2008 je seštevek sredstev po posameznih ministrstvih, drugih neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih večji za 101.942,11 evra od skupnega seštevka sredstev, prikazanega v Poročilu o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2008. V letu 2009 pa je seštevek večji za 33.445,41 evra od skupnega seštevka sredstev, prikazanih v Poročilu o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2009 (povezava s točko 2.3).

³⁰ Iz Poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči za leto 2009 je razvidno, da so MZZ, MJU, MZ in SVLR skupaj prispevali sredstva za javni razpis za sofinanciranje projektov nevladnih organizacij.

³¹ Proračunski uporabniki, ki so se vključevali s svojimi finančnimi sredstvi v mednarodno razvojno sodelovanje v letih 2007, 2008 in 2009 in jih nismo določili za revidiranje. To so Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za promet, Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, Mestna občina Ljubljana, SVREZ in SVLR.

1.3 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednje metode:

- proučevanje pravnih podlag in druge dokumentacije s področja revizije;
- intervjuji s predstavniki ministrstev in
- vprašalniki, poslani ministrstvom.

V reviziji smo upoštevali naslednje omejitve:

- ocenjevali smo učinkovitost bilateralne razvojne pomoči kot dela mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja smo presojali s pregledom delovanja ministrstev na področju bilateralne razvojne pomoči, ki so nacionalni koordinator in/ali so dala soglasja k aktom o ustanovitvi ustanov in/ali so ustanove financirala.

2. UČINKOVITOST SISTEMA MEDNARODNEGA RAZVOJNEGA SODELOVANJA

Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje, ali je sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2010 učinkovit. Učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja smo ugotavljali s pregledom postopkov načrtovanja, izvajanja in spremljanja (to je nadziranja in zagotavljanja korektivnih ukrepov).

2.1 Načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja

Kakovostno načrtovanje je ključnega pomena v vsakem sistemu. Povezano je z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Pri načrtovanju mednarodnega razvojnega sodelovanja smo se osredotočili predvsem na to:

- ali je sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji opredeljen z dolgoročnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in kako je opredeljen;
- ali so pristojnosti in odgovornosti vključenih institucij v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja definirane in razmejene ter
- kako poteka finančno, časovno in vsebinsko načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja.

2.1.1 Dolgoročni dokumenti razvojnega načrtovanja

Jasno določeni cilji, utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja, so pogoj za dolgoročno dobro upravljanje. Proces dela mora biti že v fazi načrtovanja usmerjen k doseganju ciljev in rezultatov. Zagotoviti je treba, da bodo izbrani cilji razvojno usmerjeni ter bodo prispevali k uresničevanju in uspešnosti širše politike na ravni družbe kot celote.

V nadaljevanju prikazujemo primer dobre prakse na področju načrtovanja ustreznosti programskih ciljev³².

³² Cilj programa je jasna, stvarna in k učinkom usmerjena izjava o tem, kaj naj bo s programom oziroma projektom za ciljno populacijo doseženo.

Kriteriji za preverjanje ustreznosti programskih ciljev	
Kriteriji:	Razlaga kriterija za načrtovanje ustreznih programskih ciljev
Cilji naj bodo:	
Pomembni	Niz ciljev mora biti za organizacijo pomemben in mora voditi k doseganju strateških in boljših poslovnih rezultatov. Cilji morajo motivirati za boljše delovanje in družbeni napredek.
Dosegljivi	Cilji naj upoštevajo dejansko stanje na posameznem področju in možnosti razvoja, pri čemer je treba upoštevati tako notranje kot zunanje dejavnike, ki lahko vplivajo na zmožnost organizacije za doseganje zastavljenih ciljev. Cilji ne smejo biti preštevilni, saj je le tako mogoče zagotoviti ustrezno osredinjenost vodstva na pomembna vprašanja z zadostnim manevrskim prostorom za upravljanje.
Določljivi	Cilji naj bodo preprosti, razumljivi, vsaka definicija naj bo nedvoumna. Zahtevana je ustrezna stopnja natančnosti, ki vodstvu zagotavlja ustrezno usmeritev.
Merljivi in preverljivi	Cilji morajo biti zastavljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti in informacije o dosežkih tudi preveriti.
Časovno opredeljivi	Doseganje zelenih sprememb mora biti časovno opredeljeno. Koristna je določena stopnja stalnosti ciljev, ki omogoča ocenjevati trende od leta do leta. Kjer je to smiselno, naj cilji omogočajo primerjave (znotraj organizacij, med organi, glede na dobro prakso ipd.).
Vir: računsko sodišče, Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces, str. 28.	

Preverili smo, ali so cilji na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja določeni, in sicer ali so jasni, merljivi, časovno opredeljeni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja. To smo preverili s pregledom dokumentov dolgoročnega načrtovanja, ki obravnavajo mednarodno razvojno sodelovanje.

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS) je junija leta 2006 sprejel ZMRS, ki določa cilje in način dolgoročnega načrtovanja, financiranja in izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije. ZMRS opredeljuje mednarodno razvojno sodelovanje kot uradno razvojno pomoč Republike Slovenije državam v razvoju in obsega vse javne finančne izdatke, namenjene za družbeno-ekonomski razvoj in dobro držav v razvoju, ki so po merilih Odbora za razvojno pomoč OECD upravičene do uradne razvojne pomoči.

Cilji Republike Slovenije na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja so določeni v 3. členu ZMRS:

- boj proti revščini v državah v razvoju s podpiranjem njihovega gospodarskega in družbenega razvoja;
- zagotavljanje miru in človekove varnosti v svetu, zlasti s krepitvijo in pospeševanjem demokracije, pravne države, človekovih pravic in dobrega upravljanja v državah v razvoju;
- boj proti okužbam z virusom HIV, aidsu, malariji in drugim boleznim ter zmanjševanje umrljivosti novorojenčkov in mater;
- omogočanje vsem, ne glede na spol, raso ali vero, da dosežejo splošno ali osnovno raven izobrazbe;
- zagotavljanje trajnostnega razvoja, ki uravnoteženo vključuje cilje ohranjanja okolja, varstvo naravnih virov, gospodarsko rast in zdržnost ter skrb za socialno vključenost in pravičnost;
- zagotavljanje osnovnih družbenih storitev in dobrega upravljanja ob upoštevanju družbene in osebne varnosti;
- krepitev dvostranskega in večstranskega sodelovanja s prednostnimi državami;
- drugi posebni cilji Republike Slovenije na tem področju v skladu z zunanjepolitičnimi interesi in glede na vsebino resolucije.

Teorija definira cilje kot jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo za ciljne populacije s programom v določenem časovnem obdobju doseženo, in izraža splošno želeni učinek, ki vključuje proces spreminjanja dejanskega stanja v času. Oblikujejo se s pomočjo nedoločnikov, kot so povečati, zmanjšati, spremeniti, napredovati proti, utrditi, okrepiti ipd., in se ne izražajo kot aktivnosti, kot na primer preučevanje, zagotavljanje podpore, svetovanje, sodelovanje ipd. Cilji, kot jih določa ZMRS, ne izpolnjujejo vseh kriterijev za preverjanje ustreznosti programskih ciljev.

Cilji morajo upoštevati razvojne strategije in politike na različnih ravneh delovanja ter odražati razvojne usmeritve predpisov. Z Uredbama o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³³ so določeni dokumenti dolgoročnega načrtovanja, ki predstavljajo razvojne politike Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS). Dokumente v tabeli 6 predstavljamo po vsebinski hierarhiji od splošnih k bolj usmerjenim.

³³ Uradni list RS, št. 44/07 (v nadaljevanju: Uredba iz leta 2007) in Uradni list RS, št. 54/10 (v nadaljevanju: Uredba iz leta 2010).

Tabela 6: Dokumenti dolgoročnega načrtovanja z navedbo organa, ki je dokument sprejel in leto sprejema

Dokumenti dolgoročnega načrtovanja	Organ, ki je dokument sprejel in leto sprejema
1. Strateški dokument razvojnega načrtovanja:	
• Strategija razvoja Slovenije	Vlada RS, 2005
2. Izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja:	
• Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013	Vlada RS, 2008
3. Nekateri pomembnejši dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja:	
• Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije	Državni zbor RS, 1999
• Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015	Državni zbor RS, 2008
• Strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije	/
• Strateški programski dokumenti za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način	/

Viri: dokumenti, navedeni v tabeli.

Zanimalo nas je, ali dokumenti dolgoročnega načrtovanja, prikazani v tabeli 7, opredeljujejo cilje na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja in kako jih opredeljujejo ter tudi, ali so povezani s cilji, opredeljenimi v ZMRS, in kako so povezani.

Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 med ostalimi temeljnimi cilji razvoja Republike Slovenije³⁴ navaja, da je razvojni cilj Republike Slovenije v mednarodnem okolju, da bo s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in delovanjem v mednarodni skupnosti postala v svetu prepoznavna in ugledna država.

Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 iz leta 2008 določa cilje razvojno-investicijskih prioritet navedenega programa, ki so spodbujanje podjetništva, izobraževanja, preprečevanje revščine, izboljšanje kakovosti okolja in drugo.

V Deklaraciji o zunanji politiki, ki jo je Državni zbor RS sprejel leta 1999, je tudi določeno, da se Republika Slovenija zavzema za krepitev sodelovanja in zaupanja ter za celovito spoštovanje človekovih pravic, kot jih določajo mednarodne pogodbe in drugi mednarodni akti oziroma mednarodno pravo. Na področju globalnih in regionalnih mednarodnih ekonomskih odnosov se Republika Slovenija zavzema za rešitve, ki zagotavljajo polno zaposlitev, višjo kakovost življenja, gospodarski ter družbeni napredek in razvoj.

³⁴ Strategija razvoja Slovenije navaja tudi ključne nacionalne razvojne cilje v obdobju 2006–2013.

ZMRS v 16. členu Vladi RS nalaga, da v roku štirih mesecev po konstituiranju strokovnega sveta iz 6. člena ZMRS³⁵ določi predlog resolucije, v kateri so opredeljene ključne strateške usmeritve države na tem področju. Državni zbor RS je resolucijo, ki opredeljuje geografske in širše tematske prioritete ter mehanizme izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, sprejel šele julija 2008. Cilji po ZMRS so v resoluciji, ki je dolgoročni dokument načrtovanja, le povzeti ter tako ne izpolnjujejo vseh kriterijev za preverjanje ustreznosti programskih ciljev.

Poudarjamo, da nekateri dokumenti, pomembni za načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja, v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bilo sprejeti. V letu 2008 je bil pripravljen osnutek Strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije, vendar dokument še ni bil sprejet.

Opozoriti želimo tudi na določbe iz resolucije, ki navajajo, da bo Republika Slovenija v okviru izbranih geografskih prednostnih področij izvajanje svojih programov/projektov uradne razvojne pomoči utemeljila na dveh načinih, in sicer programskem³⁶ in projektne³⁷. Resolucija tudi navaja, da bo programsko izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja v prihodnjem srednjeročnem obdobju, to je do leta 2015, potekalo z največ tremi državami. Za vsako od teh držav se pripravi strateški programski dokument, ki opredeljuje večletni finančni okvir ter področja sodelovanja, dinamiko in izvajalce. Ugotovili smo, da strateški programski dokumenti za nobeno od držav, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način, niso bili pripravljeni.

Republika Slovenija in Črna gora sta dne 14. 5. 2010 sprejeli Program mednarodnega razvojnega sodelovanja za leto 2010.

Pojasnilo MZZ

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je MZZ izdelalo nekaj dokumentov, in sicer prvi osnutek Programme of development cooperation between the Republic of Slovenia and Montenegro for 2011 and 2012 (25. 3. 2011), osnutek opisa razvojnih projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro v letih 2011 in 2012 (23. 3. 2011), osnutek Country strategy paper for Montenegro 2012–2015, Memorandum o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo v letu 2011 (13. 5. 2011) in Annex Bilateral development cooperation between the Republic of Slovenia and the Republic of Macedonia in 2011.

Ocenjujemo, da ni povezave med cilji v ZMRS in cilji v strateškem in izvedbenem dokumentu razvojnega načrtovanja Republike Slovenije (Strategija razvoja Slovenije, Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013). Poudarjamo, da resolucija, pripravljena posebej za mednarodno razvojno sodelovanje, ciljev iz ZMRS ne konkretizira. Cilji so v resoluciji podani le opisno in niso merljivi. Opozarjamo tudi, da strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije ni sprejeta in da strateški programski dokumenti za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili pripravljeni.

V nadaljevanju prikazujemo nekatere temeljne pojme, uporabljene v ZMRS, ki so po naši oceni pomanjkljivo opredeljeni oziroma niso opredeljeni. ZMRS ne definira pojmov in jih ne uporablja

³⁵ Sklep o ustanovitvi strokovnega sveta za mednarodno razvojno sodelovanje je bil izdan dne 12. 10. 2006.

³⁶ Programski način pomeni sodelovanje Republike Slovenije pri oblikovanju večletnih programov/projektov uradne razvojne pomoči v izbranih državah. Za vsako od teh držav se pripravi strateški programski dokument.

³⁷ Projektne način temelji na uresničevanju projektov, za katere v državi prejemniki pomoči obstaja povpraševanje.

dosledno. Mednarodno razvojno sodelovanje enači s pojmom uradna razvojna pomoč. Tako se na primer v posameznih dokumentih namesto pojma mednarodno razvojno sodelovanje ali uradna razvojna pomoč uporabljajo pojmi gospodarska pomoč, zunanja pomoč, mednarodna pomoč, razvojna pomoč. ZMRS področja humanitarne pomoči in vloge nevladnih organizacij ne vsebuje in ne opredeljuje. Prav tako izrecno ne opredeli načel mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije, pomembnih tako za izvajanje in usklajevanje razvojne pomoči v Republiki Sloveniji med posameznimi ministrstvi in drugimi institucijami kot tudi na ravni Evropske unije³⁸ z državami članicami Evropske unije in Evropsko komisijo.

Pomanjkljivosti smo ugotovili tudi v resoluciji. Sredstva mednarodnega razvojnega sodelovanja so prikazana pregledno, kadar so razvidni njihovi viri in so opredeljena časovno po posameznih letih ter vsebinsko po namenu porabe. Resolucija pa določa le to, da sredstva, namenjena uradni razvojni pomoči, do leta 2010 dosežejo 0,17 odstotka BND, do leta 2015 pa 0,33 odstotka BND. Takšen prikaz ni celovit, saj ne vsebuje vseh treh naštetih kategorij. V resoluciji je navedeno, da naj bi Republika Slovenija namenila približno 80 odstotkov svoje razpoložljive uradne razvojne pomoči za projekte/programme, ki so prednostni po geografskem ali vsebinsko/tematskem merilu, ter najmanj 50 odstotkov te pomoči v projekte/programme, ki so sočasno prednostni po geografskem in vsebinsko/tematskem merilu. Resolucija po naši oceni ne vsebuje jasnih meril za dodeljevanje sredstev po vsebinskih in geografskih prednostnih nalogah. Če teh meril ni, obstaja tveganje, da so odločitve o izbiri projektov subjektivne.

ZMRS in resolucija ne definirata jasno tehnično-operativnega dela izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja. Iz njiju tudi ni mogoče razbrati, kateri naj bi bili poleg tehnično-operativnega dela drugi deli izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja. ZMRS namreč določa, da lahko Vlada RS z javnim pooblastilom prenese tehnično-operativni del izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja na ustrezno usposobljene osebe javnega ali zasebnega prava. Na pobudo MF je Vlada RS podelila CMSR javno pooblastilo³⁹ za izvajanje dela tehnično-operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja⁴⁰, vendar ni opredelila, za kateri del oziroma za katere posamezne upravne naloge.

V ZMRS je določeno, da je treba pripraviti predpis o ocenjevanju uspešnosti uresničevanja resolucije in posameznih izvedenih projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja ter pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje.

ZMRS v 15. členu določa, da nacionalni koordinator v sodelovanju z medresorskim delovnim telesom in strokovnim svetom pripravi letne ocene in vmesno oceno uspešnosti uresničevanja resolucije ter z njimi seznaniti Vlado RS in Državni zbor RS. Na predlog strokovnega sveta minister za zunanje zadeve določi merila, na podlagi katerih se ocenjuje uspešnost uresničevanja resolucije in posameznih projektov, merila za izbor projektov, za katere se pripravi ocena uspešnosti, ter načine in roke za sporočanje podatkov o

³⁸ Na ravni Evropske unije so pomembna načela komplementarnosti, usklajenosti in skladnosti ter druga načela, vsebovana v dokumentih, ki opredeljujejo razvojno sodelovanje Evropske unije s partnerskimi državami.

³⁹ Vsebinsko javnega pooblastila mora jasno in podrobno določiti zakon. Gre za urejanje pristojnosti, ki se po 121. členu Ustave Republike Slovenije lahko ureja samo z zakonom. Določitev vsebine javnega pooblastila pomeni določanje pristojnosti oziroma določanje nalog (funkcij) državne uprave, ki bo dodeljena v izvrševanje nosilcu javnega pooblastila. Iz zakona mora biti jasno razvidno, za katere upravne naloge gre.

⁴⁰ Sklep Vlade RS št. 01407-2/2007/3 z dne 22. 3. 2007.

porabi sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje. Predpis bi moral biti izdan⁴¹ v roku šestih mesecev po uveljavitvi ZMRS⁴², vendar v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bil izdan.

Pojasnilo MZZ

Strokovni svet je na sestanku 30. 9. 2010 sprejel sklep, da se pregledajo pravne podlage in kriteriji za ocenjevanje projektov ter izdajo merila v skladu s 15. členom ZMRS.

ZMRS v 12. členu določa, da Vlada RS za spodbujanje produktivnih naložb in krepitev gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in državami prejemnicami uradne razvojne pomoči določi vsebino, pogoje in načine vključevanja gospodarskih družb v izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja⁴³ v roku šestih mesecev po uveljavitvi ZMRS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje še ni bil sprejet.

ZMRS ne vključuje definicije posameznih pojmov, načel mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so poleg ciljev ključnega pomena za učinkovit sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja. Tudi področje humanitarne pomoči ni definirano. ZMRS ne določa, kaj je vsebina javnega pooblastila oziroma katere so tiste naloge, ki jih bo opravljal nosilec javnega pooblastila. Resolucija ne vsebuje jasnih meril za dodeljevanje sredstev po vsebinskih in geografskih prednostnih nalogah. Čeprav ZMRS določa drugače, niti pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje niti predpis o ocenjevanju uspešnosti nista bila sprejeta.

2.1.2 Pristojnost in odgovornost vključenih institucij

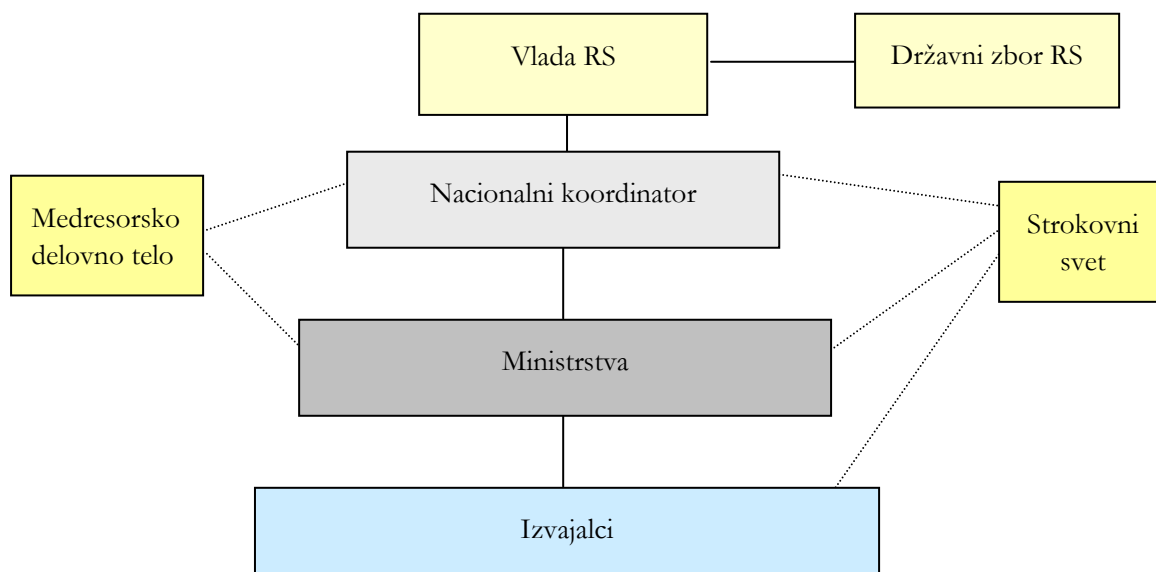
Pristojnost je z zakonom dana pravica in dolžnost opravljati kakšno (pravno) dejanje in o čem odločati. Odgovornost definiramo kot načelo, ko so posamezniki in organizacije odgovorni za svoja dejanja in njihove posledice in se od njih zahteva, da jih razložijo drugim. Pristojnost in odgovornost vključenih institucij sta ključni sestavini uspešnosti različnih procesov, saj primerna raven pristojnosti in odgovornosti spodbuja k učinkoviti izvedbi nalog in uresničevanju zastavljenih ciljev. V reviziji smo preverili, ali je organizacijska struktura zasnovana tako, da omogoča učinkovito izvedbo nalog, in ali so naloge vključenih institucij v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja jasno določene in omogočajo učinkovito načrtovanje.

⁴¹ Peti odstavek 16. člena ZMRS.

⁴² ZMRS je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 70/06 dne 6. 7. 2006 in je začel veljati petnajsti dan po objavi.

⁴³ Četrty odstavek 16. člena ZMRS.

Slika 7: Shema vključenih institucij v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja v Republiki Sloveniji



Opomba: prekinjena črta pomeni, da so člani strokovnega sveta oziroma medresorskega delovnega telesa predstavniki nacionalnega koordinatorja, ministrstev in izvajalcev.

Vir: prikaz računskega sodišča na podlagi pravnih podlag in dolgoročnih dokumentov razvojnega načrtovanja.

2.1.2.1 Vlada RS in Državni zbor RS

Državni zbor RS je najvišji organ zakonodajne oblasti. Leta 2006 je sprejel ZMRS in leta 2008 resolucijo. Njegova naloga je sprejem letnih proračunov, posredno s tem pa tudi določitev obsega sredstev, namenjenih za uradno razvojno pomoč. Nadzor izvaja z obravnavo predlogov zaključnih računov proračuna. Vlada RS je najvišji organ izvršilne oblasti. Njena pristojnost je izvajanje politike mednarodnega razvojnega sodelovanja na podlagi sprejetih pravnih aktov ter strateških in izvedbenih dokumentov s tega področja.

2.1.2.2 Nacionalni koordinator

ZMRS v 5. členu določa, da je MZZ nacionalni koordinator na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ugotovili smo, da niti ZMRS niti resolucija ne opredeljujeta nalog MZZ kot nacionalnega koordinatorja. S tem tudi nista določena pristojnost in odgovornost MZZ kot nacionalnega koordinatorja.

2.1.2.3 Medresorsko delovno telo

ZMRS določa, da Vlada RS za načrtovanje, usklajevanje, spremljanje izvajanja in vrednotenje mednarodnega razvojnega sodelovanja na predlog ministra za zunanje zadeve imenuje medresorsko delovno telo, ki ga vodi predstavnik MZZ, v roku enega meseca po uveljavitvi ZMRS. Vlada RS je 1. 2. 2007 sprejela sklep o ustanovitvi medresorskega delovnega telesa za mednarodno razvojno sodelovanje, to je pol leta po roku.

Naloge medresorskega delovnega telesa v ZMRS obsegajo:

- načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- usklajevanje mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- spremljanje izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- obravnavanje okvirne višine sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje;
- uskladitev predloga resolucije in
- sodelovanje pri pripravi ocene uspešnosti izvajanja resolucije.

Naloge medresorskega delovnega telesa v ZMRS po naši oceni niso natančno opredeljene. Aktivnosti, kot so načrtovanje, usklajevanje, spremljanje, sodelovanje ipd., so preveč splošne, da bi bilo mogoče zgolj iz naštetih nalog iz ZMRS natančno vedeti, kaj je odgovornost medresorskega delovnega telesa.

Resolucija v 22. točki določa, da medresorsko delovno telo do 15. 1. 2009 oblikuje "Delovno skupino za pripravo predlogov organizacijske strukture za programiranje in organizacijo izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja ter ustrezne oblike koncentracije proračunskih sredstev po letu 2010" (v nadaljevanju: delovna skupina za organizacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja).

Vlada RS je 5. 3. 2009 sprejela sklep o ustanovitvi delovne skupine za organizacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ta bi morala poročilo o organizacijski strukturi Vladi RS predložiti do 1. 7. 2010. V obdobju, na katero se nanaša revizija, poročilo delovne skupine za organizacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja o bodoči organizacijski strukturi Vladi RS ni bilo predloženo.

Pojasnilo MZZ

Gradivo delovne skupine o bodoči organizacijski strukturi je bilo oktobra 2010 poslano v medresorsko usklajevanje.

2.1.2.4 Strokovni svet za mednarodno razvojno sodelovanje

ZMRS v 6. členu določa, da za pripravo resolucije in svetovanje glede mednarodnega razvojnega sodelovanja minister za zunanje zadeve ustanovi strokovni svet za mednarodno razvojno sodelovanje (v nadaljevanju: strokovni svet). Člani strokovnega sveta so predstavniki ministrstev, vključeni v izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja, predstavniki izvajalcev, strokovnjaki za mednarodno razvojno sodelovanje, predstavniki gospodarskih zbornic in nekaterih drugih pravnih oseb. Strokovni svet:

- oblikuje predlog resolucije in ga posreduje medresorskemu delovnemu telesu;
- svetuje ministru za zunanje zadeve glede mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- sodeluje pri pripravah ocen uspešnosti.

Naloge strokovnega sveta v ZMRS po naši oceni niso natančno opredeljene. Aktivnosti, kot so svetovanje, sodelovanje ipd., so preveč splošne, da bi lahko zgolj iz naštetih nalog strokovni svet natančno vedel, kaj je njegova odgovornost.

2.1.2.5 Ministrstva in izvajalci

Poleg ministrstev in izvajalcev (povezava s točko 1.1.2.2) so v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja vključena tudi druga ministrstva ter neposredni in posredni proračunski uporabniki.

Posamezna ministrstva imajo svojega predstavnika v medresorskem delovnem telesu oziroma v strokovnem svetu.

Ugotovili smo, da v ZMRS niso definirane naloge nacionalnega koordinatorja, medtem ko so naloge medresorskega delovnega telesa in strokovnega sveta opredeljene preveč splošno. S takšno opredelitvijo po naši oceni pristojnosti in odgovornosti vključenih organov niso dovolj jasno določene. Ugotovili smo tudi, da delovna skupina za organizacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, poročila o bodoči organizacijski strukturi Vladi RS še ni predložila, čeprav bi ga morala do 1. 7. 2010.

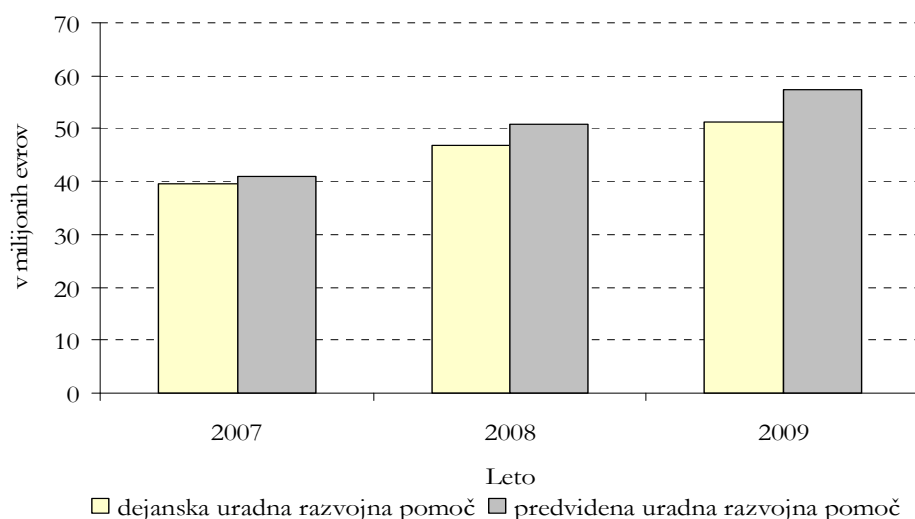
2.1.3 Finančni, časovni in vsebinski vidik načrtovanja

Po podatkih Poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije je Republika Slovenija namenila za uradno razvojno pomoč 39,5 milijona evrov oziroma 0,12 odstotka BND v letu 2007, 46,8 milijona evrov oziroma 0,13 odstotka BND v letu 2008 in 51,2 milijona evrov oziroma 0,15 odstotka BND v letu 2009.

Predvideni znesek, namenjen uradni razvojni pomoči, naj bi dosegel 41 milijonov evrov oziroma 0,13 odstotka BND v letu 2007, 50,7 milijona evrov oziroma 0,15 odstotka BND v letu 2008 in 57,4 milijona evrov oziroma 0,16 odstotka BND v letu 2009.

Na sliki 8 prikazujemo predvideno in dejansko uradno razvojno pomoč Republike Slovenije v letih 2007, 2008 in 2009. Dejanska uradna razvojna pomoč v obravnavanih letih zaostaja za predvideno. Upoštevajoč dosedanjo rast sredstev, ki jih Vlada RS namenja za uradno razvojno pomoč, bo doseganje mednarodnih zavez zahtevalo sistematično in pospešeno delovanje, zlasti na področju bilateralne razvojne pomoči.

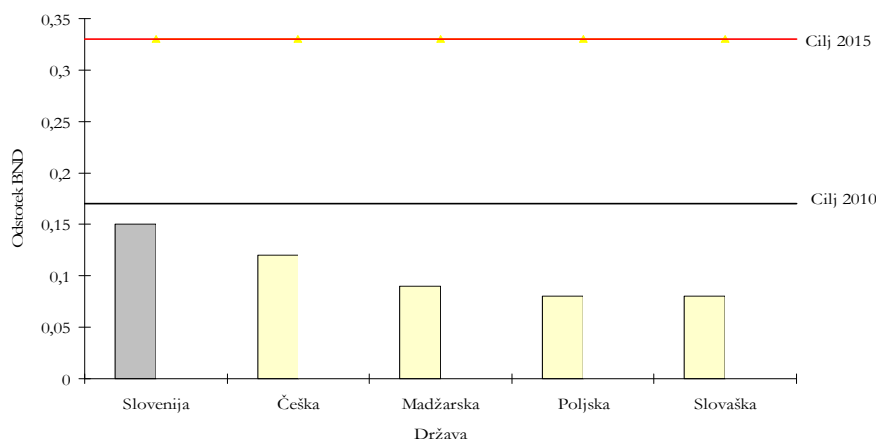
Slika 8: Dejanska in predvidena uradna razvojna pomoč Republike Slovenije



Viri: poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009 ter osnutek Strategije mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije z dne 7. 4. 2008.

Za leto 2009 prikazujemo odstotek BND, ki ga je za uradno razvojno pomoč namenila Republika Slovenija in še štiri države članice Evropske unije, ki so vstopile v Evropsko unijo 1. 5. 2004, to so Češka republika, Republika Madžarska, Republika Poljska in Slovaška republika. Slika 9 je zgolj ilustrativna, saj je vir podatkov za Češko republiko, Republiko Madžarsko, Republiko Poljsko in Slovaško republiko OECD, vir podatkov za Republiko Slovenijo pa je Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2009.

Slika 9: Uradna razvojna pomoč v odstotku BND v letu 2009



Vira: sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu Evropske unije, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij, OECD, 14. 4. 2010 in Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leto 2009.

Republika Slovenija v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni uresničila mednarodnih zavez glede višine sredstev namenjenih za uradno razvojno pomoč.

Da bo sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije učinkovit, mora zagotavljati, da se javna sredstva za razvojno sodelovanje porabljajo učinkovito, to je pregledno in namensko, ter na način, ki bo kar najbolj izpolnil cilje razvojnega sodelovanja.

Poleg finančnega in časovnega načrtovanja je pomembno tudi vsebinsko načrtovanje sredstev uradne razvojne pomoči. Uredba iz leta 2007 v 9. členu⁴⁴ določa vsebino dokumentov razvojnega načrtovanja. Obvezna vsebina izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ter drugih gradiv Vlade RS⁴⁵, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev, vsebuje:

- izvedbene cilje in prikaz njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, usmeritvami in prioritetami;

⁴⁴ Po 10. členu uredbe iz leta 2010 sta obvezni sestavini še: utemeljitev predlaganega dokumenta z ustrežno analizo in določitev medsebojnih razmerij med dokumenti (koherentnost in konsistentnost). Poleg tega sta po navedeni uredbi dve sestavini obvezni le, če sta potrebni, to sta: opredeljene potrebe po prostoru ter celovita presoja vplivov na okolje.

⁴⁵ Vlada RS lahko za izvedbene in druge dokumente razvojnega načrtovanja ter druga gradiva, ki pomembno vplivajo na doseganje ciljev, s sklepom določi drugo obvezno vsebino.

- pričakovane razvojne učinke;
- fizične in finančne kazalnike, primerne za spremljanje uresničevanja in merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov;
- finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja (nacionalnih in mednarodnih, javnih in zasebnih);
- opredeljene potrebe po prostoru;
- celovito presojo vplivov na okolje;
- institucionalni okvir in organizacijo izvajanja, vrednotenja in nadzora;
- prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji, s civilno družbo ter vključevanje strokovne javnosti v postopkih priprave in izvajanja.

Ministrstva, ki so imela proračunske postavke za financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja, niso pripravljala izvedbenih dokumentov z obvezno vsebino dokumentov razvojnega načrtovanja. Ocenjujemo, da bi priprava tovrstnih dokumentov ministrstvom omogočila ustreznejše načrtovanje sredstev, saj omogoča celovit pristop k načrtovanju posameznega programa oziroma projekta.

Letnih izvedbenih dokumentov z obvezno vsebino načrtovanja (cilji, fizični in finančni kazalniki ipd.) ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso pripravljala.

Pojasnilo MF

Obrazložitve proračuna predstavljajo letni izvedbeni dokument, saj imajo elemente, ki jih določata Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, kar je razvidno iz obrazložitev sprejetega proračuna Republike Slovenije ter spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2011 za posamezna ministrstva.

Sredstva za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja se zagotavljajo v državnem proračunu. ZMRS določa, da MZZ v sodelovanju z MF na podlagi sprejete resolucije s predlogom okvirne višine sredstev za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja seznanji Vlado RS.

ZMRS v 7. členu določa, da morajo posamezna ministrstva in drugi proračunski uporabniki, pristojni za izvajanje programov mednarodnega razvojnega sodelovanja, načrtovati sredstva razvojnega sodelovanja na podlagi sprejete resolucije znotraj okvirnih skupnih sredstev za izvajanje dvostranskih programov in projektov ter večstranskih programov in projektov, v okviru svojih finančnih načrtov, večinoma znotraj za ta namen določenega skupnega proračunskega programa. Tudi resolucija v 26. točki določa, da izvedbeno načrtovanje poteka na ravni MZZ in na ravni ministrstev, drugih državnih organov in pooblaščenih ustanov.

Načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja je bilo v letih 2007, 2008 in 2009 takšno, da so posamezna ministrstva zagotavljala sredstva za mednarodno razvojno sodelovanje s svojih proračunskih postavk. MZZ je dobilo informacijo o višini sredstev, ki so jih posamezna ministrstva namenjala za mednarodno razvojno sodelovanje, šele po končanem obdobju.

Pojasnilo MZZ

MZZ je sklicevalo sestanke medresorskega delovnega telesa zaradi pretoka informacij ter seznanjanja ministrstev z načrti ter aktivnostmi ostalih.

Pri posameznih ministrstvih je načrtovanje bilateralne razvojne pomoči potekalo v skladu s sprejetim letnim finančnim načrtom na podlagi prej prejetih pobud za projektno sodelovanje od potencialnih držav prejemnic razvojne pomoči, podpisanimi pogodbami o donacijah ter na podlagi programov dela ustanov, ki jim Vlada RS kot (so)ustanoviteljica zagotavlja sredstva za njihovo osnovno delovanje, a le če pripravijo in izvedejo ustrezen program dela. Sredstev za podporo določenim projektom nekatera ministrstva niso posebej načrtovala, temveč so jih zagotovila na podlagi sklepov Vlade RS.

Iz Okvirnega programa mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letu 2010⁴⁶ je razvidno, da so pred letom 2010 posamezna ministrstva načrtovala in izvajala mednarodno razvojno pomoč. V letu 2009 pa je MZZ pozvalo pristojna ministrstva, da vnaprej predložijo načrte razvojnega sodelovanja za proračunski leti 2010 in 2011. Z uveljavljanjem k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa je MZZ v letu 2010 na dveh proračunskih postavkah (8270 – Razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč ter 6362 – Pomoč pri vključevanju v EU) združilo približno polovico sredstev za bilateralno razvojno pomoč.

Pojasnilo MZZ

MZZ je predložilo Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letih 2011 in 2012 z dne 17. 3. 2011.

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa in sistema spremljanja učinkovitosti politik je ključnega pomena za analizo vseh strateških in izvedbenih dokumentov ter njihovih ciljev. V okviru tega procesa je bila uvedena nova klasifikacija po razvojnih politikah, razvojnih programih in razvojnih podprogramih, med njimi tudi:

- politika: Nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve,
- program: Zunanja politika,
- podprogram: Razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč.

Načrtovanje mednarodnega razvojnega sodelovanja je bilo v letih 2007, 2008 in 2009 takšno, da so posamezna ministrstva zagotavljala sredstva za mednarodno razvojno sodelovanje s svojih proračunskih postavk. Z uveljavljanjem k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa je MZZ v letu 2010 na dveh proračunskih postavkah združilo približno polovico sredstev za bilateralno razvojno pomoč.

2.2 Izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja

Učinkovitost izvajanja bilateralne razvojne pomoči smo presojali tako, da smo se v pogodbah o financiranju, sklenjenih med ministrstvi in izvajalci, osredotočili predvsem na to:

- ali je način dodeljevanja sredstev za izvajanje bilateralne razvojne pomoči pregleden;
- ali je namen porabe sredstev v pogodbah o financiranju jasno določen;
- ali pogodbe o financiranju temeljijo na izvedbenih dokumentih ministrstev in so usklajene z letnimi programi dela izvajalcev oziroma določili javnega razpisa;
- ali so ključne sestavine v pogodbah o financiranju med različnimi izvajalci enotne.

⁴⁶ Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije v letu 2010 z dne 19. 2. 2010.

2.2.1 Dodeljevanje sredstev

Preglednost načina dodeljevanja sredstev je ključnega pomena za javne finance. Javne finance so pregledne, kadar so vloge in odgovornosti institucij jasne, kadar je proces priprave, izvrševanja in poročanja o proračunu javen in ko so javnofinančne informacije javno dostopne.

ZMRS v 10. členu določa, da tehnično-operativni del izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja izvajajo ministrstva ter drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki, v skladu z zakonom, ki ureja javna naročila⁴⁷, in zakonom, ki ureja javne finance⁴⁸, neposredno ali z izbiro zunanega izvajalca, in sicer z:

- določitvijo izvajalca brez javnega razpisa;
- izbiro izvajalca na javnem razpisu;
- izbiro izvajalca na podlagi javne objave za zbiranje ponudb in
- izbiro izvajalca na pobude in predloge, ki jih predložijo izvajalci, ki izpolnjujejo pogoje za izvajalce, če je glede na vrsto pomoči, obseg sredstev in zmogljivosti držav prejemnic in izvajalca to primeren način za izpolnitev ciljev, načrtovanih v resoluciji.

V 11. členu ZMRS so določeni pogoji, ki ji morajo izpolnjevati izvajalci mednarodnega razvojnega sodelovanja. V skladu z 8. členom ZMRS Vlada RS z javnim pooblastilom prenese tehnično-operativni del izvajanja resolucije na ustrezno usposobljene pravne osebe javnega ali zasebnega prava, pri tem pa postopek za podelitev javnega pooblastila ni natančno opredeljen.

Preverili smo, na kakšen način so ministrstva izvajalcem dodeljevala sredstva za izvajanje bilateralne razvojne pomoči.

Izbor izvajalcev mora potekati v skladu s temeljnimi načeli ZJN in ZJF, ta načela pa so načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Ministrstva izvajajo bilateralno razvojno pomoč posredno z zagotavljanjem sredstev v finančnih načrtih oziroma s financiranjem CMSR, ustanov, nevladnih organizacij in gospodarskih družb. Sredstva, ki so jih posamezna ministrstva v obdobju od leta 2007 do 30. 9. 2010 namenila financiranju izvajalcev bilateralne razvojne pomoči (CMSR, ustanovam, nevladnim organizacijam, gospodarskim družbam), so prikazana v prilogi 3.

Ministrstva financirajo izvajanje bilateralne razvojne pomoči na podlagi predložitve programa dela, lastne pobude izvajalca, javnega razpisa in sklepa Vlade RS. V tabeli 7 je prikazano, na kakšni podlagi so ministrstva dodelila sredstva bilateralne razvojne pomoči različnim vrstam izvajalcev.

⁴⁷ Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN), Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.

⁴⁸ Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF), Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

Tabela 7: Dodeljevanje sredstev bilateralne razvojne pomoči glede na vrsto izvajalca

Izvajalec	Program dela	Lastna pobuda	Sklep Vlade RS	Javni razpis
CMSR	●			
Ustanove	●		●	
Nevladne organizacije		●	●	●
Gospodarske družbe		●		●

Viri: dokumenti, navedeni v tabeli.

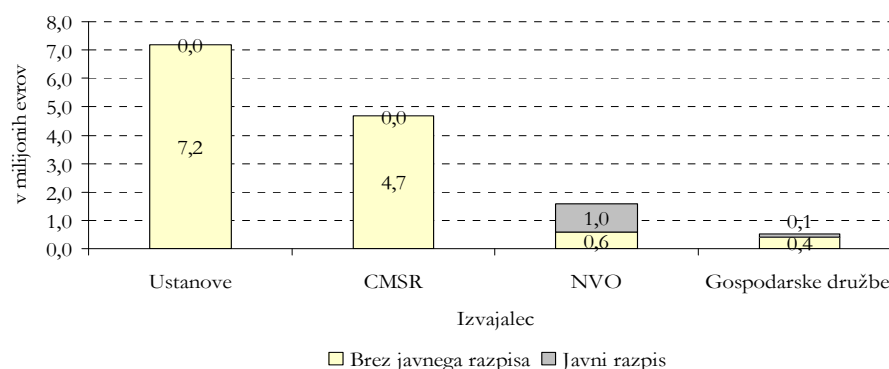
Kadar ministrstva sredstva dodeljujejo na podlagi programa dela, lastne pobude ali sklepa Vlade RS, torej brez javnega razpisa, obstaja tveganje, da sredstva niso dodeljena pregledno oziroma da načela ZJN in ZJF niso upoštevana.

Izbor izvajalcev na podlagi programa dela oziroma lastne pobude poteka tako, da izvajalec ministrstvu predloži vlogo za dodelitev sredstev, to je program dela oziroma opis projekta. Glede na razpoložljiva sredstva in vsebino programa dela ministrstvo presodi, kolikšen del programa dela oziroma katere projekte bo financiralo, ter z izvajalcem sklene pogodbo o financiranju. Na podlagi sklepa Vlade RS izvajalci pridobijo sredstva tako, da pristojno ministrstvo zagotovi sredstva v finančnem načrtu ter sklene pogodbo z izvajalcem.

Izbor izvajalca z javnim razpisom omogoča, da je izvajalec izbran na pregleden način, po predpisanem postopku ter z vnaprej določenimi merili. Javni razpisi namreč vnaprej določajo višino sredstev, merila za ocenjevanje, način določanja prejetih sredstev, upravičene stroške ipd. Ministrstva z izbranimi izvajalci sklenejo pogodbo o financiranju.

S slike 10 je razvidno, koliko sredstev bilateralne razvojne pomoči so ministrstva dodelila izvajalcem v letih 2007, 2008 in 2009 z javnimi razpisi in koliko brez njih.

Slika 10: Sredstva bilateralne razvojne pomoči, dodeljena izvajalcem v letih 2007, 2008 in 2009, z javnimi razpisi in brez njih



Opomba: NVO – nevladne organizacije.

Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi pogodb o financiranju, podatkov posameznih ustanov, poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za leta 2007, 2008 in 2009.

V letih 2007, 2008 in 2009 so ministrstva izvajalcem brez javnih razpisov dodelila 95 odstotkov sredstev, pet odstotkov sredstev bilateralne razvojne pomoči pa na podlagi javnih razpisov. Ugotovili smo, da ministrstva nimajo meril za dodeljevanje sredstev ustanovam, zato obstaja tveganje, da pri izbiri ni bila zagotovljena dovolj visoka raven preglednosti in namenske rabe sredstev.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo, na kakšen način so ministrstva izvajalcem dodelila sredstva bilateralne razvojne pomoči.

2.2.1.1 CMSR

CMSR najkasneje do 15. 2. tekočega leta MF predloži letni program dela z aktivnostmi tehnično-operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja. MF določi višino sredstev za financiranje vsako leto posebej na podlagi potrjenega letnega programa dela in finančnega načrta MF. MF in CMSR vsako leto skleneta pogodbo o financiranju.

2.2.1.2 Ustanove

V skladu z določili ZU ima vsaka ustanova pravila oziroma statut⁴⁹, po katerih direktor do določenega roka predloži program dela upravi oziroma upravnemu odboru. Uprava sprejme program dela. Direktorji ustanov program dela predložijo upravi v sprejem do 30. 11. predhodnega leta, razen direktorja ustanove ITF, ki je dolžan program dela upravi predložiti do 1. 3. tekočega leta.

Iz resolucije izhaja, da država kot (so)ustanoviteljica ustanov iz proračunskih sredstev, namenjenih razvojnemu sodelovanju, zagotavlja sredstva za osnovno delovanje ustanov, a le če te ustanove pripravijo in izvedejo ustrezen program dela. Ustanove s svojimi projekti oziroma programi s področja njihovega delovanja lahko pridobijo tudi druga sredstva razvojne pomoči. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁵⁰ šele od 10. 4. 2010 določa, da lahko neposredni proračunski uporabnik z ustanovo, katere (so)ustanoviteljica je Republika Slovenija, na podlagi sprejetega programa dela sklene neposredno pogodbo o financiranju delovanja in programa dela ustanove, če je ustanova ustanovljena za opravljanje storitev splošnega pomena na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja⁵¹.

Predpisi in strateški dokumenti ne določajo vsebine programa dela in tudi ne določajo, komu in na kakšen način ustanove predložijo program dela. Med člani uprave oziroma upravnega odbora so tudi predstavniki ministrstev. Ministrstvo se navadno seznani s programom dela in ga tudi pridobi na seji uprave ustanove, na kateri se program dela ustanove sprejme. Glede na vsebino programa dela in razpoložljiva sredstva ministrstvo z ustanovo sklene pogodbo o financiranju v delni ali celotni vrednosti sprejetega programa dela. Program dela je priloga pogodbe o financiranju. Ministrstva so ustanovam dodeljevala sredstva na podlagi programov dela in sklepov Vlade RS.

Na javne razpise so se za sredstva bilateralne razvojne pomoči lahko prijavile tudi ustanove, vendar nobena izmed njih ni vložila vloge za dodelitev sredstev.

⁴⁹ Prvi odstavek 18. člena ZU.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10 (v nadaljevanju: ZIPRS1011).

⁵¹ 26.a člen ZIPRS1011.

Ugotovili smo, da ministrstva nimajo merili za dodeljevanje sredstev ustanovam. Prav tako nimajo meril, s katerimi bi lahko presodila ustreznost programa dela ustanov. Menimo, da bi morala imeti ministrstva izdelana merila za dodelitev sredstev ustanovam.

2.2.1.3 Nevladne organizacije

Nevladne organizacije so sredstva za mednarodno razvojno sodelovanje pridobile na podlagi sklepa Vlade RS, lastne pobude in z uspešno prijavo na javne razpise za sofinanciranje razvojnih nalog na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja. Pregled javnih razpisov za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja je prikazan v tabeli 8.

Tabela 8: Javni razpisi za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja

Nosilec razpisa	Javni razpis	Vrednost v evrih	Število sklenjenih pogodb
MZZ	Javni razpis za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in mednarodne humanitarne pomoči v letu 2008 ⁵²	102.600	8
MZZ	Javni razpis za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in mednarodne humanitarne pomoči v letu 2009 ⁵³	265.184	14
MZZ	Javni razpis za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in mednarodne humanitarne pomoči v letih 2010 in 2011 ⁵⁴	789.868	32
MJU	Javni razpis za sofinanciranje projektov vsebinskih mrež nevladnih organizacij na nacionalni ravni za leti 2009 in 2010 v okviru prednostne usmeritve: Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga iz Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 ⁵⁵	158.098	1
MZZ	Javno naročilo male vrednosti 008/08: Izvedba projekta PATS ⁵⁶	21.000	1
MZZ	Javno naročilo male vrednosti 020/09: Izvedba projekta PATS	25.200	1
MZZ	Javno naročilo male vrednosti 044/09: Specifične učne težave – pomoč učiteljev pri delu z otroki na Kosovu ⁵⁷	23.436	1

Viri: dokumenti, navedeni v tabeli.

⁵² Uradni list RS, št. 22/08.

⁵³ Uradni list RS, št. 17/09.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 104/09.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 25/09.

⁵⁶ PATS – Project Against Human Trafficking and Sex and Gender based Violence.

⁵⁷ Objavljeno na portalu javnih naročil, objava št. PZP607/2009 z dne 4. 8. 2009.

S sklepom ministra za zunanje zadeve je bila za vsak javni razpis MZZ za nevladne organizacije imenovana strokovna komisija, ki je na podlagi meril za ocenjevanje, določenih v razpisni dokumentaciji, ocenila prejete vloge. Merila za ocenjevanje na javnih razpisih MZZ za nevladne organizacije so se razlikovala. Pri javnih naročilih male vrednosti je MZZ k oddaji ponudbe vsakokrat povabilo tri ponudnike. Merilo za izbor je bila najnižja cena.

MJU je izvedlo javni razpis za sofinanciranje projektov vsebinskih mrež nevladnih organizacij na nacionalni ravni za leti 2009 in 2010. Projekt je bil financiran iz evropskih sredstev, pri čemer je MJU prispevalo udeležbo v višini 15 odstotkov. Na podlagi javnega razpisa je MJU sklenilo pogodbo o sofinanciranju z nevladno organizacijo.

Javni razpisi določajo vrsto razvojnih projektnih dejavnosti, vrednost sofinanciranja posameznih dejavnosti in pogoje za prijavitelje. Na razpise MZZ za nevladne organizacije so se lahko prijavile nevladne organizacije, ustanovljene na podlagi Zakona o društvih⁵⁸, ZU in zasebni zavodi po Zakonu o zavodih⁵⁹ (v nadaljevanju: ZZ). Na javni razpis za nevladne organizacije za leto 2009 so se lahko prijavile tudi humanitarne organizacije, ki imajo sedež v Republiki Sloveniji in so status pridobile po Zakonu o humanitarnih organizacijah⁶⁰, na javni razpis za nevladne organizacije za leti 2010 in 2011 pa tudi verske skupnosti in njihovi sestavni deli, ki jim je Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti izdal potrdilo o pravni osebnosti. Na podlagi javnih razpisov MZZ za nevladne organizacije so lahko projekti pridobili največ 80 odstotkov vrednosti za leti 2008 in 2009, na javnem razpisu nevladnih organizacij za leti 2010 in 2011 pa do 90 odstotkov vrednosti projekta. Pri vsakem javnem razpisu je bil določen najnižji in najvišji znesek sofinanciranja.

2.2.1.4 Gospodarske družbe

Gospodarske družbe so sredstva za izvajanje bilateralne razvojne pomoči pridobile na različne načine. MZZ je izvedlo postopke javnega naročanja, MG pa je sredstva dodelilo na podlagi lastne pobude gospodarskih družb. MZZ je v letu 2009 izvedlo en postopek javnega naročanja⁶¹. Merilo za izbor je bila najnižja ponujena cena. Na lastno pobudo izvajalcev je MG financiralo dva projekta razvojne pomoči v Bosni in Hercegovini in Makedoniji. Izvajalec projekta razvojne pomoči v Bosni in Hercegovini je bil javni zavod⁶². Pobudo za financiranje projektov sta podala gospodarska družba kot izvajalec in javni zavod na predlog države prejemnice pomoči. Projekta sta se izvajala v letih 2007 in 2008.

Izvajalci so pridobili sredstva bilateralne razvojne pomoči na različne načine, to je na podlagi programa dela, lastne pobude, sklepa Vlade RS in z uspešno prijavo na javni razpis. Kjer gre za dodeljevanje sredstev brez javnih razpisov, obstaja tveganje, da se dodeljujejo brez vnaprej znanih in predpisanih meril. Postopek dodeljevanja sredstev pri ustanovah ni vnaprej predpisan, tako nista vnaprej določena vsebina programa dela in rok za predložitev ministrstvu. Prav tako ni določeno, na kakšen način ustanove

⁵⁸ Uradni list RS, št. 61/06, 58/09.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 98/03, 61/06.

⁶¹ Objavljen na portalu javnih naročil 6. 8. 2009 pod št. JN6325/2009.

⁶² Ker omenjeni javni razpisi za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja za nevladne organizacije upoštevajo tudi zavode, smo v reviziji javni zavod razvrstili med nevladne organizacije.

predložijo programe dela. Ministrstva nimajo izdelanih meril za presojo ustreznosti programa dela in tudi ne meril za dodeljevanje sredstev.

Izvajalci, ki pridobijo sredstva bilateralne razvojne pomoči, pa so lahko le tisti, ki izpolnjujejo pogoj nepridobitnosti izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja. Nepridobitno izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja je izvajanje programa ali projekta s celotnim prikazom sredstev in njihovih virov. Nepridobitnost za izvajalca pomeni, da njegov cilj ni ustvarjanje dobička iz programa ali projekta. Če izvajalec ustvari presežek prihodkov nad odhodki, pa ga nedvoumno nameni za programe ali projekte mednarodnega razvojnega sodelovanja, kot so opredeljeni v ZMRS⁶³.

Preverili smo, ali pogodbe o financiranju vsebujejo določilo o nepridobitnem izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Tabela 9: Določila o nepridobitnosti

Izvajalec	Pravna podlaga	Pogodba o financiranju
CMSR	ZZ določa, da so zavodi organizacije, katerih cilj ni pridobivanje dobička.	Pogodba o financiranju za leto 2007 vsebuje določbo o nepridobitnosti, medtem ko pogodbe za leta 2008, 2009 in 2010 ne določajo, da je dejavnost izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja CMSR nepridobitna.
Ustanove	ZU ne določa izrecno, da mora biti delovanje ustanove nepridobitno, temveč določa, da se prihodki ustanove uporabljajo le za izvajanje namena ustanove in za poslovanje ustanove.	Pogodbe o financiranju ustanov ne vsebujejo določil o nepridobitnem izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja.
Nevladne organizacije	Del javnega razpisa je določba, ki opredeljuje, da so nevladne organizacije tiste, ki niso namenjene ustvarjanju dobička.	Pogodbe o financiranju nevladnih organizacij ne vsebujejo določil o nepridobitnem izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja.
Gospodarske / družbe		Pogodbe o financiranju gospodarskih družb ne vsebujejo določil o nepridobitnem izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Viri: pravne podlage in pogodbe o financiranju.

Ugotovili smo, da pogodbe o financiranju izvajalcev ne vsebujejo določil o nepridobitnem izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja, razen pogodbe o financiranju CMSR za leto 2007, ki vsebuje določbo o nepridobitnosti. K nepridobitnemu izvajanju CMSR zavezuje ZZ, nevladne organizacije pa k nepridobitnemu izvajanju zavezujejo javni razpisi.

⁶³ 11. člen ZMRS.

2.2.2 Namenska poraba sredstev

Ministrstva izvajajo mednarodno razvojno sodelovanje posredno na podlagi pogodb o financiranju z različnimi izvajalci. Poleg finančnih sredstev nudijo CMSR in večini ustanov tudi brezplačno uporabo poslovnih prostorov, ki so v lasti Republike Slovenije.

Preverili smo, ali je iz pogodb o financiranju posameznih izvajalcev razvidno, koliko sredstev je namenjenih za njihovo delovanje in koliko za izvajanje projektov. Ocenjujemo, da je razčlenitev sredstev na sredstva za delovanje⁶⁴ in sredstva za izvajanje projektov v pogodbi ključnega pomena tako zaradi preglednosti kot tudi za nadzor nad namensko porabo sredstev. Ta omogoča presojo učinkovitosti izvajanja bilateralne razvojne pomoči posameznega izvajalca. Kadar namen porabe sredstev ni določen, obstaja tveganje, da bo poraba sredstev negospodarna.

2.2.2.1 CMSR

Opravnina oziroma stroški CMSR za izvajanje projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja so opredeljeni v Sporazumu o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja⁶⁵. Zgornja meja opravnine ne sme presegati devet odstotkov donacije Republike Slovenije. Pogodbe o financiranju med ministrstvi (MF, MZZ) in CMSR opredeljujejo višino sredstev za izvajanje izbranih projektov, pogodbi za leti 2007 in 2010 pa tudi zgornjo mejo opravnine. Pogodbi za leti 2008 in 2009 višine oziroma zgornje meje opravnine ne določata.

Tabela 10: Sredstva za delovanje CMSR in sredstva za izvajanje projektov

Leto	Prejeta sredstva	Sredstva za delovanje CMSR		Sredstva za izvajanje projektov	
	v evrih	v evrih	v odstotkih	v evrih	v odstotkih
Leto 2007	1.395.200	115.200	8,26	1.280.000	91,74
Leto 2008	1.651.923	148.673	9,00	1.503.250	91,00
Leto 2009	1.685.934	162.093	9,61	1.523.841	90,39
Do 30. 9. 2010	2.526.195	ni podatka	/	ni podatka	/

Viri: CMSR projekti.

Pojasnilo CMSR

CMSR vodi računovodstvo po načelu nastanka poslovnega dogodka, zato prejeta sredstva v letih 2007 in 2008 odstopajo od pogodbenega zneska. Stroški opravnine iz predhodnega leta se lahko prenesejo v naslednje leto, zato je opravnina v letu 2009 višja, kot je določena po pogodbi.

Ugotovili smo, da CMSR po pogodbi o financiranju za leto 2008 ni realiziral projekta v vrednosti milijon evrov. Z aneksom, sklenjenim v letu 2010, so se sredstva prenesla na dva druga projekta. Opravnino v višini devetih odstotkov si je CMSR že obračunal po pogodbi v letu 2008. Sporazum o

⁶⁴ Sredstva za delovanje so namenjena za stroške plač, stroške materiala in storitev, stroške vzdrževanja.

⁶⁵ Z dne 15. 4. 2008.

sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja namreč določa, da ima CMSR pravico do obračuna stroškov, ki nastanejo pri izvajanju tehnično-operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja. CMSR je vnaprej obračunal opravnino kljub temu, da projekt ni bil izveden.

Kadar ministrstva sredstva za projekte financirajo vnaprej, naj sproti spremljajo porabo sredstev za posamezne projekte in tako skrbijo za njihovo gospodarno rabo.

2.2.2.2 Ustanove

V tabeli 11 so sredstva, ki so jih ustanove v letih 2007, 2008 in 2009 prejele na podlagi pogodb za delovanje ustanove in za izvajanje projektov bilateralne razvojne pomoči.

Tabela 11: Sredstva za delovanje ustanove in sredstva za izvajanje projektov

Ustanova	Leto 2007		Leto 2008		Leto 2009	
	delovanje	projekti	delovanje	projekti	delovanje	projekti
ITF	363.045	351.695	362.000	17.736	379.736	146.000
CEF	769.410*		1.000.000*		900.000*	
Ustanova Skupaj	84.000	72.000	112.000	116.611	112.000	173.060
CEP	455.197	295.930	893.700*		680.000*	

Opomba: * Sredstva niso razčlenjena na sredstva za delovanje in sredstva za izvajanje projektov.

Viri: pogodbe o financiranju ustanov.

Ugotovili smo, da v pogodbah o financiranju ustanov CEF in CEP (razen v letu 2007) sredstva niso razčlenjena na sredstva za delovanje ustanove in sredstva za izvajanje projektov, zato obseg dopustne porabe sredstev bilateralne razvojne pomoči ni jasno določen. Ustanovi ITF in Skupaj imata pogodbe o financiranju, ki se nanašajo samo na delovanje ustanov ali samo na izvajanje projektov.

Ugotovili smo tudi, da je CeGD sredstva za izvajanje bilateralne razvojne pomoči od MJU v letu 2008 ter od MG v letu 2009 dobil brez pogodbe o financiranju. Menimo, da bi CeGD sredstva za izvajanje bilateralne razvojne pomoči lahko prejel le na podlagi sklenjene pogodbe o financiranju. MJU in MG sta ustanovo financirala na podlagi sklepa Vlade RS, iz katerega ni razviden namen financiranja glede na vrsto porabe, to je za sredstva za delovanje ustanove in sredstva za izvajanje projektov. Prav tako CeGD ni pripravil programov dela za leti 2008 in 2009, ki bi opredeljevala porabo sredstev.

Poleg financiranja delovanja ustanov večina ministrstev omogoča ustanovam in CMSR brezplačno uporabo poslovnih prostorov. Ocenjujemo, da bi morala ministrstva ovrednotiti vrednost najemnin poslovnih prostorov in drugih z njihovim poslovanjem povezanih storitev⁶⁶, ki jih brezplačno nudijo ustanovam in CMSR.

⁶⁶ Za CeGD se plačila storitev nanašajo na stroške tekočega vzdrževanja prostorov, zagotavljanje ter delovanje informacijske in telekomunikacijske opreme.

Tabela 12: Letna vrednost najemnin poslovnih prostorov ministrstev, ki jih brezplačno uporabljajo ustanove in CMSR

v evrih

Ministrstvo	Izvajalec	Pogodbena / ocenjena vrednost najemnin ministrstev		
		leto 2007	leto 2008	leto 2009
MORS	ITF	178.953	178.953	178.953
MF	CEF	76.381	165.033	208.536
MZZ	CEP	ni podatka	ni podatka	ni podatka
MJU	CeGD	ni podatka	ni podatka	10.712
MF	CMSR	ni podatka	ni podatka	ni podatka

Viri: pogodbe in podatki ministrstev.

*Pojasnilo MZZ**MZZ je ocenilo vrednost najemnin poslovnih prostorov CEP v znesku 25.267 evrov.*

Večina ustanov, razen ustanove Skupaj, brezplačno uporablja poslovne prostore, ki so v lasti Republike Slovenije. Ugotovili smo, da večina ministrstev, ki omogočajo CMSR in ustanovam brezplačno uporabo poslovnih prostorov, teh ne vrednoti in ne spremlja.

2.2.2.3 Nevladne organizacije

Razpisna dokumentacija za sofinanciranje dejavnosti nevladnih organizacij določa predmet javnih razpisov, to je namen financiranja in upravičene stroške. Pogodbe med MZZ in nevladnimi organizacijami, financiranimi na podlagi javnih razpisov za nevladne organizacije ali sklepa Vlade RS, se večinoma nanašajo na financiranje projektov, izjemoma na financiranje delovanja nevladnih organizacij. V letih 2007, 2008 in 2009 večina pogodb vsebuje določila o namenski porabi sredstev. V letu 2010 pa vse pregledane pogodbe, ki jih je bilo 32, sklenjene med MZZ in nevladnimi organizacijami, vsebujejo določila o namenski porabi sredstev. Pogodba med MJU in nevladno organizacijo, sofinancirana iz evropskih sredstev, opredeljuje tudi upravičene stroške in znesek po posameznih vrstah stroškov.

2.2.2.4 Gospodarske družbe

Sredstva za izvajanje projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja so pridobile tri gospodarske družbe. Pogodbe med ministrstvi in gospodarskimi družbami kot izvajalci se nanašajo na določen projekt, ter vsebujejo določilo o namenski porabi sredstev.

Razčlenitev sredstev v pogodbi na sredstva za delovanje ustanove in sredstva za izvajanje projektov je pomembna zaradi preglednosti porabe javnih sredstev. Razen pogodb za ustanovo Skupaj in ITF večina pogodb, sklenjenih med ministrstvi in ustanovami, sredstev ne razčlenjuje na sredstva za delovanje in sredstva za izvajanje projektov.

2.2.3 Skladnost vlog za dodelitev sredstev s pogodbami o financiranju

Država donatorica naj bi razvojno pomoč v strateških dokumentih usmerila v tiste prednostne naloge, za katere pri državi prejemnici obstaja povpraševanje. Za doseganje zastavljenih ciljev je ključnega pomena, da izvedbeni dokumenti izhajajo iz strateških dokumentov. Skladnosti pogodb o financiranju z izvedbenimi dokumenti ministrstev ni bilo mogoče preveriti, ker ministrstva letnih izvedbenih dokumentov, ki bi opredeljevali prednostna področja izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, ne pripravljajo.

Pogodbe morajo biti sklenjene za natančno določen namen, opredeljen v pogodbi oziroma v prilogi pogodbe. Preverili smo, ali so pogodbe o financiranju usklajene z vlogami za dodelitev sredstev, ki so priloge pogodb o financiranju. Priloga pogodbe o financiranju je glede na način dodelitve sredstev različna. V tabeli 13 prikazujemo, kaj sestavlja prilogo pogodbe glede na različen način dodelitve sredstev. Vsebino pogodb o financiranju posameznih izvajalcev smo primerjali s programom dela ali opisom projekta ali s projektno dokumentacijo.

Tabela 13: Priloge pogodb glede na način dodelitve sredstev

Izvajalec	Način dodelitve sredstev	Priloga pogodbe
Ustanove, CMSR	program dela	program dela
Ustanove, nevladne organizacije	sklep Vlade RS	opis projekta
Nevladne organizacije, gospodarske družbe	javni razpis	projektna dokumentacija

Viri: pogodbe o financiranju.

Ugotovili smo, da vse pogodbe o financiranju, sklenjene s CMSR, razen pogodbe v letu 2007, ko je CMSR na podlagi javnega pooblastila pričel izvajati mednarodno razvojno sodelovanje, določajo, kateri projekti bodo financirani. Programi dela so priloge pogodb o financiranju in vsebinsko razčlenjujejo projekte ter predlagajo več projektov, kot jih MF in MZZ letno financirata.

Ministrstva financirajo ustanove na podlagi predloženega programa dela. Ugotovili smo, da so vse ustanove imele programe dela oziroma finančne načrte. Programi dela so del pogodb o financiranju oziroma so priloga pogodb. Ugotovili smo tudi, da vsebina programa dela ni določena, zato se vsebinska razčlenjenost programov dela med ustanovami razlikuje. Vse ustanove, razen CEP in CEF, so programe

dela vsebinsko razčlenile, ter so poleg naslova in vrednosti projekta vanje vključile še cilje, aktivnosti, pričakovane rezultate ipd.

Pogodbe nevladnih organizacij, sklenjene na podlagi sklepov Vlade RS, kot prilogo vsebujejo opis projekta⁶⁷. Pogodbe, sklenjene na podlagi javnih razpisov, nevladne organizacije zavezujejo, da projekte izvedejo kakovostno ter v skladu s predloženo prijavo na javni razpis, ki podrobno razčlenjuje vsebino projekta.

Sredstva bilateralne razvojne pomoči so pridobile tri gospodarske družbe. Pogodbe o financiranju določajo namen in predmet pogodbe. Natančnejši opis namena, cilja, vsebine in izvajanja projekta je v prilogi pogodbe, oziroma v razpisni dokumentaciji.

Ne glede na način dodelitve sredstev so bile pogodbe o financiranju v skladu z vlogami za dodelitev sredstev, to je s programi dela ali opisi projektov ali z razpisno dokumentacijo.

2.2.4 Vsebina pogodb o financiranju

ZMRS v 13. členu določa, da se pogodba o financiranju z izvajalcem razvojnega projekta ali druge oblike mednarodnega razvojnega sodelovanja iz proračunskih sredstev sklene z izvajalcem, ki je pravna oseba javnega ali zasebnega prava, ki ne pridobitno izvaja mednarodno razvojno sodelovanje, pri projektne financiranju pa z izvajalcem z mednarodno organizacijo ali institucijo, ki deluje na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Sestavine, ki jih za pogodbo o financiranju določa ZMRS, so namenskost, ekonomičnost in učinkovitost, evidentiranje in shranjevanje dokazil, poročanje o izrednih razmerah, roki, predložitev vmesnih poročil, pri projektih, ki trajajo več kot eno leto, predložitev zaključnih poročil z zahtevano vsebino, omogočanje preverjanja, določba o prekinitvi financiranja in vračilu sredstev.

Pogodba o financiranju po 13. členu ZMRS za izvajalca določa, da:

- sredstva, dodeljena po ZMRS, porabi izključno za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- sredstva porablja ekonomično in učinkovito;
- vodi ustrezno evidenco in shranjuje dokazila, ki omogočajo preverjanje porabe sredstev;
- takoj poroča o razmerah, v katerih bi se lahko upočasnilo ali onemogočilo izvajanje projekta, za katerega so bila sredstva dodeljena;
- izvaja projekt v skladu z določenimi roki;
- predloži vmesna poročila, če projekt traja več kot eno leto;
- predloži zaključno poročilo takoj po končanem roku, ki naj vsebuje dejavnosti in rezultate ter finančni pregled o porabi dodeljenih sredstev, o prihodkih in izdatkih v zvezi s projektom;
- omogoči preverjanje knjigovodskih evidenc, dokazil in drugih dokumentov o izvajanju projekta in preverjanju na kraju njegovega izvajanja ter zagotovi informacije v zvezi s projektom.

⁶⁷ Pri financiranju projekta nevladne organizacije je priloga pogodbe opis projekta. Pri financiranju delovanja nevladne organizacije ni prilog.

V 13. členu ZMRS so tudi določeni primeri, ko mora pogodba o financiranju vsebovati tudi določbo o prekinitvi financiranja in o obveznosti izvajalca za vračilo dodeljenih sredstev ali predčasno odplačilo posojila. Prav tako je določeno, da izvajalec sredstev, pridobljenih s pogodbo o financiranju, ne sme odstopiti, jih prenesti, zastaviti ali kako drugače z njimi razpolagati v nasprotju s pogodbo.

Pomembna sestavina pogodbe je tudi imenovanje skrbnika pogodbe. Skrbnik pogodbe nadzoruje izvajanje pogodbe ter kontrolira in potrjuje račune in situacije. Naloge skrbnika pogodbe so sodelovanje pri pripravi pogodbe, spremljanje izvajanja pogodbe, kontroliranje prejetega blaga in opravljenih storitev ter vsebinsko kontroliranje listin, ki so podlaga za izplačilo iz proračuna.

Preverili smo, ali pogodbe med ministrstvi in izvajalci vsebujejo sestavine, ki jih za pogodbo o financiranju določa ZMRS. Preverili smo tudi, ali so ključne sestavine, kot so način financiranja, zahteve za poročanje in namenskost sredstev, enotne za vse izvajalce ter ali pogodbe določajo skrbnika pogodbe.

2.2.4.1 CMSR

Pogodba za leto 2007, sklenjena med MF in CMSR, razen poročanja o razmerah, ki lahko vplivajo na izvajanje projekta in predložitve vmesnih poročil pri projektih, ki trajajo več kot eno leto, vsebuje vse sestavine pogodbe o financiranju po 13. členu ZMRS. V letu 2008 sta MF in CMSR sklenila Sporazum o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki ureja medsebojna razmerja (v nadaljevanju: sporazum). Sporazum vsebuje vse sestavine, razen zahteve za ekonomično in učinkovito porabo sredstev. Pogodbi o financiranju med CMSR in MF za leti 2008 in 2009 na podlagi sporazuma določata le namen in višino sredstev. Druge sestavine pogodbe po ZMRS so določene v sporazumu. Sklep o pogojih za dodelitev sredstev ureja medsebojna razmerja med MZZ in CMSR. Na podlagi sklepa o pogojih za dodelitev sredstev pogodba za leto 2010 določa le namen, višino sredstev, financiranje in poročanje, druge sestavine po ZMRS pa so določene že v sklepu o pogojih za dodelitev sredstev.

Pogodbe o financiranju, sporazum in sklep o pogojih za dodelitev sredstev določajo opravnino v višini devet odstotkov, način financiranja (to je nakazilo sredstev na določen datum po podpisu pogodbe) in zahteve za poročanje v skladu z določili ZMRS. CMSR je moral po pogodbi za leto 2007 poročati do 7. 2. 2008, od leta 2008 pa do 15. 2. tekočega leta za preteklo leto. Ugotovili smo, da pogodbe o financiranju ne določajo skrbnika pogodb. Skrbnika pogodb določa sporazum, na podlagi katerega sta bili sklenjeni pogodbi za leti 2008 in 2009.

2.2.4.2 Ustanove

V tabeli 14 prikazujemo sestavine pogodb o financiranju, ki jih določa 13. člen ZMRS za ustanove, in dejansko stanje v pogodbah z ustanovami, ki jih obravnavamo.

Tabela 14: Sestavine pogodb o financiranju po ZMRS za ustanove

Sestavine pogodb o financiranju	ITF ⁶⁸	CEP	Skupaj	CEF
Namenskost	✓	✓	✓	✓
Ekonomičnost in učinkovitost	✗	✗	✗	✗
Evidentiranje in shranjevanje dokazil	✗	✗	✗	✗
Poročanje o izrednih razmerah	✗	✗	✗	✗
Roki	✗	✓	✓	✓
Predložitev vmesnih poročil, pri projektih, ki trajajo več kot eno leto	✗	✗	✗	✓
Predložitev zaključnih poročil z zahtevano vsebino	✓	✓	✓	✓
Omogočanje preverjanja	✗	✗	✗	✗
določba o prekinitvi financiranja in vračilu sredstev	✗	✓	✗	✗

Legenda: ✓ vsebuje sestavine pogodb po 13. členu ZMRS, ✗ ne vsebuje sestavin pogodb po 13. členu ZMRS.

Viri: pogodbe o financiranju.

Ugotovili smo, da večina pogodb, sklenjenih med ministrstvi in ustanovami za leta 2007, 2008 in 2009, ni vsebovala vseh določil, ki jih za pogodbe o financiranju določa 13. člen ZMRS. Večina pogodb je prejemnika sredstev zavezovala le k namenski porabi sredstev, izpolnjevanju rokov ter poročanju. CeGD je v letih 2008 in 2009 sredstva prejel, ne da bi sklenil pogodbi o financiranju. Za leto 2010 pa pogodbe o financiranju ustanovo Skupaj, CEP in CeGD zavezujejo k izpolnjevanju vseh določil 13. člena ZMRS.

Po pogodbah o financiranju se način financiranja med ustanovami razlikuje, in sicer:

- ITF sredstva prejme po pogodbah 30. dan po podpisu pogodbe v enkratnem znesku;
- ustanova Skupaj sredstva za izvedbo projektov prejme 30. dan po prejemu zahtevka;
- ustanovi Skupaj in CEP sredstva za financiranje delovanja prejemata mesečno, in sicer sredstva za plače dan pred izplačilom plač, kot je določen za uslužbenca javne uprave in sredstva za plačilo blaga in storitev 30. dan od predložitve in potrditve finančno ovrednotenega programa dela ustanove za prihodnji mesec;

⁶⁸ Pogodbe o donaciji za leta 2007, 2008, 2009 in 2010 ter pogodba za dodatni prispevek Republike Slovenije v letu 2007 za ITF vsebujejo le določilo o namenskosti sredstev in zahtevo za predložitev zaključnih poročil. Pogodba o namenitvi humanitarne pomoči vsebuje tudi določila o poročanju o izrednih razmerah, izpolnjevanju rokov, omogočanju preverjanja ter določilo o prekinitvi financiranja in vračilu sredstev.

- CEF je sredstva prejemal po pogodbah v štirih enakih nakazilih, v letu 2010 pa so CEF, CeGD in ustanova Skupaj sredstva prejeli v treh nakazilih.

Po pogodbah o financiranju se zahteve za poročanje med ustanovami razlikujejo:

- Pogodbe o donaciji za ITF ne določajo roka predložitve poročila o porabi donacije, ki mu mora biti priloženo revizijsko poročilo.
- Pogodbe za ustanovo Skupaj določajo, da vsebinsko in finančno poročilo predloži do konca januarja v letih 2008 in 2009, do konca februarja v letu 2010 ter do 15. 1. v letu 2011, končna poročila pa predloži po zaključitvi projektov.
- CEF in CeGD vmesna poročila predložita pred nakazilom sredstev, končno poročilo pa v januarju naslednje leto.
- CEP je bila vsebinsko in finančno poročilo v letu 2007 obvezana predložiti do konca koledarskega leta, od leta 2008 pa do 31. 3. v naslednjem letu.

Ugotovili smo, da večina pogodb o financiranju med ustanovami in ministrstvi določa skrbnika pogodbe. Skrbnika pogodb določajo pogodbe, sklenjene z ustanovami Skupaj in CEP, v letu 2010 pa še pogodbe z ustanovami CeGD, ITF⁶⁹ in CEF. Skrbnika pogodb ne določajo pogodbe, sklenjene med ITF in MORS, ter pogodbe, sklenjene med CEF in MF⁷⁰.

2.2.4.3 Nevladne organizacije

Tabela 15 prikazuje sestavine v pogodbah o financiranju, ki jih določa 13. člen ZMRS, sklenjenih med ministrstvi in nevladnimi organizacijami od leta 2007 do leta 2010.

Tabela 15: Sestavine v pogodbah o financiranju po ZMRS za nevladne organizacije od leta 2007 do leta 2010

Sestavine pogodb o financiranju	Leto 2007	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010
Namenskost	✓	✓	✓	✓
Ekonomičnost in učinkovitost	✗	✗	✗	✓
Evidentiranje in shranjevanje dokazil	✗	✗	✗	✓
Poročanje o izrednih razmerah	✗	✗	✗	✓
Roki	✓	✓	✓	✓
Predložitev vmesnih poročil pri projektih, ki trajajo več kot eno leto	✗	✓	✗	✓
Predložitev zaključnih poročil z zahtevano vsebino	✓	✓	✓	✓
Omogočanje preverjanja	✗	✗	✗	✓
Določba o prekinitvi financiranja in vračilu sredstev	✗	✓	✓	✓

Legenda: ✓ vsebuje sestavine pogodb po 13. členu ZMRS, ✗ ne vsebuje sestavin pogodb po 13. členu ZMRS.

Viri: pogodbe.

⁶⁹ Pogodba, sklenjena med ITF in MZZ.

⁷⁰ Razen za dodatek k pogodbi v letu 2007.

V letih 2007, 2008 in 2009 je večina pogodb o financiranju, sklenjenih med ministrstvi in nevladnimi organizacijami, nevladne organizacije zavezovale le k namenski porabi sredstev, izpolnjevanju rokov ter k poročanju, medtem ko pogodbe za leto 2010 nevladne organizacije zavezujejo k izpolnjevanju vseh določil 13. člena ZMRS.

V večini pogodb, sklenjenih med ministrstvi in nevladnimi organizacijami, je določeno, da nevladne organizacije sredstva prejmejo 30. dan zatem, ko ministrstvo prejme od njih zahtevke za nakazilo sredstev v enkratnem znesku oziroma v več tranšah. Zahteve za poročanje se nanašajo večinoma na vsebinsko in finančno poročilo o porabi sredstev. Pri nakazovanju sredstev nevladnim organizacijam v več tranšah so začetna, vmesna in končna poročila priloge zahtevkov za nakazilo sredstev.

Ugotovili smo, da večina pogodb z nevladnimi organizacijami določa skrbnika pogodb. V letih 2007, 2008 in 2009 nekatere pogodbe ne določajo skrbnika pogodb, nekatere pogodbe v letu 2009 pa vsebujejo določilo skrbnika pogodbe, vendar ta ni naveden z imenom.

2.2.4.4 Gospodarske družbe

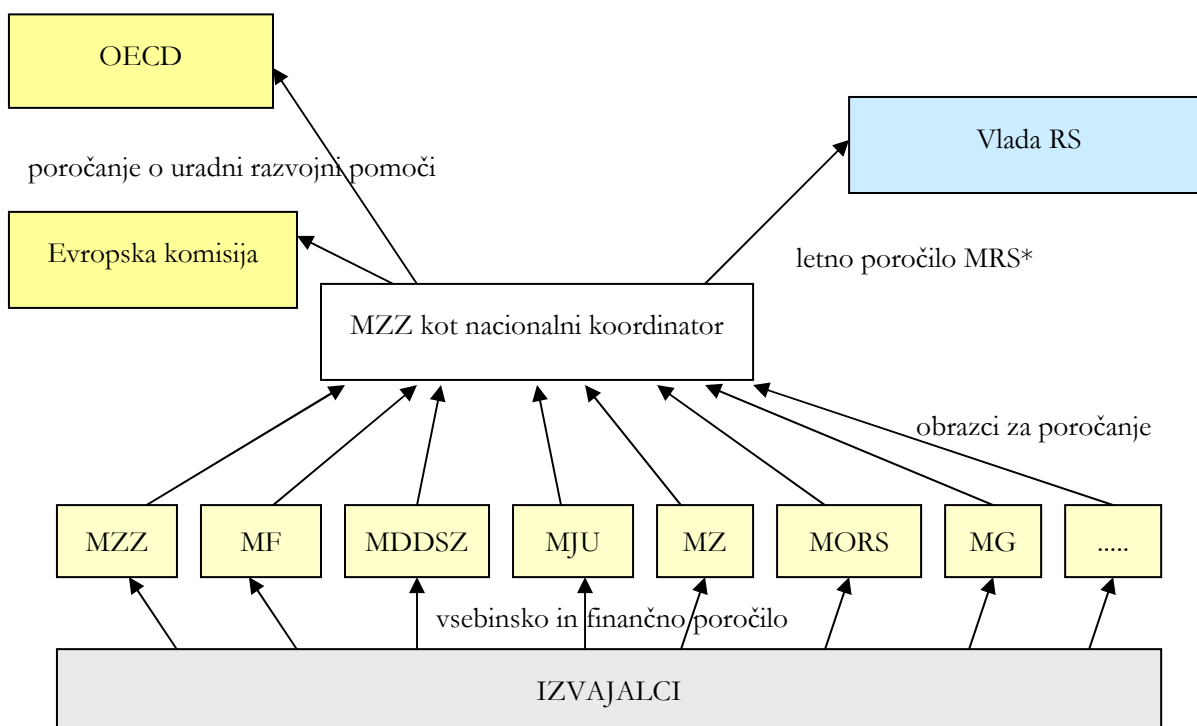
Preverili smo, ali tri pogodbe, sklenjene z gospodarskimi družbami, vsebujejo vse sestavine pogodb o financiranju, ki jih določa 13. člen ZMRS, in ugotovili, da dve pogodbi o financiranju vsebujeta vse sestavine, ena pa le dve sestavini, in sicer namen porabe sredstev ter roke. Načini financiranja se po pogodbah razlikujejo, zahteve za poročanje pa so opredeljene le v eni pogodbi. Dve pogodbi skrbnika pogodbe določata, medtem ko ga ena ne določa.

V letih 2007, 2008 in 2009 večina pogodb ne vsebuje sestavin pogodbe o financiranju po določilih ZMRS, medtem ko v letu 2010 večina pogodb izvajalce zavezuje k izpolnjevanju določil pogodbe o financiranju v skladu z ZMRS. Način financiranja in zahteve za poročanje se med izvajalci razlikujejo. Zahteve za poročanje se večinoma nanašajo na finančno in vsebinsko poročilo o porabi sredstev. Vsebina poročanja ni enotno in vnaprej določena. V večini pogodb je določen skrbnik pogodb.

2.3 Spremljanje mednarodnega razvojnega sodelovanja

Spremljanje izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja pomeni ugotavljanje skladnosti s predpisi in usmeritvami, skladnosti izvedenih projektov z načrtovanimi, skladnosti zneska porabljenih sredstev z načrtovanimi, pregledovanje finančnih poročil zaradi ugotavljanja upravičenosti stroškov in vsebinskih poročil zaradi ugotavljanja uspešnosti izvedenih aktivnosti ipd. V reviziji smo se osredotočili na poročanje v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Slika 11: Poenostavljena shema poročanja v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja



Opomba: * letno poročilo MRS je okrajšava za Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije, ki ga letno pripravlja MZZ.

Viri: prikaz računskega sodišča na podlagi podatkov MZZ in dokumentov, navedenih na sliki.

Po ZU mora ustanova poročati pristojnemu ministrstvu. Uprava ustanove je dolžna pristojnemu ministrstvu letno do konca marca predložiti poročilo o delu in finančnem poslovanju v preteklem koledarskem letu. Po ZMRS izvajajo poseben nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo izvajanja projekta ali druge oblike mednarodnega razvojnega sodelovanja ministrstva, ki iz svojih finančnih načrtov zagotavljajo njegovo financiranje (financerji).

V reviziji smo se pri oceni ustreznosti nadziranja bilateralne razvojne pomoči osredotočili na to:

- kako MZZ poroča v letnem poročilu MRS in ali pripravlja letne ocene uspešnosti;
- kako ministrstva poročajo MZZ kot nacionalnemu koordinatorju za pripravo letnega poročila MRS in
- kako izvajalci poročajo MZZ z vsebinskimi in finančnimi poročili.

Pri poročanju MZZ smo preverili ustreznost podatkov v letnih poročilih MRS. V reviziji nismo preverili, če so sredstva, povezana s posameznimi projekti mednarodnega razvojnega sodelovanja, upravičeno razvrščena med bilateralno razvojno pomoč, oziroma če se v letnih poročilih MRS poroča o sredstvih bilateralne razvojne pomoči v skladu z usmeritvami Odbora za razvojno pomoč OECD. Ustreznosti letne ocene uspešnosti ni bilo mogoče preveriti, ker MZZ letnih ocen uspešnosti ni pripravilo.

Pri poročanju ministrstev MZZ kot nacionalnemu koordinatorju smo preverili ustreznost podatkov o bilateralni razvojni pomoči na obrazcih za poročanje.

Pri poročanju izvajalcev MZZ pa smo preverili, ali pogodbe o financiranju, sklenjene med izvajalci in MZZ, vsebujejo določbe, ki omogočajo ustrezen nadzor. Preverili smo tudi, če vsebinska in finančna poročila izvajalcev, ki jih morajo ti predložiti MZZ na podlagi sklenjenih pogodb, vsebujejo podatke, potrebne za zagotavljanje ustreznega nadzora MZZ nad izvajalci.

2.3.1 Poročanje Ministrstva za zunanje zadeve

Za nadziranje bilateralne razvojne pomoči in za njeno načrtovanje v naslednjih letih je ključen obstoj ustreznih podatkov o bilateralni razvojni pomoči. Ti podatki so v letnih poročilih MRS. MZZ je odgovorno za pripravo letnih poročil MRS in letnih ocen uspešnosti, ministrstva pa so odgovorna za sporočanje podatkov, ki omogočajo izdelavo teh dokumentov.

2.3.1.1 Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči

Obveznost priprave poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije (v nadaljevanju: letno poročilo MRS) je določena z ZMRS. V letnem poročilu MRS so podatki predstavljeni v posameznih poglavjih, ki se nanašajo na multilateralno razvojno pomoč, bilateralno razvojno pomoč, humanitarno pomoč in izvajalce. Letno poročilo MRS vsebuje tudi priloge, v katerih je poraba sredstev za te namene predstavljena v tabelah na različne načine (po ministrstvih, državah, regijah, sektorjih, projektih).

Vsebina in rok za pripravo letnega poročila MRS zakonsko nista določena. Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč znotraj MZZ vsako leto pripravi letno poročilo MRS, s katerim se seznani Vlada RS.

Preverili smo, če so podatki v letnem poročilu MRS razumljivi in če pripomorejo k ustreznemu nadzoru nad bilateralno razvojno pomočjo. Kriterija za oceno sta bila preglednost in zadostnost podatkov.

Letna poročila MRS ne vsebujejo vseh pojasnil in informacij za zagotavljanje preglednosti porabljenih sredstev ter za razumevanje podatkov v poročilih. Tako na primer letna poročila MRS ne vsebujejo:

- načrtovanih zneskov za mednarodno razvojno sodelovanje in razlogov za pomembnejša odstopanja načrtovanih sredstev od porabljenih, prikazano tudi po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih;

- zneskov, ki so bili porabljeni za doseganje posameznih ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja, določenih z ZMRS, ter navedbe držav, ki so se jim namenila sredstva, povezana s posameznim ciljem mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- zneskov, ki so bili porabljeni za posamezne oblike mednarodnega razvojnega sodelovanja⁷¹ in oblik sodelovanja s posameznimi državami prejemnicami pomoči;
- proračunskih postavk za posamezne projekte;
- pojasnila o tem, ali zneski predstavljajo nakazila ministrstev izvajalcem v letu, za katerega se poroča, ali izplačila izvajalcev končnim prejemnikom v tem letu;
- pojasnila o tem, katere vrste stroškov so administrativni stroški;
- vsote zneskov, ki se nanašajo na podatke, navedene v različnih tabelah priloge k letnem poročilu MRS;
- opisa sistema zbiranja podatkov in navedba virov za podatke.

Ocenjujemo, da bi dopolnitev letnega poročila MRS z navedenimi podatki omogočila ustrežnejši nadzor nad sredstvi za mednarodno razvojno sodelovanje.

Pojasnilo MZZ

Poročilo o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije v letu 2010 z dne 5. 5. 2011 vsebuje vsote zneskov, ki se nanašajo na podatke, navedene v različnih tabelah priloge k letnemu poročilu MRS, in pojasnilo o tem, katere vrste stroškov so administrativni stroški.

Preverili smo kakovost podatkov o bilateralni razvojni pomoči v letnih poročilih MRS. MZZ, ki mora pripraviti letno poročilo MRS, mora imeti vzpostavljen tak sistem, ki bo zagotavljal popolne in točne podatke o mednarodnem razvojnem sodelovanju.

K zagotavljanju popolnosti in točnosti podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju bi pripomogel seznam vseh proračunskih postavk, na katerih se je v posameznem letu načrtovala in zagotavljala poraba sredstev za te namene, skupaj z načrtovanimi in porabljenimi zneski na posameznih proračunskih postavkah. Če bi bila ugotovljena razlika s primerjavo teh podatkov s podatki, o katerih poročajo ministrstva na obrazcih za poročanje, bi jo bilo treba pojasniti. Ocenjujemo, da bi tovrstna kontrola pripomogla k zagotavljanju popolnih in točnih podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju.

Ugotovili smo, da MZZ ni imelo seznama vseh proračunskih postavk, na katerih se je v posameznem letu načrtovala in zagotavljala poraba sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje.

Za zagotavljanje popolnih podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju je pomembna jasna opredelitev aktivnosti, ki obsegajo mednarodno razvojno sodelovanje. ZMRS določa, da mednarodno razvojno sodelovanje obsega tudi tehnično pomoč, vendar tega pojma ne definira. Nekatera ministrstva so na obrazcih za poročanje poročala o zneskih, porabljenih za izvajanje tehnične pomoči, o katerih poroča tudi MZZ v letnih poročilih MRS. Iz letnih poročil MRS je razvidno, da se tehnična pomoč nanaša predvsem na študijske obiske predstavnikov institucij iz držav prejemnic pomoči. V letnih poročilih MRS se o zneskih za tehnično pomoč poroča na podlagi ocene stroškov dela zaposlenih, ki so tehnično pomoč izvajali, in s tem povezanih materialnih stroškov.

⁷¹ Oblike mednarodnega razvojnega sodelovanja določa 9. člen ZMRS.

Ker ZMRS ne opredeljuje pojma tehnična pomoč in ker ministrstva in drugi proračunski uporabniki v finančnih načrtih ne načrtujejo posebej sredstev, namenjenih za študijske obiske predstavnikov institucij iz držav prejemnic pomoči, obstaja tveganje, da posamezni državni organi in druge pravne osebe, ki tehnično pomoč v tej obliki tudi izvajajo, o tem ne poročajo MZZ.

Iz letnih poročil MRS je razvidno, da so sredstvom mednarodnega razvojnega sodelovanja po posameznem ministrstvu prišteti administrativni stroški v višini osem odstotkov. MZZ nima dokumenta o tem, na kakšni podlagi poroča o višini administrativnih stroškov, in tudi ne dokumenta, iz katerega je razvidno, kaj predstavlja teh osem odstotkov administrativnih stroškov. V mednarodno razvojno sodelovanje so na posameznih dejavnostih, opredeljenih v prilogi letnega poročila MRS, že vključeni stroški delovanja izvajalcev, to so stroški opravnine CMSR, stroški delovanja ustanov, nevladnih organizacij in gospodarskih družb ter stroški dela zaposlenih, ki izvajajo tehnično pomoč, in s tem povezani materialni stroški.

Smernice OECD za druge administrativne stroške, to je stroške, ki še niso vključeni v poročanje na posameznih dejavnostih, določajo sorazmeren delež stroškov ministrstev, povezanih z izvajanjem mednarodnega razvojnega sodelovanja. Ugotovili smo, da ministrstva administrativnih stroškov, ki so nastajali pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja, niso spremljala in o njih MZZ niso poročala.

Pojasnilo MZZ

MZZ pripravlja metodologijo za poročanje o administrativnih stroških, ki bo podlaga za postopni prehod na poročanje o dejanskih stroških za administracijo.

Pri pregledu letnih poročil MRS smo ugotovili, da posamezni podatki niso popolni. Tako na primer letno poročilo MRS za leto 2008 ne vsebuje podatka o nakazilih za ustanovitev in delovanje CeGD ter podatka, da je bila CeGD v tem letu ustanovljena. Letno poročilo MRS ne vsebuje podatka o ocenjenih stroških pisarniških prostorov, ki jih je imelo MJU v najemu in jih je brezplačno dalo v uporabo CeGD, o stroških zagotavljanja informacijske in telekomunikacijske opreme ter o obratovalnih stroških, ki jih je MJU plačevalo za CeGD.

Pri pregledu letnih poročil MRS smo tudi ugotovili, da posamezni podatki niso enotno prikazani. Kot primer lahko navedemo, da so bili v letnem poročilu MRS za leto 2009 podatki o ocenjenih stroških zagotavljanja poslovnih prostorov CeGD vključeni v letno poročilo MRS, v letu 2008 pa ne. Podobno letna poročila MRS vsebujejo podatke o ocenjeni vrednosti brezplačnega najema prostorov v lasti Republike Slovenije, ki jih uporablja CEF, ne vsebujejo pa podatkov o vrednosti brezplačnega najema prostorov v lasti Republike Slovenije, ki so jih uporabljali ITF, CEP in CMSR⁷².

Letna poročila MRS ne vsebujejo vseh pojasnil in informacij za zagotavljanje preglednosti porabljenih sredstev ter za razumevanje podatkov v letnih poročilih MRS. Prav tako smo pri pregledu letnih poročil MRS ugotovili, da posamezni podatki niso popolni in enotno prikazani.

⁷² V reviziji nismo presojali upravičenosti prikazovanja teh stroškov kot del mednarodnega razvojnega sodelovanja.

2.3.1.2 Letne ocene uspešnosti

MZZ bi moralo za spremljanje uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja pripravljati letne ocene uspešnosti. Z letnimi ocenami uspešnosti bi MZZ kot nacionalni koordinator moralo seznaniti Vlado RS in Državni zbor RS.

Ugotovili smo, da MZZ ni pripravljalo letnih ocen uspešnosti, redno pa je zbiralo podatke o znesku uradne razvojne pomoči v posameznem letu. Letno poročilo MRS za leto 2009 sicer vsebuje poglavje z naslovom Ocena uspešnosti izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, vendar v njem ni ocene uspešnosti uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Čeprav bi minister za zunanje zadeve moral v skladu s 15. in 16. členom ZMRS do 21. 1. 2007 določiti merila za oceno uspešnosti uresničevanja resolucije in posameznih projektov ter merila za izbor projektov, za katere se pripravi ocena uspešnosti, v obdobju, na katero se nanaša revizija, teh ni določil.

2.3.2 Poročanje ministrstev Ministrstvu za zunanje zadeve

V reviziji smo preverili, če je MZZ kot nacionalni koordinator izdalo ustrezna navodila ministrstvom o poročanju oziroma, če ministrstva ustrezno poročajo MZZ o bilateralni razvojni pomoči.

ZMRS določa, da morajo ministrstva, drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki ter druge pravne osebe javnega ali zasebnega prava, ki iz svojih finančnih načrtov zagotavljajo financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja, za pripravo letnih poročil MRS sporočiti podatke o porabi sredstev MZZ.

Minister za zunanje zadeve bi moral v skladu z določili 15. in 16. člena ZMRS, do 21. 1. 2007⁷³ določiti načine in roke za sporočanje podatkov o porabi sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, minister za zunanje zadeve ni izdal predpisa, ki bi to določil. O načinu sporočanja podatkov odloča Sektor za mednarodno razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč.

MZZ je vsako leto pozivalo ministrstva, druge proračunske uporabnike in druge pravne osebe k predložitvi podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju ter seznam prejemnikov pozivov vsako leto dopolnjevalo. Pozivu za predložitev podatkov je priložilo obrazec za poročanje, ki so ga prejemniki pozivov morali izpolniti, upoštevajoč smernice Odbora za razvojno pomoč OECD. Obrazec je bilo treba izpolniti za vsak projekt oziroma aktivnost. Podatki, ki so jih morali prejemniki pozivov navesti na obrazcih, so se med posameznimi leti deloma razlikovali. Rok za posredovanje podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju je bil v posameznih letih različen⁷⁴. V letu 2009 je MZZ pripravilo seminar o poročanju podatkov o uradni razvojni in humanitarni pomoči za leto 2009. Na tem seminarju je MZZ pozvalo ministrstva k pridobitvi in posredovanju podatkov o razvojnem sodelovanju od vseh uporabnikov proračunskih in drugih javnih sredstev z delovnega področja ministrstev.

⁷³ V roku šestih mesecev po uveljavitvi ZMRS (6. člen ZMRS).

⁷⁴ Za leto 2007 je bilo treba poročati do 10. 12. 2007 oziroma do konca januarja 2008, za leto 2008 do 15. 12. 2008 in za leto 2009 do 25. 12. 2009.

Ministrstva so poročala MZZ na obrazcih, ki jih je MZZ pošiljalo ministrstvom skupaj s pozivom za predložitev podatkov o mednarodnem razvojnem sodelovanju. Preverili smo ustreznost poziva in obrazca MZZ in pri tem ugotovili naslednji pomanjkljivosti:

- MZZ je dalo ministrstvom navodila, da naj pri izpolnjevanju obrazcev upoštevajo smernice za poročanje Odbora za razvojno pomoč OECD, ki pa so napisane na več kot sedemdesetih straneh v angleškem jeziku in ne v slovenskem jeziku;
- ministrstvom ni bilo treba posebej poročati o znesku administrativnih stroškov, povezanih z mednarodnim razvojnem sodelovanjem, čeprav mora Republika Slovenija o teh stroških poročati Odboru za razvojno pomoč OECD; podatek o administrativnih stroških v letnih poročilih MRS zato ne predstavlja dejanskega zneska administrativnih stroškov.

Ko aktivnosti financira več sofinancerjev, mora vsako ministrstvo na obrazcih poročati o vseh financerjih in o višini sofinanciranja. Ugotovili smo, da sta v enem primeru delovanje ustanove financirali dve ministrstvi, a je le eno ministrstvo poročalo o sredstvih, nakazanih ustanovi, drugo pa ne. Kljub temu, da je eno ministrstvo v svojem poročilu navedlo sofinancerja, MZZ ni pozvalo drugega ministrstva k dopolnitvi poročila, zato je bil znesek bilateralne razvojne pomoči v letnem poročilu MRS prenizko izkazan.

Ocenjujemo, da pomanjkljivosti, ki se nanašajo na poročanje ministrstev na obrazcih za poročanje, povečujejo tveganje, da bo poročanje o porabi sredstev mednarodnega razvojnega sodelovanja neustrezno.

2.3.3 Poročanje izvajalcev Ministrstvu za zunanje zadeve

Izvajalci bilateralne razvojne pomoči morajo poročati o porabi proračunskih sredstev in izvajanju aktivnosti v zadostnem obsegu in na pregleden način. Zagotavljati morajo podatke za učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb in porabo sredstev ter za spremljanje uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Iz vsebinskih in finančnih poročil izvajalca bi morali biti jasno razvidni vsaj cilj mednarodnega razvojnega sodelovanja, s katerim je financirana aktivnost povezana, opis aktivnosti in vrednotenje doseženih rezultatov s kazalniki, finančni pregled pridobljenih in porabljenih sredstev ter razlog za morebitno razliko med njima.

Na kakovost poročanja izvajalcev o bilateralni razvojni pomoči vplivajo določila pogodbe o financiranju, na podlagi katere mora izvajalec poročati, ter ustrezen nadzor nad poročanjem. V pogodbi mora biti določeno, o čem mora izvajalec poročati, do kdaj in na kakšen način. Ustrezen nadzor mora zagotoviti dopolnitev pomanjkljivih vsebinskih in finančnih poročil izvajalcev. Ministrstva morajo imeti dokazila, da je bil nadzor opravljen in pomanjkljivosti pri poročanju odpravljene.

2.3.3.1 Kakovost pogodb

V reviziji smo pri poročanju izvajalcev in nadzoru nad poročanjem izvajalcev preverili vzorec pogodb, ki jih je z izvajalci sklenilo MZZ. Preverili smo kakovost pogodb z vidika zagotavljanja ustreznega nadzora nad bilateralno razvojno pomočjo. Namen nadzora je zagotavljanje pravilnosti izvedbe postopkov, namenskosti porabe sredstev proračuna, upravičenosti stroškov in zagotavljanje doseganja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja.

K učinkovitosti nadzora v veliki meri pripomore kakovost pogodb. Kakovostne pogodbe, ki se sklepajo z izvajalci, morajo po naši oceni z vidika zagotavljanja ustreznega nadzora vsebovati vsaj:

- zakonske podlage, ki so osnova za sklenitev pogodbe;
- proračunske postavke, na katerih so zagotovljena sredstva;
- postopek, na podlagi katerega je bil izbran izvajalec;
- cilj mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- vse aktivnosti, ki jih bo izvajalec izvedel;
- pričakovane rezultate aktivnosti;
- finančni načrt, iz katerega je razvidno, katere vrste stroškov bo ministrstvo krilo;
- obdobje nastanka upravičenih stroškov;
- obveznost izvajalca za finančno in vsebinsko poročanje.

Ugotovili smo, da nobena od pregledanih pogodb ne vsebuje vseh sestavin, ki jih mora kakovostna pogodba vsebovati. Prav tako nobena od pregledanih pogodb ne vsebuje podatka o obdobju nastanka upravičenih stroškov in cilja mednarodnega razvojnega sodelovanja. Kot podlaga za sklenitev pogodbe je večkrat naveden sklep Vlade RS, ne pa tudi zakonska podlaga.

V nadaljevanju navajamo nekaj pogodb, za katere ocenjujemo, da ne prispevajo k preglednosti in ustreznemu nadzoru nad bilateralno razvojno pomočjo:

- Pregledali smo pogodbo, katere sestavni del je predračun stroškov projekta. Iz predračuna je razvidno, da je izvajalec upravičen do administrativnih stroškov v določeni višini. S pogodbo ni določeno, kateri stroški so administrativni stroški⁷⁵.
- Pogodbe se sklepajo za celotno ali delno financiranje določenega projekta. Pregledali smo pogodbo, na podlagi katere je MZZ sofinanciralo projekt. Pogodba ne vsebuje navedbe sofinancerjev projekta, višine njihovega sofinanciranja in vrst stroškov projekta, ki so upravičeni za sofinanciranje.
- Pregledali smo pogodbo o sofinanciranju ustanove Skupaj v letu 2010. Iz programa dela, ki ga je MZZ predložilo kot prilogo k pogodbi, ni razvidno, katere vrste stroškov in v kakšnem deležu bodo kriti s sredstvi MZZ. Iz programa dela tudi ni razvidno, katere projekte mora ustanova Skupaj izvesti s temi sredstvi in kateri so upravičeni stroški projektov.

Ocenjujemo, da sklenitev pogodbe o sofinanciranju delovanja ustanov, v kateri ni jasno navedenih projektov, ki jih mora ustanova izvesti, ter vrst in višine stroškov, za kritje katerih so namenjena dogovorjena sredstva, ne daje ustrezne podlage za doseganje ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja, za učinkovit nadzor nad porabo sredstev bilateralne razvojne pomoči ter ne pripomore k zagotavljanju gospodarne porabe sredstev. Sklenitev pogodbe o sofinanciranju, iz katere ni razvidno, katere stroške financirajo drugi financerji, povečuje tveganje za kritje istih stroškov ustanove od različnih financerjev.

2.3.3.2 Vsebinsko in finančno poročilo izvajalcev

Pogodbe, sklenjene med MZZ in izvajalci, vsebujejo zahtevo za poročanje izvajalcev. Večina pogodb določa predložitev vsebinskega poročila o izvedenih aktivnostih ter finančnega poročila o porabi sredstev.

⁷⁵ V finančnem poročilu, ki ga je izvajalec predložil MZZ, je izvajalec prikazal administrativne stroške, pri tem pa ni razkril podatkov o računih in tudi ni pojasnil vsebine teh stroškov.

Nekatere pogodbe določajo tudi predložitev kopij plačanih računov in seznama priloženih računov s seštevkom.

Pri pregledanih javnih razpisih so navodila o vsebinskem in finančnem poročanju opredeljena v razpisih. Ko ne gre za javni razpis, MZZ nima navodil o vsebinskem in finančnem poročanju izvajalcev. Ocenjujemo, da bi navodila o obveznih podatkih, ki jih mora vsebinsko in finančno poročilo vsebovati, zagotovila poenotenje pregleda nad izvedenimi aktivnostmi in porabo sredstev bilateralne razvojne pomoči.

V pregledanih pogodbah ni bilo opredeljeno, kateri podatki morajo biti razvidni iz finančnega poročila. Finančna poročila, ki jih izvajalci pošiljajo MZZ, vsebujejo različne preglednice stroškov. Iz njih so razvidni zneski posameznih računov, pogodb oziroma obračunov. Drugih podatkov ni navedenih v vseh preglednicah (naziv dobavitelja, številka in datum računa, datum plačila, vrsta stroška).

MZZ bi moralo imeti zagotovilo, da je izvajalec predložil pravilne podatke o upravičenih stroških, ki se nanašajo izključno na financirane projekte in jih je izvajalec evidentiral v računovodskih evidencah. Prav tako mora imeti MZZ vzpostavljene kontrole, ki zmanjšujejo tveganje, da bi več financerjev krilo iste stroške.

MZZ bi lahko zmanjšalo tveganje za pridobitev nepravilnih podatkov in za večkratno kritje stroškov s tem, da bi od izvajalcev zahtevalo, da evidentirajo stroške projekta na posebnem stroškovnem mestu ter posredujejo podatke o stroških projekta tudi na podlagi ustreznega izpisa iz računovodskega informacijskega sistema. Ugotovili smo, da MZZ tovrstnih kontrol nima vzpostavljenih.

MZZ bi k zagotavljanju poenotenega vsebinskega pregleda pripomoglo s pripravo navodil o obveznih podatkih, ki jih mora vsebinsko poročilo vsebovati. Vsebinsko poročilo bi moralo vsebovati vsaj:

- naziv aktivnosti oziroma projekta;
- opis aktivnosti, iz katerega je razvidno, kdo je vključen v aktivnost oziroma projekt, kaj projekt obsega, kako se bo izvedel in rok za izvedbo;
- morebitne sofinancerje;
- cilj mednarodnega razvojnega sodelovanja, k čigar uresničitvi je financirana aktivnost pripomogla;
- rezultate aktivnosti.

Kadar so ti podatki že razvidni iz pogodbe oziroma prilog k pogodbi, bi morali biti iz vsebinskega poročila razvidni odmiki od načrtovanega in pojasnjeni razlogi za odstopanja. Ostali podatki so odvisni od vrste oziroma značilnosti posameznega financiranega projekta ali aktivnosti. Poleg tega bi moralo vsebinsko poročilo vsebovati vse pomembne informacije, ki jih MZZ potrebuje za oceno upravičenosti stroškov, navedenih v finančnem poročilu. V pregledanih pogodbah ni opredeljeno, kateri podatki morajo biti razvidni iz vsebinskega poročila, ki ga mora izvajalec predložiti MZZ.

Na vzorcu pregledanih pogodb smo ugotovili, da nobena ne vsebuje vseh sestavin, ki bi omogočile primerno stopnjo nadzora nad porabo sredstev. Ugotovili smo tudi, da se sklepajo pogodbe o sofinanciranju, iz katerih ni razvidno, katere stroške delovanja in programa financirajo drugi sofinancerji, kar povečuje tveganje, da bi več financerjev krilo iste stroške izvajalca. Prav tako ocenjujemo, da brez navodil o obveznih podatkih, ki jih morata vsebovati finančno in vsebinsko poročilo, ni mogoče zagotoviti poenotenega finančnega pregleda nad porabo sredstev in vsebinskega pregleda nad izvajanjem bilateralne razvojne pomoči.

2.3.4 Zagotavljanje korektivnih ukrepov

Preverili smo, kako ministrstva na področju bilateralne razvojne pomoči zagotavljajo korektivne ukrepe. V ta namen smo ministrstvom poslali vprašalnik in z njimi opravili razgovor.

Pojasnilo MZZ

MZZ je v kasnejše javne razpise za sofinanciranje razvojnih in humanitarnih projektov nevladnih organizacij vključilo natančnejše kriterije za izbiro projektov in natančnejše določene upravičene stroške. Take kriterije je določilo na podlagi izkušenj, pridobljenih pri predhodnih razpisih.

Pojasnilo MF

MF je na podlagi priporočila računskega sodišča ob izvedbi revizije zaključnega računa proračuna prešlo na četrtletna plačila CEF. S CMSR je sklenilo Sporazum o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja, ker je po sklenitvi prve pogodbe s CMSR ugotovilo, da je treba urediti tudi druga razmerja.

Zagotavljanje korektivnih procesov je nujno za razvoj in napredek na področju. Korektivni ukrepi odpravljajo nastale odklone od prvotno načrtovanih procesov, od izvedbe oziroma od poročanja o vseh nastalih aktivnostih znotraj procesa. Tak način upravljanja prikazujemo pri poročanju, ko cilji in pričakovani rezultati niso doseženi in je v poročilu določeno, kako naj v določenih primerih ravnajo ter tako zagotavljajo korektivne ukrepe. Prikazujemo primer dobre prakse na področju zagotavljanja korektivnih ukrepov.

Primeri zagotavljanja korektivnih ukrepov	
Sestavine poročanja	Vsebina
Izidi niso bili proizvedeni, kot je bilo načrtovano.	To zahteva nadaljnjo razlago vzrokov, ki so do tega pripeljali.
Programski viri niso bili zadostni.	Možno je, da zahtevani vložki niso bili pravilno ocenjeni ali pa je bilo v proračunskem obdobju proizvedenih več izidov, kot je bilo načrtovanih. Potrebna je razlaga.
Niso bili izpolnjeni nujni pogoji za delovanje programa.	Predpostavke glede vpliva zunanjih dejavnikov so bile nepravilne ali niso bili upoštevani vsi zunanji dejavniki. Morebitne zunanje dejavnike je treba ugotoviti in navesti.
Načrtovana produkcija izidov ni vodila do pričakovanih rezultatov, čeprav so bili zunanji dejavniki naklonjeni.	To pomeni, da predvideni odnos vzroka in posledice med izidom in rezultatom ni bil dovolj natančno domišljen ali pa da so k temu prispevali notranji dejavniki in/ali napačno delovanje organizacije.
Vir: računsko sodišče, Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces, str. 59.	

Sistem bi moral biti naravnan tako, da bi na vseh ravneh omogočal sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe, ki neogibno nastajajo v času, ter sledljivost teh dopolnitev.

Iz vprašalnikov, poslanih ministrstvom, in razgovora z zaposlenimi na ministrstvih, ocenjujemo, da večina ministrstev v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja korektivnih ukrepov ne izvaja, nekatera pa jih ne izvajajo v zadostni meri. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja ni vzpostavljen tako, da bi bilo natančno določeno, kdo in na kakšen način je pristojen ter odgovoren za organiziranost sistema, kako dolgoročno načrtovati in izvajati, kako zagotavljati kakovost ter kako posamezno pomanjkljivost v sistemu izboljšati z jasno določenimi pristopi.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 9. 2010. V reviziji smo proučevali postopke načrtovanja, izvajanja, nadziranja in zagotavljanja korektivnih ukrepov ministrstev za oblikovanje učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja. Revizijo smo izvedli pri ministrstvih, ki so pristojna oziroma so financerji ustanov, ki jih je (so)ustanovila Republika Slovenija. To so *Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za javno upravo*.

Menimo, da postopki načrtovanja, izvajanja, nadziranja in zagotavljanja korektivnih ukrepov v obdobju, na katero se nanaša revizija, *v pretežnem delu niso zagotavljali učinkovitega sistema mednarodnega razvojnega sodelovanja*. Pristojnosti in odgovornosti vključenih institucij v sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja niso dovolj jasno določene in razmejene. Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije ne definira nalog nacionalnega koordinatorja, naloge medresorskega delovnega telesa in strokovnega sveta pa niso dovolj natančno opredeljene.

Ciljev na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja ni mogoče neposredno povezati s cilji, opredeljenimi v strateškem in izvedbenem dokumentu razvojnega načrtovanja Republike Slovenije, to je v Strategiji razvoja Slovenije in Državnem razvojnem programu Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Cilji, kakor so opredeljeni v Zakonu o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije in Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015, niso merljivi. Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije ne vključuje definicije posameznih pojmov in načel mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so poleg ciljev ključnega pomena za učinkovit sistem. Prav tako ne opredeljuje področja humanitarne pomoči in vsebine javnega pooblastila oziroma nalog, ki jih bo opravljal nosilec javnega pooblastila. Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 ne določa jasnih meril za dodeljevanje sredstev po vsebinskih in geografskih prednostnih nalogah.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, nista bila pripravljena ne pravni akt o vključevanju gospodarskih družb v mednarodno razvojno sodelovanje ne predpis ocene uspešnosti uresničevanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 in posameznih izvedenih projektov mednarodnega razvojnega sodelovanja. Sprejeta tudi ni bila strategija mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije. Strateški programski dokumenti za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način, ki morajo po Resoluciji o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 opredeljevati večletni finančni okvir, področja sodelovanja, dinamiko in izvajalce, niso bili pripravljene.

Letnih izvedbenih dokumentov, ki bi vključevali vse obvezne sestavine načrtovanja, ministrstva niso pripravljala.

Izvajalci so pridobili sredstva bilateralne razvojne pomoči na različne načine, to je na podlagi programa dela, lastne pobude, sklepa Vlade Republike Slovenije in z uspešno prijavo na javne razpise. Ministrstva so izvajalcem na podlagi javnih razpisov dodelila pet odstotkov sredstev bilateralne razvojne pomoči, 95 odstotkov pa brez javnih razpisov. Ministrstva nimajo meril za dodeljevanje sredstev ustanovam, zato obstaja tveganje, da pri izbiri ni bila zagotovljena dovolj visoka raven preglednosti in namenske rabe sredstev.

Namen porabe sredstev ni bil dovolj natančno opredeljen. Iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci ni vedno razvidno, ali so sredstva namenjena za delovanje izvajalcev ali za izvajanje projektov. Pogodbe o financiranju so v skladu z vlogami za dodelitev sredstev. Vsebina vlog za dodelitev sredstev, ki so program dela, opis projekta in projektna dokumentacija, se tudi med izvajalci razlikuje. Tudi ključne sestavine pogodb o financiranju se med posameznimi izvajalci razlikujejo. Do leta 2010 večina pogodb ni vsebovala vseh sestavin pogodbe o financiranju po določilih Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije. Tudi način financiranja in zahteve za poročanje so se razlikovale.

Poročila o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije za posamezna leta so pomanjkljiva in niso izdelana po enotni metodologiji zbiranja in prikazovanja podatkov. Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravljalo letnih ocen uspešnosti uresničevanja ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Pogodbe o financiranju, sklenjene med posameznimi ministrstvi in izvajalci, določajo, da izvajalci pripravijo vsebinsko in finančno poročilo. Kadar so ministrstva sredstva dodelila izvajalcem brez javnega razpisa, Ministrstvo za zunanje zadeve ni pripravilo navodil, kaj naj bi vsebinska in finančna poročila, ki jih morajo pripravljati izvajalci, vsebovala.

Ministrstva v sistemu mednarodnega razvojnega sodelovanja korektivnih ukrepov niso izvajala oziroma jih niso izvajala v zadostni meri. Sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja bi moral biti naravnan tako, da bi na vseh ravneh omogočal sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe, ter sledljivost teh dopolnitev.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za zunanje zadeve mora v roku 90 dni od prejema revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, ter
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. Ministrstvo za zunanje zadeve mora pri postopkih poročanja o mednarodnem razvojnem sodelovanju:

- za izvajalce mednarodnega razvojnega sodelovanja (ustanove, Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, nevladne organizacije, gospodarske družbe) začeti aktivnosti za pripravo enotne metodologije poročanja in
- za vse prejemnike po 11. členu Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije, ki pridobivajo javnofinančna sredstva za mednarodno razvojno sodelovanje, začeti aktivnosti za vzpostavitev celovitega sistema spremljanja in poročanja o mednarodnem razvojnem sodelovanju, tako da določi metodologijo zbiranja in prikaza podatkov.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik

javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷⁶. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za zunanje zadeve krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁷⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za zunanje zadeve kot nacionalnemu koordinatorju priporočamo, naj vzpostavi celovit sistem mednarodnega razvojnega sodelovanja tako, da:

- natančno določi naloge in razmeji odgovornosti med posameznimi vključenimi institucijami oziroma delovnimi telesi;
- sprejme ustrezno strategijo za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- pripravi strateške programske dokumente za države, s katerimi Republika Slovenija izvaja programe/projekte uradne razvojne pomoči na programski način;
- ovrednoti cilje mednarodnega razvojnega sodelovanja, tako da bodo jasni, merljivi, časovno opredeljeni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja;
- poskrbi, da bodo vsi proračunski uporabniki, ki v finančnih načrtih zagotavljajo financiranje mednarodnega razvojnega sodelovanja, za pripravo letnih poročil o mednarodnem razvojnem sodelovanju sporočali podatke o porabi sredstev Ministrstvu za zunanje zadeve.

Ministrstvu za zunanje zadeve, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj:

- pri postopkih načrtovanja mednarodnega razvojnega sodelovanja:
 - pripravljajo letne izvedbene dokumente, ki zajemajo obvezno vsebino dokumentov razvojnega načrtovanja;
 - v obrazložitvah finančnih načrtov specificirajo cilje mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki naj izpolnjujejo vse kriterije za preverjanje ustreznosti programskih ciljev (povezava s preglednico na strani 24);
- pri postopkih izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja:
 - vzpostavijo pregleden način dodeljevanja sredstev za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja, tako da bodo merila ne glede na način dodelitve sredstev za vse izvajalce vnaprej znana; izvajalci naj bodo izbrani na pregleden način in po predpisanih postopkih, postopki dodeljevanja pa javni;
 - določijo namen porabe sredstev za mednarodno razvojno sodelovanje, tako da bo iz pogodb o financiranju med ministrstvi in izvajalci jasno razvidno, koliko sredstev je namenjenih za delovanje izvajalcev in koliko za izvajanje projektov;
 - vnaprej določijo vsebino vloge za dodelitev sredstev oziroma prilogo pogodbe o financiranju (opis projekta, projektno dokumentacijo, program dela) in merila za presojo ustreznosti vlog;
 - poenotijo pogodbe, ki morajo zavezovati izvajalca v skladu s 13. členom Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije;
 - poenotijo in vnaprej določijo način financiranja izvajalcev.

Pravni pouk

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

Številka: 3263-1/2010/91
Ljubljana, 3. avgusta 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
4. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
5. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
6. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
7. Ministrstvu za javno upravo, priporočeno;
8. dr. Dimitriju Ruplu, priporočeno;
9. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
10. mag. Janezu Drobniču, priporočeno;
11. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
12. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
13. Marjeti Cotman, priporočeno;
14. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
15. dr. Andreju Bručanu, priporočeno;
16. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
17. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
18. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
19. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
20. mag. Darji Radić, priporočeno;
21. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
22. arhivu, tu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Memorandumi in sporazumi

Republika Slovenija ima sklenjene memorandume o soglasju med Vlado RS in vlado države prejemnice pomoči o strokovni pomoči na področju evropskih zadev z Republiko Makedonijo⁷⁷, Republiko Albanijo⁷⁸, Republiko Črno goro⁷⁹ in Republiko Srbijo⁸⁰. Memorandum je podlaga za sodelovanje med Republiko Slovenijo in državo prejemnico pomoči pri zagotavljanju strokovne pomoči na področju evropskih zadev. Po memorandumu se usposabljanje javnih uslužbencev države prejemnice pomoči pri pripravi na vstop v Evropsko unijo izvaja sporazumno in na podlagi letnega programa sodelovanja, ki temelji na potrebah države prejemnice pomoči. Strokovno pomoč v imenu Vlade RS usklajuje SVREZ.

Republika Slovenija ima sklenjene sporazume med Vlado RS in vlado države prejemnice pomoči o razvojnem sodelovanju s Srbijo in Črno goro⁸¹, Republiko Makedonijo⁸², Bosno in Hercegovino⁸³,

⁷⁷ Uredba o ratifikaciji memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Makedonije o strokovni pomoči na področju evropskih zadev, Uradni list RS, št. 74/03.

⁷⁸ Uredba o ratifikaciji memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Republike Albanije o strokovni pomoči na področju evropskih zadev, Uradni list RS, št. 71/08.

⁷⁹ Uredba o ratifikaciji memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne Gore o strokovni pomoči na področju evropskih zadev, Uradni list RS, št. 71/08.

⁸⁰ Uredba o ratifikaciji memoranduma o soglasju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Srbije o strokovni pomoči na področju evropskih zadev, Uradni list RS, št. 43/09.

⁸¹ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado RS in Svetom ministrov Srbije in Črne gore o razvojnem sodelovanju (BCSRS), Uradni list RS, št. 22/05.

⁸² Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado RS in Vlado Republike Makedonije o razvojnem sodelovanju (BMKRS), Uradni list RS, št. 64/06.

⁸³ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o razvojnem sodelovanju med Vlado RS in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o razvojnem sodelovanju (BBHRS), Uradni list RS, št. 129/06.

Republiko Moldovo⁸⁴, Republiko Albanijo⁸⁵, Republiko Črno goro⁸⁶, Republiko Ukrajino⁸⁷ in Republiko Kosovo⁸⁸. Sporazum, katerega cilj je prispevati h gospodarskemu razvoju in evropski usmerjenosti države prejemnice pomoči, določa ciljna področja razvojnega sodelovanja. Sporazum določa, da so posamezne oblike razvojnega sodelovanja opredeljene v pogodbah o sodelovanju, ki jih sklepajo nosilci ali izvajalci projektov in programov z državo prejemnico pomoči. Pobudo za izvedbo projekta ali programa lahko poda skupni odbor ali posamezni nosilec oziroma izvajalec dejavnosti. Skupni odbor, sestavljen iz omejenega števila članov iz vsake države pogodbenice, predlaga prednostne naloge, programe in projekte mednarodnega razvojnega sodelovanja, upošteva oceno že sklenjenih programov in projektov razvojnega sodelovanja. Za izvajanje sporazuma skrbi MZZ.

Splošen cilj memoranduma, to je usposabljanje javnih uslužbencev države prejemnice pri pridruževanju in pristopanju Evropski uniji s posredovanjem znanja in izkušenj državne uprave Republike Slovenije, se v delu tehnične pomoči prekriva s ciljnim področjem razvojnega sodelovanja v sporazumu, kot na primer podpiranje usposabljanja osebja državne uprave za vstop v Evropsko unijo. MZZ je navedlo, da sta MZZ in SVREZ na seji vlade 25. 2. 2010 sklenila ustni dogovor, da bo MZZ v prihodnje usklajevalo programe tehnične pomoči. Dne 4. 7. 2010 je bila primopredaja gradiv s področja bilateralne tehnične pomoči med MZZ in SVREZ. Na podlagi dogovora in zaradi uskladitve pristojnosti in poenotenja zagotavljanja tehnične pomoči državam prejemnicam je MZZ 20. 5. 2010 podalo Pobudo za odpoved memorandumov o soglasju o strokovni pomoči na področju evropskih zadev (v nadaljevanju: pobudo). Vlada RS je 10. 6. 2010 sprejela sklep št. 54400-14/2009/14, s katerim je sprejela pobudo ter naložila MZZ, da izvede postopke za njihovo odpoved.

⁸⁴ Zakon o ratifikaciji Sporazuma o razvojnem sodelovanju med Vlado RS in Vlado Republike Moldove o razvojnem sodelovanju (BMDRS), Uradni list RS, št. 58/07.

⁸⁵ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado RS in Svetom ministrov Republike Albanije o razvojnem sodelovanju (BALRS), Uradni list RS, 46/08.

⁸⁶ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado RS in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju (BMNRS), Uradni list RS, št. 29/09.

⁸⁷ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado RS in Kabinetom ministrov Ukrajine o razvojnem sodelovanju (BUKRS), Uradni list RS, št. 37/09.

⁸⁸ Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado RS in Vlado Republike Kosovo o razvojnem sodelovanju (BXKRS), Uradni list RS, št. 30/10.

Priloga 2: Pregled ključnih dokumentov CMSR s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja od leta 2006

Datum	Dokument	Vsebina
28. 12. 2006	Dodatek k pogodbi o preoblikovanju Centra za mednarodno sodelovanje in razvoj	Prenos soustanoviteljskih pravic in obveznosti soustanoviteljev Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana in Gospodarske zbornice Slovenija na Slovensko izvozno in razvojno banko, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka). Vlada RS in SID banka imata vsaka polovico upravljavskih polovic.
22. 3. 2007	Sklep Vlade RS št. 01407-2/2007/3	Javno pooblastilo za izvajanje dela tehnično-operativnega dela mednarodnega razvojnega sodelovanja.
18. 5. 2007	Pogodba o izvajanju tehnično-operativnih nalog pri financiranju mednarodnega razvojnega sodelovanja.	
15. 4. 2008	Sporazum o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja	Opređeljuje tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja, financiranje, stroške, poročanje in druge pravice in obveznosti.
7. 5. 2008	Pogodba o financiranju št. 1611-08-430002	
23. 12. 2008	Aneks I k Pogodbi o financiranju št. 1611-08-430002	
7. 4. 2009	Pogodba o financiranju št. 1611-09-430001	
27. 11. 2009	Aneks I k Pogodbi o financiranju št. 1611-09-430001	
11. 5. 2010	Sklep o pogojih za dodelitev sredstev pravnim osebam javnega ali zasebnega prava, ki na podlagi javnega pooblastila izvajajo tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja	Ureja sofinanciranje pooblaščenih pravnih oseb javnega in zasebnega prava za izvajanje tehnično-operativnega dela resolucije. Opređeljuje tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja, financiranje, stroške, poročanje in druge pravice in obveznosti.
12. 5. 2010	Pogodba o financiranju št. 1811-10-0000101	
25. 5. 2010	Aneks II k Pogodbi o financiranju št. 1611-08-430002	

Viri: dokumenti, navedeni v tabeli.

S Sporazumom o sodelovanju pri izvajanju mednarodnega razvojnega sodelovanja (v nadaljevanju: sporazum) z dne 15. 4. 2008 sta Republika Slovenija, ki jo je zastopalo MF, in CMSR določila namen

sporazuma, tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja⁸⁹, financiranje, stroške, poročanje in druge pravice in obveznosti v medsebojnem razmerju.

Sporazum določa, da CMSR predvsem financira razvojne projekte, ki se izvajajo v državah v razvoju:

- pomoč finančnim institucijam, katerih cilj je spodbujanje gospodarskega razvoja v državah v razvoju;
- opravljanje storitev in dobave blaga, namenjenega gospodarskemu in družbenemu razvoju držav v razvoju;
- donacije izobraževalnim, zdravstvenim, raziskovalnim, družbenim in kulturnim institucijam v državah v razvoju;
- tehnična pomoč in druge podobne oblike financiranja.

Tehnično-operativni del izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, kot je opredeljen v sporazumu, je popolnoma enako opredeljen v 2. alineji 9. člena ZMRS.

Zaradi sprememb v predpisih na področju izvrševanja proračuna Republike Slovenije je minister za zunanje zadeve s soglasjem ministra za finance izdal Sklep o pogojih za dodelitev sredstev pravnim osebam javnega ali zasebnega prava, ki na podlagi javnega pooblastila izvajajo tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja⁹⁰ (v nadaljevanju: sklep o pogojih za dodelitev sredstev), ki ureja financiranje pooblaščenih pravnih oseb javnega ali zasebnega prava za izvajanje tehnično-operativnega dela resolucije.

Določila sklepa o pogojih za dodelitev sredstev so večinoma identična sporazumu. Sklep o pogojih za dodelitev sredstev med pristojnosti financiranja razvojnih projektov, ki spadajo pod tehnično-operativni del izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja, vključuje še razvojne projekte z vključevanjem gospodarskih družb, predvideva vračilo sredstev pri morebitnem presežku, promocijo in uporabo logotipa mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije.

⁸⁹ Sporazum določa, da CMSR tehnično-operativni del mednarodnega razvojnega sodelovanja izvaja tako, kot določa 9. člen ZMRS.

⁹⁰ Sklep št. ZRA - 202/10 z dne 11. 5. 2010.

Priloga 3: Pregled financiranja izvajalcev bilateralne razvojne pomoči v obdobju od leta 2007 do 30. 9. 2010

v evrih

Izvajalec	Financer	Leto 2007	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010 (od 1. 1. do 30. 9.)
CMSR	MF	1.464.567	1.582.556	1.685.934	2.526.195
	MZZ	0	0	0	
Ustanove					
ITF	MORS	440.828	379.736	379.736	379.736
	MZ	65.265	0	146.000	0
	MZZ	0	0	0	180.000
CEF	MZZ	0	0	0	861.032
	MF	769.410	1.000.000	900.000	
Skupaj	MZZ	156.000	219.111	277.460	192.000
	MORS	0	9.500	7.600	1.171
	MZ	0	0	0	0
	MZZ	751.127	893.700	680.000	580.000
CeGD	MJU	0	35.000	20.000	45.000
	MG	0	0	20.000	0
	MZZ	0	0	0	80.000
Nevladne organizacije					
JR	MZZ	0	102.600	265.184	789.868
JNMV	MZZ	0	21.000	48.636	20.000
JR EU sredstva	MJU	0	0	158.098	
Sklepi Vlade RS	MZZ	129.225	93.750	214.800	
Sklep Vlade RS	MDDSZ	55.600	58.350	0	61.808
Gospodarske družbe					
Sklep Vlade RS	MG	280.000	245.000	0	0
JR	MZZ	0	0	94.207	0
JNMV	MZZ	0	0	0	7.207

Opombi: JR – javni razpis,
JNMV – javno naročilo male vrednosti.

Viri: prejete pogodbe o financiranju do vključno 30. 9. 2010 in odgovori na vprašalnik računskega sodišča.



Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

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