

RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Evropska sredstva in državne pomoči

## ***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

Evropska sredstva in državne pomoči



**R**ačunsko sodišče je revidiralo uspešnost delovanja sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada v obdobju od 25. 1. 2006 do 15. 6. 2007. Revidiranec je bila Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je v vlogi organa upravljanja sredstev strukturnih skladov odgovorna za vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora strukturnih skladov.

V skladu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti so državne pomoči nezdružljive s skupnim trgom in prepovedane, kljub temu pa so dovoljene nekatere izjeme. Država članica mora dodeljevanje nove pomoči pravočasno prijaviti Evropski komisiji in pomoči ne sme dodeliti, preden Evropska komisija ne odobri takšne pomoči. Pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov programskega obdobja od leta 2004 do 2006 so morale države članice upoštevati dodatne omejitve glede višine prispevka skladov, ki se nanašajo na naložbe v podjetja.

Republika Slovenija namerava v obdobju od leta 2004 do 2015 zasebnim subjektom dodeliti 1.296 milijonov evrov sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Pri tem mora upoštevati omejitve, ki izhajajo iz pravil državnih pomoči. Z revizijo je računsko sodišče želelo preveriti, ali je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov prepoznala tveganja s področja državnih pomoči, ali je vzpostavila elemente za obvladovanje teh tveganj in ali se ti elementi izvajajo, nadzirajo in dopolnjujejo. Revizija ni vsebovala preverjanja pravilnosti posamezne dodelitve sredstev končnim prejemnikom.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so se izvajali ukrepi programskega obdobja od leta 2004 do 2006 in delno prednostne usmeritve programskega obdobja od leta 2007 do 2013, ki so se začele izvajati z letom 2007. Ker operativni programi, opisi sistema in navodila za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 še niso bili v celoti pripravljene oziroma jih Evropska komisija še ni potrdila, računsko sodišče ni celovito presojalo sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je vzpostavila sistem upravljanja in nadzora za dodeljevanje sredstev strukturnih skladov, vendar po mnenju računskega sodišča v naslednjih pomembnejših primerih ni ravnala smotrno:

- ni vzpostavila sistematičnega oziroma celostnega in vsebinskega spremljanja področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov, vključno z opredelitvijo odgovornih oseb in njihovih nalog;
- pri potrjevanju izvajanja ukrepov in instrumentov programskega obdobja od leta 2004 do 2006 ni izvajala ustreznih aktivnosti za obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči: potrjevala in izdajala je dokumente, ki so imeli navedene sheme državnih pomoči, katerih veljava se je že iztekla

- oziroma so bile sheme že nadomeščene z novimi; potrjeni ukrepi in instrumenti so omogočali, da se podjetjem dodelijo sredstva Evropske unije v višjem deležu, kot je dovoljeno z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 za strukturne sklade in Enotnim programskim dokumentom;
- ni izvedla aktivnosti, s katerimi bi se prepričala, da kontrole oziroma kontrolni listi za izvajanje preverjanj skladnosti s pravili državnih pomoči pri organih, ki z razpisi in programi dodeljujejo sredstva strukturnih skladov končnim prejemnikom, obstajajo, so ustrezne vsebine ter se dejansko izvajajo;
  - ni vzpostavila sistematičnega evidentiranja in obravnavanja ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti zunanjih nadzornih institucij, tudi na področju državnih pomoči.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo delovanje sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri Evropskem socialnem skladu in Evropskem skladu za regionalni razvoj *neuspešno*, oziroma da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni izvajala takšnih aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko zagotavljala skladnost s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov.

Za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti mora Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v roku 90 dni po prejemu poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo. V odzivnem poročilu mora izkazati, da je opredelila naloge sistematičnega oziroma celostnega in vsebinskega spremljanja zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov in imenovala odgovorno osebo za opravljanje teh nalog, da je izdelala analizo tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov in da je izdala navodila za izvajanje operacij programskega obdobja od 2007 do 2013, ki vključujejo postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči, vključno s postopki preverjanja in ukrepanja.

Za boljše obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov v programskem obdobju od 2007 do 2013 je računsko sodišče Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko priporočilo, naj okrepi svojo vlogo pri usposabljanju oziroma koordiniranju usposabljanja organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov. Od organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov naj pridobiva opise postopkov za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči in preverja ustreznost vsebine vseh kontrolnih listov in sistematično preverja njihovo uporabo. Kontrolni listi bi morali vsebovati preveritve glede državnih pomoči za vse dejavnosti, tudi tiste, ki se ne dodeljujejo v okviru shem državnih pomoči. Natančno naj spremlja in obravnava nepravilnosti in pomanjkljivosti in obravnava naj vsa revizijska poročila, ki se nanašajo na dodeljevanje sredstev strukturnih skladov.

# KAZALO

<b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>	<b>8</b>
1.1 UTEMELJITEV IN CILJ REVIZIJE .....	8
1.2 PREDSTAVITEV SLUŽBE VLADE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO.....	9
1.3 PODROČJE REVIZIJE .....	11
1.3.1 Sistem spremljanja državnih pomoči in sistem izvajanja strukturnih skladov .....	11
1.3.2 Revizijski pristop in področja tveganja.....	14
<b>2. ALI JE ZA DODELJEVANJE SREDSTEV STRUKTURNIH SKLADOV VZPOSTAVLJEN USPEŠEN SISTEM OBVLADOVANJA TVEGANJ S PODROČJA DRŽAVNIH POMOČI</b>	<b>18</b>
2.1 VZPOSTAVITEV POSTOPKOV .....	18
2.1.1 Opredelitev nalog in odgovornosti sistematičnega spremljanja.....	18
2.1.2 Zagotovitev znanja .....	19
2.1.3 Priprava navodil.....	21
2.1.3.1 Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji.....	22
2.1.3.2 Navodilo nosilec proračunskih postavk za pripravo predlogov instrumentov ter posredniškemu telesu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za predloge potrditev izvedbene strukture ukrepov EPD 2004–2006 .....	23
2.1.3.3 Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni.....	24
2.1.3.4 Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006.....	24
2.1.3.5 Navodila posredniškega telesa za izvajanje ukrepov državnih pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj v programskem obdobju 2004–2006 .....	25
2.2 NADZOR NAD IZVAJANJEM.....	26
2.2.1 Informacije o vzpostavitvi sistema in potrjevanje ISU.....	26
2.2.1.1 Informacije o vzpostavitvi sistema.....	26
2.2.1.2 Potrjevanje ISU .....	27
2.2.2 Spremljanje izvajanja kontrol.....	31
2.2.3 Spremljanje in obravnava nepravilnosti in pomanjkljivosti .....	32
2.3 DOPOLNJEVANJE .....	34

2.3.1	Dopolnjevanje zaradi ugotovljenih sistemskih nepravilnosti.....	34
2.3.2	Dopolnjevanje zaradi sprememb predpisov o državnih pomočeh in novega programskega obdobja.....	35
<b>3.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>36</b>
<b>4.</b>	<b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>38</b>
<b>5.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>40</b>
<b>6.</b>	<b>PRILOGE</b>	<b>42</b>

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo uspešnosti delovanja sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri sredstvih strukturnih skladov smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup>. Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot jih določa Napotilo za izvajanje revizije<sup>3</sup>. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 5. 6. 2007<sup>4</sup> in spremenjen 8. 8. 2007<sup>5</sup>.

## 1.1 Utemeljitev in cilj revizije

Državna pomoč v državah članicah Evropske unije ni dovoljena, ker se s tem kršijo pravila konkurence na enotnem evropskem trgu. Ne glede na to so nekatere oblike državnih pomoči dovoljene. Za pravilnost izplačil iz državnega proračuna, torej tudi sredstev skladov Evropske unije, ki se dodeljujejo kot državne pomoči, so v skladu s slovensko zakonodajo<sup>6</sup> odgovorni neposredni uporabniki državnega proračuna oziroma organi, ki so nosilci proračunskih postavk. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko) pa je v vlogi organa upravljanja sredstev strukturnih skladov<sup>7</sup> odgovorna za vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora strukturnih skladov<sup>8</sup> (v nadaljevanju: sistem izvajanja strukturnih skladov), ki zagotavlja, da je črpanje sredstev strukturnih skladov učinkovito in pravilno, torej tudi v skladu s pravili državnih pomoči<sup>9</sup>. Podrobnejši opis področja državnih pomoči in sistema strukturnih skladov je v prilogah 1 in 2 tega poročila.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

<sup>4</sup> Št. 1220-3/2007-2.

<sup>5</sup> Št. 1220-3/2007-6.

<sup>6</sup> 65. člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00,79/01, 30/02).

<sup>7</sup> V programskem obdobju od leta 2000 do 2006 so delovali naslednji strukturni skladi: Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS), Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – usmerjevalni oddelek (v nadaljevanju: E KUJS) in Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (v nadaljevanju: FIUR). V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 sta kot strukturna sklada opredeljena le ESRR in ESS.

<sup>8</sup> 4. člen Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L št. 63 z dne 3. 3. 2001, v nadaljevanju: Uredba Komisije (ES) št. 438/2001).

<sup>9</sup> 34. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. 6. 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih določa (UL L št. 161 z dne 26. 6. 1999, v nadaljevanju: Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999), da je organ upravljanja odgovoren za pravilnost upravljanja, zlasti za zagotavljanje skladnosti s politikami Evropske skupnosti, ki so navedena v 12. členu uredbe.



Z revizijo smo želeli preveriti, ali so pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov prepoznana tveganja na področju državnih pomoči, ali so vzpostavljeni elementi za obvladovanje teh tveganj in ali se ti elementi izvajajo, nadzirajo in dopolnjujejo. Pri izvedbi revizij<sup>10</sup> smo zaznali tveganje, da Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko nima na voljo informacij, na podlagi katerih bi lahko zagotavljala skladnost dodeljevanja sredstev strukturnih skladov s pravili državnih pomoči. Mednarodna revizija o državnih pomočeh<sup>11</sup>, ki ni zajemala Republike Slovenije, je kot tveganje poudarila nepoznavanje koncepta državnih pomoči, kar bi lahko pomenilo tveganje, da bi bila koordinacija med vpletenimi institucijami pomanjkljiva, prepoznavanje in prigrasitev državne pomoči neuspešni, pri nastalih problemih oziroma zastojih pa bi bili ukrepi neučinkoviti. Zamude pri prigrasitvi državne pomoči lahko pomenijo zamude pri črpanju sredstev strukturnih skladov, nedovoljena državna pomoč pa lahko pomeni izgubo sredstev strukturnih skladov na državni ravni in odvzem že dodeljenih sredstev.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti delovanja sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri Evropskem skladu za regionalni razvoj in Evropskem socialnem skladu v obdobju od 25. 1. 2006 do 15. 6. 2007. Ocenjujemo, da sistem zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči deluje uspešno, če so v sistem izvajanja strukturnih skladov vključeni elementi za obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči, ki se izvajajo, nadzirajo in dopolnjujejo.

Revizija ne vsebuje preverjanja pravilnosti posamezne dodelitve sredstev končnim prejemnikom.

## 1.2 Predstavitev Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Revidiranec je bila Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki imela je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, v sistemu izvajanja strukturnih skladov funkcijo organa upravljanja in posredniškega telesa.

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko je bila ustanovljena z odlokom<sup>12</sup> Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) kot vladna služba z delovnimi področji:

- lokalne samouprave,
- regionalnega razvoja,
- evropske kohezijske politike.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bil odgovorna oseba Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko dr. Ivan Žagar, minister brez resorja, pristojen za področje lokalne samouprave in regionalne politike.

<sup>10</sup> Revizija o sposobnosti črpanja sredstev ESRR pri izvajanju ukrepa »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja« in instrumenta »Projekti razvoja raziskovalne infrastrukture« v letih 2004 in 2005 in revizija o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz ESS za izvajanje ukrepa 2.4 »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti« v letih 2004 in 2005.

<sup>11</sup> Ključna tveganja prepoznana pri izvedbi mednarodne revizije o državni pomoči: Combined report on the notification of State aid, with the audit institutions of the Netherlands, Finland, Portugal and United Kingdom, May 2002, <http://www.rekenkamer.nl/9282400/v/>, 14. 6. 2007.

<sup>12</sup> Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Uradni list RS, št. 7/05, 122/05), s katerim je prevzela naloge Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki je prenehala delovati.

Organizacijska struktura Službe vlade za lokalno samoupravo je prikazana v prilogi 4.

Na področju evropske kohezijske politike Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko :

- vodi priprave in usklajevanje strateških dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema strukturalna sredstva iz evropskega proračuna,
- opravlja naloge splošnega upravljanja za potrebe evropskih strukturalnih skladov in Kohezijskega sklada, ki izhajajo iz veljavnega pravnega reda Evropske unije s področja kohezijske politike,
- usklajuje, določa, spremlja in vrednoti delovanje ministrstev, vladnih služb ter ostalih organov, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike (v nadaljevanju: organi v sistemu izvajanja strukturalnih skladov) ter o tem poroča vladi in opravlja druge naloge s področja evropske kohezijske politike.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so se izvajali ukrepi dveh programskih obdobjev evropske kohezijske politike: ukrepi programskega obdobja od leta 2000 do 2006<sup>13</sup>, ki se lahko izvajajo do 31. 12. 2008, in prednostne usmeritve programskega obdobja od 2007 do 2013, ki so se začele izvajati v letu 2007.

Po Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturalne politike v Republiki Sloveniji<sup>14</sup> (v nadaljevanju: uredba o izvajanju) funkcijo organov upravljanja v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 opravlja Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Tudi pristojnost in odgovornost posredniškega telesa za ESRR in ESS sta bili s to uredbo preneseni na organe upravljanja, torej na Službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko .

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/99 je organ upravljanja odgovoren za pravilnost in učinkovitost upravljanja in izvajanja Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do 2006 (v nadaljevanju: EPD)<sup>15</sup> ter za zagotavljanje skladnosti s politikami Evropske unije, vključno s pravili konkurence<sup>16</sup>.

EPD vsebuje naslednji navedbi v okviru določb za izpolnjevanje politik Skupnosti:

- »Organ upravljanja je uradno odgovoren za preverjanje in izpolnjevanje politik Skupnosti po 12. členu Uredbe Sveta (ES) št. 1260/99«,
- »v okviru točke g prvega odstavka 34. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje, da so vse sheme državnih pomoči, sofinancirane s strani pomoči Skupnosti in drugih finančnih instrumentov, polno usklajene s pravili državnih pomoči«.

EPD ima med prilogami tabelo, v kateri so navedene sheme državnih pomoči, načrtovane, da jih sofinancirajo strukturalni skladi.

<sup>13</sup> Za Republiko Slovenijo je to programsko obdobje 2004–2006, saj se je začelo šele z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo.

<sup>14</sup> Uradni list RS, št. 7/06.

<sup>15</sup> Vlada je EPD potrdila 11. 12. 2003.

<sup>16</sup> 12. in 34. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

Po Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013<sup>17</sup> ima Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko vlogo organa upravljanja in opravlja naloge upravljanja in nadzorovanja izvajanja operativnih programov<sup>18</sup>. Organ upravljanja lahko izvajanje posameznih nalog prenese na posredniško telo. V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006<sup>19</sup> je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in med drugim zlasti za:

- zagotavljanje, da so operacije<sup>20</sup> izbrane v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da se celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Evropske unije in nacionalna pravila;
- preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu s pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili.<sup>21</sup>

## 1.3 Področje revizije

### 1.3.1 Sistem spremljanja državnih pomoči in sistem izvajanja strukturnih skladov

Po Zakonu o spremljanju državnih pomoči<sup>22</sup> (v nadaljevanju: ZSDrP) so državne pomoči izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti ter so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev, da bi se zagotavljale določene konkurenčne prednosti, kot opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti<sup>23</sup> (v nadaljevanju: Pogodba).

V skladu s Pogodbo so državne pomoči nezdružljive s skupnim trgom in prepovedane, kljub temu pa obstajajo nekatere izjeme. Država članica mora zato vsak načrt za dodeljevanje nove pomoči pravočasno prijaviti Evropski komisiji in pomoči ne sme izvajati, preden Evropska komisija ne odobri takšne pomoči. Pomoč lahko država članica prijavi kot individualno državno pomoč posameznemu prejemniku ali kot shemo državnih pomoči (v nadaljevanju: shema). Shema predstavlja okvir pravil, deležev, zneskov in obdobja, znotraj katerih je dovoljeno na opredeljenih področjih poslovanja dodeliti državno pomoč več subjektom, ki poslujejo na trgu. Kadar se shema izvaja kot skupinska izjema<sup>24</sup>, je treba Evropsko komisijo

<sup>17</sup> Uradni list RS, št. 41/07.

<sup>18</sup> Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.

<sup>19</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/99 (UL L št. 210 z dne 31. 7. 2006).

<sup>20</sup> Operacija je potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja en ali več upravičencev ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec.

<sup>21</sup> 60. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/06.

<sup>22</sup> Uradni list RS, št. 37/04.

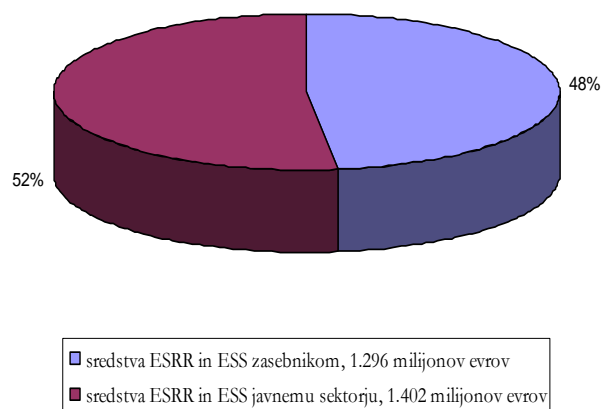
<sup>23</sup> Sklep o objavi besedila Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS, št. 27/04).

<sup>24</sup> Skupinske izjeme so državne pomoči, ki jih pred izvajanjem ni treba priglasiti Evropski komisiji na podlagi tretjega odstavka 88. člena Pogodbe. Pred izvajanjem je treba njihovo vsebino posredovati Ministrstvu za finance. Državna pomoč se mora izrecno sklicevati na relevantno uredbo o skupinskih izjemah in se ne sme izvajati, preden Ministrstvo za finance ne izda pozitivnega mnenja o njihovi usklajenosti s skupnim trgom.

o tem le obvestiti, ni pa potrebno, da shemo prej odobri Evropska komisija. Kadar se državna pomoč dodeljuje po pravilu *de minimis*<sup>25</sup>, je potrebno to evidentirati na nacionalni ravni, ni pa potrebna predhodna odobritev Evropske komisije ter obveščanje Evropske komisije o dodelitvi pomoči (Priloga 1).

Slika 1 prikazuje delež in višino sredstev ESRR in ESS, za katere Republika Slovenija načrtuje, da se v obdobju od leta 2004 do 2015 dodeli zasebnim prejemnikom (pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe) v Sloveniji. Namen revizije je bil preveriti obvladovanje tveganj pri načrtovani dodelitvi 1.296 milijonov evrov.

Slika 1: Načrtovana delitev sredstev ESRR in ESS v obdobju od leta 2004 do 2015 med zasebne prejemnike (pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe) in javni sektor v Sloveniji



Vir: Interpreting EU funds data for macroeconomic analysis in the new member states, IMF, št. WP/07/77, 2007.

Država članica Evropske unije je pri oblikovanju nacionalnih politik dolžna upoštevati usmeritve politik Skupnosti. Država članica najprej oblikuje konkretne programe, ukrepe in projekte nacionalnih politik oziroma določi, kaj je potrebno storiti za doseg nacionalnih ciljev. Nato določi, kateri od teh programov, ukrepov in projektov bodo financirani z evropskimi sredstvi.

Upravljalci državnih pomoči oblikujejo sheme za financiranje tistih programov, ukrepov in projektov, ki jih namerava država dodeliti kot državno pomoč. Če jih namerava država sofinancirati v okviru sredstev Evropske unije, mora ustrezno povezati sheme državnih pomoči z ukrepi kohezijske politike.

<sup>25</sup> Pomoči po pravilu *de minimis* so tiste pomoči, dodeljene istemu podjetju v določenem časovnem obdobju, ki ne presegajo določenega zneska. V finančnem obdobju od leta 2004 do 2006 skupni znesek pomoči, dodeljene kateremu koli podjetju, ne sme presegati 100 tisoč evrov v obdobju treh let. Od leta 2007 pa skupna pomoč po pravilu *de minimis*, dodeljena kateremu koli podjetju, ne sme presegati 200 tisoč evrov v katerem koli obdobju treh proračunskih let (Uredba Komisije (ES) 1998/2006, z dne 15. 12. 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri pomoči *de minimis* (UL L št. 379 z dne 28. 12.2006).

Gre za dva ločeno postavljena sistema: sistem spremljanja državnih pomoči in sistem izvajanja strukturnih skladov, pri tem pa nekatere institucije hkrati opravljajo naloge v obeh sistemih (slika 2). Revizija je obsegala le sistem izvajanja strukturnih skladov oziroma vključitev elementov za obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči v sistem izvajanja strukturnih skladov.

Slika 2: Sistem spremljanja državnih pomoči in sistem izvajanja strukturnih skladov

<i>Nacionalni sistem spremljanja državnih pomoči</i>	<i>Nacionalni sistem na področju strukturnih skladov za EPD obdobje od leta 2004 do 2006</i>
<p><b>Sektor za spremljanje državnih pomoči (MF):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• posreduje priglasitev državnih pomoči Evropski komisiji</li> <li>• daje mnenje za državne pomoči, ki pomenijo skupinsko izjemo in pomoči po pravilu <i>de minimis</i> ter obvesti Evropsko komisijo</li> <li>• vodi evidence, ki so dostopne institucionalnim entam</li> </ul>	<p><b>Organ upravljanja (SVLR):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• odgovoren za finančno upravljanje sredstev Evropske unije</li> </ul>
<p><b>Upravljevec državne pomoči</b> (primer 1. in 2. prednostne naloge EPD; MG, MDDSZ, SVLR):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pripravi vsebino nove in spremembe/dopolnitve stare državne pomoči (shema ali individualna pomoč)</li> <li>• odgovoren za pravilno izvajanje priglašene državne pomoči</li> <li>• poročajo MF na letni ravni o dodeljenih državnih pomočeh</li> </ul>	<p><b>Posredniško telo</b> (SVLR ali MG, MDDSZ, MKGP):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge</li> <li>• izdaja navodila za izvajanje ukrepa/</li> </ul>
<p><b>Dajalec državne pomoči</b> (institucionalna enota javnega sektorja):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• izvrši dodelitev državne pomoči v skladu s pravilnikom o izvrševanju proračuna</li> <li>• pred dodelitvijo <i>de minimis</i> preveri evidence</li> </ul>	<p><b>Nosilec proračunske postavke</b> (ministrstva):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pripravi podatke za oblikovanje programskih dokumentov</li> <li>• opravlja kontrole v skladu z navodili</li> <li>• je skrbnik proračunske postavke sredstev Evropske unije</li> </ul>
<p><b>Prejemnik državne pomoči</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• je pravna oseba, ne glede na pravni status, organizacijo ali lastništvo, ter fizične osebe, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev</li> </ul>	<p><b>Končni upravičenec:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• pripravi in posreduje informacije o sistemu upravljanja in nadzora</li> <li>• pripravi in izvede instrument, ki se lahko izvaja po shemi</li> <li>• sporoča o spremembah</li> </ul>
	<p><b>Končni prejemnik</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• je prejemnik sredstev strukturnih skladov</li> </ul>

Opomba: MF: Ministrstvo za finance, MG: Ministrstvo za gospodarstvo, MDDSZ: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, MKGP: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, SVLR: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Vir: ZSDrP, uredba o izvajanju, Pogodba.

### 1.3.2 Revizijski pristop in področja tveganja

Sistem izvajanja strukturnih skladov<sup>26</sup> mora zagotavljati dobro finančno poslovanje strukturnih skladov v skladu s splošno priznanimi načeli in standardi in zlasti zagotavljati točnost, pravilnost in upravičenost zahtevkov za pomoč Evropske unije<sup>27</sup>.

Za potrebe revizije smo dejavnosti revidiranja razvrstili na podlagi modela ocenjevanja kakovosti PDCA<sup>28</sup>, ki predstavlja krožni proces dejavnosti, s katerim se lahko dosega stalen napredek kakovosti.<sup>29</sup>

Model PDCA vključuje naslednje faze v procesu: *načrtuj (Plan)*, *izvedi (Do)*, *preveri (Check)* in *ukrepaj (Act)*. Faza *načrtuj* zajema načrtovanje aktivnosti z določitvijo namenov in ciljev. Faza *izvedi* zajema izvajanje načrtovanega, pri tem pa je treba usposobiti kadre in ustvariti okolje. Faza *preveri* zajema preverjanja, ali so rezultati v skladu z načrtovanim. Faza *ukrepaj* zajema izvedbo korektivnih ukrepov, kadar cilji niso doseženi.

Slika 3: Model PDCA



Vir: Operations Management: Focusing on Quality and Competitiveness, Prentice Hall, 1998, Russell Roberta S., Taylor, Bernard.

<sup>26</sup> Sistemi upravljanja in nadzora vključujejo postopke za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnost navedenih izdatkov, pa tudi zagotavljanje upoštevanja pogojev, določenih v odločbi Evropske komisije na podlagi 28 člena Uredbe Sveta (ES), št. 1260/1999 ter z nacionalnimi predpisi in predpisi Evropske unije, ki se nanašajo tudi na državne pomoči.

<sup>27</sup> Uredba komisije (ES) št. 438/2001 in Uredba komisije (ES) št. 2355/2002 z dne 27. decembra 2002 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči (UL L št. 351 z dne 28. 12. 2002).

<sup>28</sup> Operations Management: Focusing on Quality and Competitiveness, Prentice Hall, 1998, Russell Roberta S., Taylor, Bernard.

<sup>29</sup> Na navedenem modelu temelji tudi CAF metoda (Common Assessment Framework), prilagojena javnemu sektorju, ki jo je Ministrstvo za javno upravo predstavilo v letu 2007 za namen ocenjevanja organizacij v javnem sektorju (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006; Ministrstvo za javno upravo, Januar 2007).

Pri revizijskem preverjanju smo model PDCA uporabili na naslednji način:

V fazo *načrtuj* smo vključili programske dokumente obdobja od leta 2004 do 2006, predvsem EPD. Iz določil EPD izhaja, da je cilj Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko na področju, na katerega se nanaša revizija, vzpostavitev sistema, ki zagotavlja skladnost s pravili državnih pomoči. Navedeni cilj Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko smo postavili kot izhodišče, zato faze *načrtovanja* nismo ocenjevali in ni del izreka mnenja.

V fazo *izvedi* smo vključili dejavnosti vzpostavitve sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 glede vzpostavitve naslednjih elementov:

- opredelitev nalog in odgovornosti za sistemsko spremljanje (točka 2.1.1),
- zagotovitev znanja (točka 2.1.2) in
- priprava navodil (točka 2.1.3).

V fazo *preveri* smo vključili dejavnosti preverjanja Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 na področjih:

- preverjanja informacij o dejanski vzpostavitvi in ustreznem izvajanju sistema strukturnih skladov na nižjih ravneh (točka 2.2.1),
- preverjanja vzpostavitve in delovanja potrebnih kontrol na nižjih ravneh (točka 2.2.2) in
- pridobivanja in obravnave podatkov o nepravilnostih in pomanjkljivostih iz različnih virov (točka 2.2.3).

V fazo *ukrepaj* smo vključili:

- dejavnosti Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko za odpravo zaznanih sistemskih nepravilnosti za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 (točka 2.3.1) in
- dopolnitve sistema programskega obdobja od leta 2004 do 2006 glede na spremembe pravil državnih pomoči ter spremembe, nastale s programskim obdobjem od leta 2007 do 2013 (točka 2.3.2); programsko obdobje od leta 2007 do 2013 smo obravnavali le v omejenem obsegu, na podlagi izvedenega razpisa<sup>30</sup>. Ker operativni programi, opisi sistema in navodila za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še niso bili pripravljene oziroma potrjeni, ni bilo mogoče celovito presoјati sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

---

<sup>30</sup> Javni razpis za pridobitev sredstev ESRR – Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva – Turistična infrastruktura, objavljen dne 8. 6. 2007.

Slika 4: Model PDCA, z vključenimi področji ocenjevanja



Vir: dejavnosti Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Mnenje o uspešnosti delovanja sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri sredstvih ESRR in ESS smo oblikovali na podlagi ocene izvedbe opisanih faz. Posamezno fazo smo ocenili kot *ustrezno*, *delno ustrezno* ali *neustrezno*. Kriteriji temeljijo na ocenjevalni lestvici<sup>31</sup>.

Ocenjujemo, da lahko organ upravljanja obvladuje tveganja s področja državnih pomoči le, če pozna in aktivno spremlja področje državnih pomoči, ima definirane delovne naloge celostnega spremljanja obravnavanega področja in izvaja aktivnosti za zagotovitev ustreznih znanj. Pri možnih tveganjih področjih (tabela 1) pravočasno posreduje navodila, spremlja izvajanje s pridobivanjem in preverjanjem informacij ter dopolnjuje sistem izvajanja strukturnih skladov glede na ugotovitve in spremembe.

<sup>31</sup> Lestvica za dejavnike 2, Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006, str. 35; Ministrstvo za javno upravo, januar 2007.



Tabela 1: Možna področja tveganj pri sistemu izvajanja strukturnih skladov za EPD

Koraki v sistemu izvajanja strukturnih skladov	Raven	Tveganja
povezovanje sheme državne pomoči z ukrepom EPD	<i>ukrep</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v EPD ni vključena veljavna shema ali ni vključena pravočasno</li> </ul>
priprava in potrditev ISU	<i>instrument</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>v instrument niso vključeni osnovni podatki veljavne sheme ali niso vključeni pravilno</li> </ul>
oblikovanje razpisa/programa	<i>razpis/program</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>razpis/progam ni v skladu z veljavno shemo</li> <li>pogodba (osnutek) ni v skladu z veljavno shemo</li> <li>pogodba (osnutek) ne vsebuje varovalk glede državne pomoči za obdobje izvajanja in uporabe</li> </ul>
izbor projektov	<i>projekt</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>izbrani so projekti, ki niso upravičeni do državne pomoči</li> <li>prihaja do prekoračitve dovoljene državne pomoči zaradi različnih javnih virov</li> </ul>
izvedba projekta	<i>izvajanje</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>prejemnik prejme previsok znesek državne pomoči glede na dejanske upravičene stroške</li> </ul>
nadzor po zaključku	<i>uporaba</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>vsebinska sprememba projekta ali sprememba lastništva</li> </ul>

Opomba: ISU: izvedbena struktura ukrepov.

Vir: dokumenti Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Podrobnejša preverjanja delovanja sistema v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 smo izvedli na podlagi vzorca razpisov, ki so se izvajali oziroma se še izvajajo kot državna pomoč:

- Javni razpis za sofinanciranje usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v Republiki Sloveniji z dne 21. 4. 2006,
- Javni razpis za spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2 z dne 9. 3. 2007,
- Javni razpis za pridobitev sredstev ESRR – Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij– Turistična infrastruktura III z dne 17. 2. 2006.

Navedeni razpisi so bili podlaga za izvajanje revizije pri točkah 2.2.1.2 in 2.2.2.

## **2. ALI JE ZA DODELJEVANJE SREDSTEV STRUKTURNIH SKLADOV VZPOSTAVLJEN USPEŠEN SISTEM OBVLADOVANJA TVEGANJ S PODROČJA DRŽAVNIH POMOČI**

### **2.1 Vzpostavitev postopkov**

#### **2.1.1 Opredelitev nalog in odgovornosti sistematičnega spremljanja**

Državno pomoč, ki se dodeljuje s sredstvi strukturnih skladov, je treba zaradi kompleksnosti pravil o državnih pomočeh obravnavati v vseh fazah dodeljevanja sredstev strukturnih skladov, od priprave ukrepov in instrumentov, izbora projektov in izplačil, do spremljanja projekta tudi pet let po datumu sklepa o prispevku skladov (tabela 1). Pravila državnih pomoči na enotnem evropskem trgu se spreminjajo, zato je potrebno spremembe spremljati in jih pravočasno vpeljati v sistem izvajanja strukturnih skladov.

EPD vsebuje naslednji navedbi v okviru določb za izpolnjevanje politik Skupnosti:

- »Organ upravljanja imenuje odgovorno osebo za posamezno temo, ki preverja izpolnjevanje politik Evropske skupnosti na splošno (raven EPD)«,
- »Organ upravljanja deluje v tesnem sodelovanju s Sektorjem za nadzor državnih pomoči pri Ministrstvu za finance«.

Za vsebinsko in sistematično spremljanje področja državnih pomoči mora organ upravljanja opredeliti notranje delovne naloge oziroma procese ali opredeliti zunanjo strokovno pomoč. Odgovorna oseba, ki bi izvajala te naloge na ravni sistema izvajanja strukturnih skladov ali na ravni posameznih prednostnih nalog oziroma operativnih programov, bi morala dobro poznati področje državnih pomoči in sistem izvajanja strukturnih skladov. Sodelovati bi morala z nacionalnimi organi s področja spremljanja državnih pomoči, zaznavati tveganja in predlagati dopolnitve sistema izvajanja strukturnih skladov, da bi obvladovala tveganja in zagotavljala skladnost s pravili državnih pomoči.

2.1.1.a Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko<sup>32</sup> (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji) nima opredeljenega delovnega mesta, ki bi vključeval naloge vsebinskega in sistematičnega spremljanja področja državnih pomoči. Pri več delovnih mestih sektorjev za ESRR, ESS ter finance in kontrolo opredeljuje naloge oziroma odgovornosti za skrb za pravilno dodeljevanje sredstev strukturnih skladov. Pri opredelitvi enega delovnega mesta svetovalca v sektorju za finance in kontrole je navedena tudi naloga zagotavljanja skladnosti z vsemi politikami Evropske skupnosti, med drugim tudi na področju državnih pomoči. Organ upravljanja ni imel sklenjenih pogodb s strokovnjaki za strokovno pomoč na področju sistematičnega oziroma celostnega vsebinskega spremljanja državnih pomoči pri sistemu izvajanja strukturnih skladov.

*Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Na ravni organa upravljanja ali posredniškega telesa nima opredeljenega delovnega mesta z nalogami vsebinskega in sistematičnega spremljanja področja državnih pomoči. Vsebinsko se s tem področjem ukvarjata Sektor za ESRR in Sektor za ESS. Osnovna znanja o tem področju ima večina uslužbencev teh sektorjev. Tudi v sektorju za finance in kontrolo ima vsaj en uslužbenec osnovna znanja s področja državnih pomoči. S sektorjem za spremljanje državnih pomoči pri Ministrstvu za finance se sodeluje z udeležbo na operativnih in drugih sestankih ter sejah nadzornega odbora in se dogovarja za bolj intenzivno vključenost v izvajanje strukturnih skladov v prihodnje.*

Ocenjujemo, da v sistemu izvajanja strukturnih skladov ni vzpostavljeno sistematično in vsebinsko spremljanje področja državnih pomoči z opredelitvijo odgovornosti in nalog strokovnjakov. Ocenjujemo, da gre za neizpolnjevanje enega od osnovnih pogojev, ki je potreben za obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov.

## 2.1.2 Zagotovitev znanja

Pravilno dodeljevanje sredstev strukturnih skladov je mogoče le, če imajo organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov na voljo ustrezno znanje o državnih pomočeh. Z organizacijo in usmerjanjem na usposabljanja in izpopolnjevanja je mogoče dvigniti raven znanja, kar pa je učinkovito le, kadar je ustrezna vsebina namenjena ustreznim delovnim mestom.

Vloga organa upravljanja glede usposabljanja in izpopolnjevanja izhaja iz sklepa<sup>33</sup>, s katerim je vlada sprejela program usposabljanja in izpopolnjevanja na področju evropskih zadev v obdobju od leta 2005 do 2007. V programu je navedeno, da usposabljanje javnih uslužbencev, ki sodelujejo v procesu črpanja sredstev iz evropskih skladov, usmerja in vodi Služba za strukturno politiko in regionalni razvoj, katere naloga je v letu 2005 prevzela Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Naloga organa upravljanja, kot upravitelja sistema izvajanja strukturnih skladov, je pridobiti informacije o ravni znanja o državnih pomočeh od izvajalcev nalog oziroma organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov in po potrebi sprožiti postopke za zagotovitev ustreznih ravni znanja.

V letu 2005 je organ upravljanja pripravil podrobnejši program usposabljanja na področju kohezijske politike ter oceno potrebnih finančnih sredstev za njegovo izvajanje v obdobju od leta 2005 do 2007, ki zajema tudi področje državnih pomoči. Vlada je program potrdila 3. 3. 2005. Akt o notranji organizaciji

<sup>32</sup> Št. 017-1/2006-1 z dne 6. 1. 2006 s spremembami; zadnja sprememba št. 017-1/2006/49 z dne 19. 2. 2007.

<sup>33</sup> Št. 130-03/2001-10 z dne 21. 10. 2004.

med nalogami Sektorja za finance in kontrolo navaja spremljanje in pripravo načrtov izobraževanj za organ upravljanja ter koordiniranje izobraževalnih aktivnosti organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov. Postopke in naloge pri usposabljanju in izpopolnjevanju je organ upravljanja predstavil v internem opisu<sup>34</sup>.

2.1.2.a V letu 2006 je organ upravljanja izvedel kadrovsko analizo<sup>35</sup>, da bi informiral vlado o stanju administrativne usposobljenosti udeležencev, vključenih v črpanje sredstev EPD in Kohezijskega sklada. Organ upravljanja je z analizo ugotovil, da imajo uslužbenci prevelik obseg dela oziroma da so preobremenjeni, ter da imajo premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanj. Kot ukrep je organ upravljanja vladi predlagal dodatne zaposlitve in dodatna usposabljanja.

2.1.2.b Organ upravljanja ni spremljal izvajanja Programa usposabljanja na področju kohezijske politike za obdobje od leta 2005 do 2007 oziroma nima evidence izvedenih usposabljanj in izpopolnjevanj organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov.

V tabeli 2 so prikazana usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev Urada za kohezijsko politiko, ki je notranje organizacijska enota Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko .

Tabela 2: Usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev Urada za kohezijsko politiko

Vrste usposabljanj	Zaznane možnosti*		Napotitve**	
	2006	2006	2006	2007
Vsa usposabljanja	104	54	47	
Področje državnih pomoči in subvencij	6	1	1	
Področje javnih naročil	20	15	10	

\* Evidentirana razpoložljiva usposabljanja uslužbencev Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko v letu 2006.

\*\*Napotitve uslužbencev Urada za kohezijsko politiko na posamezno usposabljanje ali izpopolnjevanje.

Vir: dokumenti Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko o načrtih in realizaciji usposabljanj in izpopolnjevanj.

Iz tabele 2 je razvidno, da se v letih 2006 in 2007 na področje državnih pomoči nanaša približno 2 odstotka usposabljanj uslužbencev Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki delujejo na področju kohezijske politike.

#### *Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Z ravno znanja se seznanjajo s spremljanjem revizijskih priporočil in z udeležbo na revizijskih misijah, s potrjevanjem projektov tehnične pomoči, ki vključujejo aktivnosti izobraževanja, s sodelovanjem Sektorja za spremljanje državnih pomoči na rednih tedenskih sestankih, z obveščanjem organov o tekočih izobraževanjih in usposabljanjih ter s preverjanjem ISU in instrumentov v postopku potrjevanja.*

<sup>34</sup> Opis postopkov izvajanja strukturnih skladov v organu upravljanja, december 2005.

<sup>35</sup> Priloga dopisa Kadrovske ukrepi za zagotovitev uspešnega izvajanja kohezijske politike v obdobju 2007–2013, naslovljena na Generalni sekretariat vlade dne 19. 9. 2006.

Ocenjujemo, da organ upravljanja zagotavlja obravnavani element obvladovanja tveganja, znanje na področju državnih pomoči, delno ustrezno. Informacije o stanju pridobiva posredno z revizijskimi priporočili, s potrjevanjem projektov tehnične pomoči, z ustnim obveščanjem na delovnih sestankih ter analizami, ki pa ne vsebujejo področja državnih pomoči v zadostni meri. Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko ne pridobiva in ne analizira evidenc dejansko izvedenih usposabljanj in izpopolnjevanj organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov. Iz načrtov in realizacije usposabljanj in izpopolnjevanj zaposlenih v Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko za področje kohezijske politike je razvidno, da so pomembnejša ostala področja. Ocenjujemo, da je usposabljanje in izpopolnjevanje na področju državnih pomoči premajhno.

### 2.1.3 Priprava navodil

Po uredbi o izvajanju je organ upravljanja odgovoren za izdajo navodil za sistem upravljanja in nadzora. V skladu z uredbo o izvajanju je organ upravljanja odgovoren tudi za izdajo navodil za vnos podatkov v ISARR-SP<sup>36</sup>, navodil za poročanje ter navodil za zagotavljanje revizijske sledi in načina hranjenja dokumentacije. Posredniško telo je odgovorno za izdajo navodil za izvajanje kontrolne funkcije nosilca proračunske postavke in končnega upravičenca ter za izdajo navodil in smernic nosilcu proračunske postavke in končnemu uporabniku za usmerjanje izvajanja ukrepa ali instrumenta in urejanje medsebojnih pogodbenih odnosov.

Ocenjujemo, da bi organ upravljanja moral izdati takšna navodila, ki bodo zagotavljala, da bodo v sistem upravljanja in nadzora vključeni postopki za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči. Pri ugotavljanju, ali je organ upravljanja zagotovil ustrezna navodila, smo preverjali, če so bili v navodila, ki sta jih izdala organ upravljanja in posredniško telo, vključeni postopki, ki ustrezno zmanjšujejo ali odpravljajo tveganja s področja državnih pomoči v vseh fazah sistema izvajanja strukturnih skladov.

---

<sup>36</sup> Referenčni informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD.

Tabela 3: Dokumenti, ki vsebujejo postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči za EPD od leta 2004 do 2006 in so namenjeni organom v sistemu izvajanja strukturnih skladov

<b>Dokumenti, ki vsebujejo postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči</b>	<b>Organi, katerim so namenjeni</b>	<b>Področja strukturnih skladov</b>
Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji, marec 2006	posredniško telo, nosilci proračunskih postavk	ESRR, ESS
Navodilo nosilcem proračunskih postavk za pripravo predlogov instrumentov ter posredniškemu telesu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za predloge potrditev izvedbene strukture ukrepov EPD 2004–2006, januar 2006	posredniško telo, nosilci proračunskih postavk	ESRR, ESS
Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni, januar 2006	nosilci proračunskih postavk, končni uporabnik	ESRR, ESS
Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006, avgust 2006	končni uporabnik	ESRR, ESS
Navodila posredniškega telesa za izvajanje ukrepov državnih pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj v programskem obdobju 2004–2006, junij 2004	nosilci proračunskih postavk, končni uporabnik	ESRR

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

### **2.1.3.1 Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji**

Na podlagi 16. točke 4. člena uredbe o izvajanju in tretjega odstavka 2. člena sklepa o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj je organ upravljanja izdal Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji<sup>37</sup> (v nadaljevanju: navodila za sistem upravljanja in nadzora). Navodila podrobneje določajo postopke, ki jih je treba izvajati na institucionalni ravni, da se izpolnijo zahteve Evropske unije o sistemih upravljanja in nadzora pri izvajanju EPD: zahteve glede vzpostavitve ustrezne organizacijske strukture<sup>38</sup>, zahteve glede izvajanja kontrol v skladu s 4. členom Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 (v nadaljevanju: kontrole po 4. členu) in zahteve glede zagotavljanja revizijske sledi in načina hranjenja dokumentacije<sup>39</sup>. Posredniško telo in nosilci proračunskih postavk morajo v skladu s 4. členom Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 vzpostaviti postopke za zagotavljanje spoštovanja nacionalne zakonodaje in pravil Evropske skupnosti tudi na področju državnih pomoči<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Izdana marca 2006.

<sup>38</sup> 3. člen Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001.

<sup>39</sup> 7. člen Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001.

<sup>40</sup> 4. točka Predmeta kontrol med izvajanjem projekta II. poglavja navodil.

Z navodili za sistem upravljanja in nadzora je bila odgovornost izvajanja kontrol po 4. členu in spremljanje izvajanja tega člena dodeljena nosilcem proračunskih postavk. Za ta namen morajo ustanoviti kontrolne enote oziroma določiti osebe, odgovorne za izvajanje kontrol po 4. členu, ki poteka kot del sistema notranjih kontrol, vzpostavljen pri nosilcih proračunskih postavk kontrole po 4. členu morajo biti dokumentirane na kontrolnih listih, z vsebovanimi vprašanji s področja tveganja. Kontrolne liste mora nosilec proračunske postavke uporabljati v vseh fazah izvajanja strukturnih skladov, tudi ob sami pripravi razpisne dokumentacije. Da bi bila preverjanja čim bolj učinkovito opravljena, morajo nosilci proračunskih postavk kontrolne liste občasno dopolniti. Pri izvedbi administrativnih kontrol, ki so del kontrol po 4. členu, je treba preveriti tudi usklajenost s pravili državnih pomoči. Nosilec proračunske postavke mora o vseh kršitvah ali spremembah v okviru projektov redno obveščati organ upravljanja. Na zahtevo tega organa mora kontrolna enota posredovati izpolnjene kontrolne liste ter izsledke opravljenih preverjanj. Organ upravljanja in posredniško telo lahko opravljata dodatne kontrole pred nakazilom sredstev strukturnih skladov končnemu prejemniku in po njem. Prav tako lahko od vseh organov, vključenih v sistem izvajanja strukturnih skladov, kadar koli zahtevata vpogled v dokumente, ki se nanašajo na implementacijo. V neobvezujočem delu navodil je podan okvirni kontrolni list za zahteve za izplačilo za uporabo končnega upravičenca, na podlagi katerega končni upravičenec preveri tudi, ali so upoštevana pravila dodeljevanja državnih pomoči ter med drugim vsebuje kontrolno vprašanje glede skladnosti odstotnega deleža nepovratnih sredstev s pogodbo.

Ocenjujemo, da so v navodilih za sistem upravljanja in nadzora vključeni postopki, katerih izvajanje lahko vpliva na zmanjšanje tveganja s področja državnih pomoči.

### **2.1.3.2 Navodilo nosilcem proračunskih postavk za pripravo predlogov instrumentov ter posredniškemu telesu Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za predloge potrditev izvedbene strukture ukrepov EPD 2004–2006**

Organ upravljanja je na podlagi 10. člena uredbe o izvajanju izdal Navodilo nosilcem proračunskih postavk za pripravo predlogov instrumentov ter posredniškemu telesu Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za predloge potrditev izvedbene strukture ukrepov EPD 2004–2006<sup>41</sup> (v nadaljevanju: navodilo za pripravo predloga ISU), s katerim je določil institucije, postopke in obrazce, ki predstavljajo pogoj za izvajanje ukrepa oziroma instrumenta za porabo proračunskih sredstev.

Navodila za pripravo predloga ISU vsebujejo zahtevo, da je treba pri izvajanju instrumenta oziroma aktivnosti na podlagi državnih pomoči zagotoviti podatke o združljivosti sheme s konkurenčnimi pravili Evropske unije. V obrazcih, na podlagi katerih organ upravljanja preveri in potrди ISU, so zahtevane informacije o shemi, datumu prijave in odobritve sheme ter dodatne informacije o stopnji pomoči instrumenta. V obrazcih je treba izpolniti dve tabeli<sup>42</sup> o stopnji pomoči instrumenta. Vendar pa ni jasno opredeljeno, ali se zahtevajo informacije o deležu prispevka iz strukturnih skladov ali informacije o deležu celotnega javnega financiranja. Ob uporabi pravila *de minimis* je v skladu z navodilom za pripravo predloga

<sup>41</sup> Izdana januarja 2006.

<sup>42</sup> V prvi tabeli so zahtevane informacije o minimalni stopnji pomoči glede na skupne javne upravičene stroške, o maksimalni stopnji pomoči glede na skupne javne upravičene stroške, o ocenjeni povprečni stopnji pomoči glede na skupne javne upravičene stroške in najvišja absolutna vrednost pomoči. V drugi tabeli, ki se izpolnjuje le, če se dodeli državna pomoč, pa so zahtevane informacije o minimalni stopnji pomoči glede na celotne upravičene stroške, o maksimalni stopnji pomoči glede na celotne upravičene stroške in informacije o ocenjeni povprečni stopnji pomoči glede na celotne upravičene stroške.

ISU treba navesti, da bo prigrasitev sheme in poročanje o dodeljeni pomoči potekalo v skladu z zakonodajo ter obrazložiti način uporabe pravila *de minimis* pri izvajanju instrumenta.

Navodila za pripravo predloga ISU vsebujejo zahtevo po informacijah, na podlagi katerih bi organ upravljanja lahko preverjal skladnost s pravili državnih pomoči.

Ocenjujemo, da bi moral organ upravljanja zahtevati tudi podatek o obdobju veljavnosti sheme, saj bi s tem zmanjšal tveganje, da bi bila sredstva dodeljena na podlagi sheme, ki ni več veljavna. Prav tako bi bila upravičena zahteva za neposredno navedbo deleža prispevka Evropske unije v celotnih upravičenih stroških, saj bi s preverjanjem lahko zagotovili upoštevanje točke b(i) četrtega odstavka 29. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999, ki omejuje prispevek Evropske unije na 35 odstotkov celotnih upravičenih stroškov.

### 2.1.3.3 Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni

Organ upravljanja je, kot navodila nosilec proračunskih postavk in končnemu upravičencu za pripravo podatkov za potrebe spremljanja EPD na projektni ravni, izdal Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni<sup>43</sup> (v nadaljevanju: smernice za spremljanje izvajanja), v okviru katerih je treba izpolniti obrazce za potrebe načrtovanja in poročanja o izvajanju projekta<sup>44</sup>, ki so nato podlaga za vnos podatkov v ISARR-SP.

V obrazcu Načrtovanje projekta je treba navesti šifro in naziv odobrene sheme, podatke o končnem prejemniku državne pomoči<sup>45</sup>, delež prispevka v celotnih javnih upravičenih izdatkih, delež prispevka v celotnih upravičenih stroških in delež javnih upravičenih izdatkov v celotnih stroških<sup>46</sup>.

V smernicah za spremljanje izvajanja je vključena zahteva po pridobitvi informacij, katerih preverjanje lahko omogoča skladnost s pravili državnih pomoči.

### 2.1.3.4 Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006

V Vodiču za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006<sup>47</sup> (v nadaljevanju: vodič), ki služi kot praktično orodje končnega upravičenca za izvajanje strukturnih skladov, so podane osnovne informacije in pravila za izvajanje strukturnih skladov v skladu z zahtevami Evropske unije, ki jih potrebujejo končni upravičenci pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov.

<sup>43</sup> Izdane januarja 2006.

<sup>44</sup> Proces načrtovanja projekta EPD obsega obrazec Načrtovanje projekta in obrazec Osnovni podatki o pogodbi. Proces poročanja o izvajanju projekta EPD obsega obrazec Preverjanje na kraju samem in obrazec Poročanje o izvajanju projekta. Za poročanje o stroških in prihodkih projekta EPD je treba izpolniti obrazec Poročilo o stroških in prihodkih in za prijavo novega indikatorja projekta EPD obrazec Matični podatki o kazalniku.

<sup>45</sup> Zahtevani podatki o končnem prejemniku so: naziv, naslov, davčna in matična številka, Ajpes številka, telefon, faks in elektronski naslov.

<sup>46</sup> Zadnje tri podatke je potrebno navesti tudi v obrazcu Poročanje o stroških in prihodkih projekta, v katerem je potrebno navesti tudi ostale javne vire financiranja projekta.

<sup>47</sup> Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006 je izdal organ upravljanja junija 2005 z dopolnitvijo avgusta 2006.



Vodič za končne upravičence ni obvezujoč, vsebuje pa obsežno poglavje o državnih pomočeh, vključno z zahtevami po priglasitvi in odobritvi državnih pomoči.

V vodič so vključena le nekatera vsebinska področja državnih pomoči. Opisani so postopki in pravila pomoči *de minimis* ter pomoči v okviru usposabljanja in zaposlovanja, manjkajo pa opisi regionalnih pomoči, pomoči za raziskave in razvoj ter pomoči za majhna in srednje velika podjetja.

### **2.1.3.5 Navodila posredniškega telesa za izvajanje ukrepov državnih pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj v programskem obdobju 2004–2006**

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so bila v veljavi tudi Navodila posredniškega telesa za izvajanje ukrepov državnih pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj v programskem obdobju 2004–2006<sup>48</sup> (v nadaljevanju: navodila posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR).<sup>49</sup>

Navodila posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR obsegajo tri vsebinske sklope: splošen pregled evropske zakonodaje o državnih pomočeh in nadzoru nad državnimi pomočmi, navodila za uporabo osnutka kontrolnega lista, in navodila, kako postopati, če bi kdo želel spremeniti shemo oziroma razpis.

Z doslednim izvajanjem navodil posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR bi organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov lahko ustrezneje obvladovali tveganja pri dodeljevanju sredstev ESRR. V navodila ni vključeno področje izvajanja ukrepov državnih pomoči pri ESS in tudi ne prepoznanje morebitne državne pomoči pri ukrepih, ki se ne dodeljujejo po pravilih državnih pomoči.

Na podlagi ugotovitev v okviru točke 2.1.3 ocenjujemo, da je organ upravljanja pravočasno zagotovil ustrezna navodila za programsko obdobje od leta 2004 do 2006. Navodila vključujejo postopke, katerih izvajanje lahko zmanjša ali odpravi tveganja s področja državnih pomoči v sistemu izvajanja strukturnih skladov. Pri navodilu za pripravo predloga ISU bi bilo od pripravljavca pričakovati še podatke o obdobju veljavnosti sheme in navedbi deleža prispevka Evropske unije v celotnih upravičenih stroških. Organ upravljanja oziroma posredniško telo ni zagotovilo podrobnejših navodil za dodeljevanje državnih pomoči pri ESS, na način, kot je posredniško telo to storilo za ESRR.

Na podlagi ugotovitev v okviru točke 2.1 ocenjujemo  *vzpostavitev postopkov kot delno ustrezno.*

<sup>48</sup> Navodila so bila izdana dne 24. 6. 2004 na podlagi 12. točke tretjega odstavka 5. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/04).

<sup>49</sup> Navodila je izdalo Ministrstvo za gospodarstvo še v vlogi posredniškega telesa in se v skladu s sporazumom o prenosu pristojnosti in odgovornosti posredniškega telesa za ESRR v Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko uporabljajo do sprejetja novih navodil Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Navodila so namenjena nosilcem priračunskih postavk in končnim upravičencem, ki dodeljujejo državno pomoč v okviru ESRR.

## 2.2 Nadzor nad izvajanjem

### 2.2.1 Informacije o vzpostavitvi sistema in potrjevanje ISU

#### 2.2.1.1 Informacije o vzpostavitvi sistema

Organ upravljanja je za spremljanje vzpostavitve in delovanja sistema izvajanja strukturnih skladov predvidel več aktivnosti<sup>50</sup>. V skladu z uredbo<sup>51</sup> je moral organ upravljanja Evropski komisiji v roku treh mesecev po začetku izvajanja EPD posredovati opis sistema izvajanja strukturnih skladov ter v nadaljevanju obveščati o vsaki spremembi. Priročnik<sup>52</sup> za pripravo opisa sistema izvajanja strukturnih skladov<sup>53</sup> med drugim zahteva podatke oziroma opis izpolnjevanja zahtev 4. člena Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001. Čeprav priročnik izrecno ne določa zahteve po podatkih o načinu zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči, pa so ti podatki za organ upravljanja potrebni zaradi izpolnjevanja zahtev uredbe<sup>54</sup>. Uredba o izvajanju določa, da sta nosilec proračunske postavke in končni upravičenec odgovorna za pripravo in posredovanje potrebnih informacij za pripravo poročila o sistemu izvajanja strukturnih skladov ter redno poročanje o spremembah.

Ocenjujemo, da organ upravljanja lahko zagotavlja skladnost s pravili državnih pomoči le, če pridobi povratne informacije o dejanski vzpostavitvi sistema in izpolnjevanju danih navodil ter informacije ustrezno obravnava. Informacije bi morale zajemati tudi področje državnih pomoči.

Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sta še kot posredniško telo<sup>55</sup> organu upravljanja posredovala podatke o vzpostavitvi sistema upravljanja in nadzora, ki so jih pridobili od preostalih organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so nosilci proračunskih postavk sporočali organu upravljanja spremembe v sistemu.

2.2.1.1.a Podatki o vzpostavitvi in spremembah sistema upravljanja in nadzora ne vsebujejo opisa zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči oziroma organ upravljanja takšnih podatkov tudi ni zahteval.

2.2.1.1.b Opis sistema izvajanja strukturnih skladov vsebuje preglednice navodil, ki so jih izdali organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov. Organ upravljanja ni imel navodil organov v sistemu izvajanja s

---

<sup>50</sup> Aktivnosti so predstavljene v Opisu sistema upravljanja in nadzora, junij 2006, Opisu delovnih procesov v organu upravljanja za strukturne sklade, december 2005 in Opisu postopkov izvajanja strukturnih skladov v organu upravljanja, december 2005.

<sup>51</sup> 1. točka, 5. člena Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001.

<sup>52</sup> Pregled opisov sistemov upravljanja in nadzora, ki jih zahteva 5. člen Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 v državah pristopnicah, Evropska komisija, 16. 12. 2003.

<sup>53</sup> Izdala ga je Evropska komisija.

<sup>54</sup> 12. in 34. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

<sup>55</sup> Vloga posredniškega telesa se je s Sporazumom o prenosu pristojnosti in odgovornosti posredniškega telesa za Evropski sklad za regionalni razvoj na organ upravljanja z dne 7. 2. 2006 in s Sporazumom o prenosu pristojnosti in odgovornosti posredniškega telesa za Evropski socialni sklad na organ upravljanja z dne 27. 2. 2006 prenesla na Službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko .

področja ESS in z njihovo vsebino ni bil seznanjen. Organ upravljanja tudi ni preverjal izvajanja navodil posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR oziroma ni zahteval, da se ta navodila upoštevajo.

### 2.2.1.2 Potrjevanje ISU

Organ upravljanja ima nalogo potrjevanja ISU pred začetkom izvajanja ukrepov<sup>56</sup>. Navodilo za pripravo predloga ISU predpisuje, da organ upravljanja za ta namen izda *Ugotovitev o izpolnjevanju pogojev za izvajanje ukrepa* (v nadaljevanju: ugotovitev o izpolnjevanju pogojev), ki z datumom izdaje opredeljuje začetek obdobja za izvajanje instrumentov v okviru posameznega ukrepa. Organ upravljanja ugotovitev o izpolnjevanju pogojev izda tudi, kadar pride do sprememb pri načrtovanju ali izvajanju posameznega instrumenta v okviru ukrepa.

Organ upravljanja izda ugotovitev o izpolnjevanju pogojev, ko programski svet potrdi vsebino predloga ISU, in ko sam preveri usklajenost predloga ISU z EPD, Programskim dopolnilom, horizontalnimi prednostnimi nalogami in državnim proračunom. Navodilo za pripravo predloga ISU na ravni instrumenta določa, da pripravljalec predloga ISU predloži besedilo javnega razpisa ali programa, kadar se ukrep oziroma instrument ukrepa izvajata kot javni razpis ali program.

Ocenjujemo, da je pri potrjevanju ukrepa ali instrumenta potrebna preveritev skladnosti s pravili državnih pomoči oziroma preveritev navedbe ustrezne sheme in preveritev izpolnjevanja zahtev uredb strukturnih skladov, ki se nanašajo na naložbe v podjetja. EPD in 29. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 za strukturne sklade omejuje prispevek Evropske unije na 35 odstotkov skupnih upravičenih stroškov pri naložbah v podjetja. Organ upravljanja bi moral pred izdajo ugotovitve o izpolnjevanju pogojev pridobiti še zagotovila o skladnosti javnega razpisa s pravili državnih pomoči, če se instrument izvaja kot javni razpis.

Na podlagi izbranega vzorca razpisov smo preverjali skladnost podatkov o shemah v dokumentih organa upravljanja z dejanskimi shemami, na podlagi katerih so se izvajali razpisi.

---

<sup>56</sup> 5. točka 4. člena uredbe o izvajanju.

Tabela 4:<sup>57</sup> Skladnost podatkov o shemah pri potrjevanju ukrepa/ instrumenta

	Naziv razpisa, sklad, ukrep in datum objave		
	Usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v RS, ESS, 2. 4., 21. 4. 2006	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2, ESS, 2. 4, 9. 3. 2007	Razvoj turističnih destinacij - turistična infrastruktura III, ESRR, 1. 2, 17. 2. 2006
Podatki o shemi v razpisu	<i>Razpis ne vsebuje podatka</i>	<i>Razpis ne vsebuje podatka</i>	<i>0004-5715334-2001/4 Regionalna shema</i>
Dejanska shema, SI in EU oznaka	<i>Programi usposabljanja BE01-5022860-2006, XT15/06</i>	<i>Programi zaposlovanja BE02-5022860-2007, XE16/07</i>	<i>Ni nedvoumno jasno, katere sheme so podlage za razpis in koliko shem</i>
Programsko dopolnilo	☒	☒	?
Predlog ISU na ravni instrumenta	☒	☒	?
Ugotovitev organa upravljanja	☒	☒	?
ISARR-primer projekta	☒	☒	?

Opomba:

☒ podatek o shemi v dokumentu organa upravljanja ni v skladu z dejansko shemo;

? usklajenosti podatkov v dokumentih organa upravljanja z dejansko shemo nismo mogli preveriti zaradi nejasnosti po kateri shemi se je razpis izvajal.

Vir: sheme državnih pomoči in dokumenti navedeni v tabeli, ki so bili veljavni v času objave razpisa.

2.2.1.2.a Pri razpisu Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v Republiki Sloveniji je v dokumentih organa upravljanja navedena shema, ki v času razpisa ni bila več v veljavi oziroma jo je nadomestila nova – dopolnjena shema. Pri razpisu Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2 je organ upravljanja izdal ugotovitev o izpolnjevanju pogojev, čeprav shema, navedena v prilogi, v času izdaje ugotovitve o izpolnjevanju pogojev in v času objave razpisa ni bila več veljavna, nova shema pa še ni bila potrjena. Nova shema je pričela veljati pred sklenitvijo pogodb s končnimi prejemniki.

2.2.1.2.b Pri razpisu Razvoj turističnih destinacij – Turistična infrastruktura 3 sta v različnih dokumentih organa upravljanja navedeni dve različni shemi, ponekod obe shemi hkrati, ponekod le ena, vendar ne vedno ista. Tako je v razpisu in ugotovitvi o izpolnjevanju pogojev na ravni instrumenta navedena regionalna shema državnih pomoči. V zahtevkih za izplačilo in informacijskem sistemu ISARR pa je navedena shema Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006.

*Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Ukrep spodbujanja razvoja turistične infrastrukture spada v program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti, v okviru katerega so bila tudi predvidena sredstva. Pri zahtevkih je bila navedena shema »Program ukrepov*

<sup>57</sup> V prilogi 3 je tabela prikazana s podrobnejšimi podatki.

za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti«. Ukrepi tega programa so razvrščeni v štiri kategorije, ena izmed kategorij je »Regionalni cilji«, ki se izvaja po določilih veljavne Regionalne sheme državnih pomoči.

Ugotavljamo, da pri razpisu *Razvoj turističnih destinacij – Turistična infrastruktura 3* dokumenti, navedeni v tabeli 4, namenjeni za upravljanje in nadzor nad strukturnimi skladi, ne vsebujejo jasnih informacij, ki so potrebne za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči.

2.2.1.2.c Organ upravljanja je opredelil postopke<sup>58</sup>, s katerimi je nameraval preverjati skladnost predloga ISU s programskimi dokumenti. Pripravil je kontrolni list za pregled skladnosti predloga ISU s programskimi dokumenti, vendar teh kontrolnih listov ni uporabljal. Pregledani dokumenti (tabela 4) kažejo, da ustreznosti navedbe osnovnih podatkov, kot je številka sheme, ni preverjal.

2.2.1.2.d Za pregledane razpise so nosilci proračunskih postavk pri predlogih spremembe ISU predložili besedilo javnega razpisa. Organ upravljanja pa ni opredelil postopkov in nima dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, ali je predložene razpise sploh obravnaval, in če jih je, na kakšen način jih je obravnaval.

Vodič določa, da so, kadar se sredstva dodeljujejo kot državna pomoč, javni upravičeni stroški nižji od skupnih ali celotnih upravičenih stroškov, saj javni upravičeni stroški že vključujejo omejitve o dovoljenih deležih državnih pomoči. Kadar ne gre za državno pomoč, so skupni upravičeni in skupni javni upravičeni stroški enaki. V tabeli 5 so za izbrane razpise prikazane stopnje pomoči<sup>59</sup> oziroma deleži javnih upravičenih stroškov glede na celotne upravičene stroške.

Tabela 5: Stopnje pomoči za instrument navedene v obrazcu za predlog ISU

Podatki o instrumentu	Naziv razpisa, sklad, ukrep in datum objave		
	Usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v RS, ESS, 2. 4, 21. 4. 2006	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2, ESS, 2. 4, 9. 3. 2007	Razvoj turističnih destinacij - turistična infrastruktura III, ESRR, 1. 2, 17. 2. 2006
	V odstotkih	V odstotkih	V odstotkih
Minimalna stopnja pomoči glede na celotne upravičene stroške	25	/	20
Maksimalna stopnja pomoči glede na celotne upravičene stroške	80	50	40
Ocenjena povprečna stopnja pomoči glede na celotne upravičene stroške	45	50	25

Vir: obrazci predlogov ISU.

2.2.1.2.e Ugotovili smo, da potrjeni podatki predloga ISU omogočajo, da se z instrumenti oziroma razpisi *Usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v RS* ter *Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2* dodeli sredstva Evropske unije za naložbe v podjetja v višjem znesku, kot dovoljuje EPD in 29. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 za strukturne sklade. Ob dodelitvi maksimalne stopnje pomoči na celotne upravičene

<sup>58</sup> Postopki so opredeljeni v Opisu postopkov izvajanja strukturnih skladov v organu upravljanja, december 2005.

<sup>59</sup> Po pojasnilu organa upravljanja *stopnja pomoči* predstavlja delež javnih upravičenih stroškov v celotnih upravičenih stroških.

stroške in ob 75-odstotnem prispevku Evropske unije na javne upravičene stroške<sup>60</sup> podjetje prejme več od dovoljenih 35 odstotkov upravičenih stroškov iz sredstev Evropske unije (tabela 6).

Tabela 6: Izračun deleža prispevka Evropske unije v celotnih upravičenih stroških

Naziv razpisa, sklad, ukrep in datum objave	Naziv razpisa, sklad, ukrep in datum objave		
	Usposabljanja in izobraževanja zaposlenih V RS, ESS, 2. 4, 21. 4. 2006	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2, ESS, 2. 4, 9. 3. 2007	Razvoj turističnih destinacij - turistična infrastruktura III, ESRR, 1. 2, 17. 2. 2006
Podatki o instrumentu	V odstotkih	V odstotkih	V odstotkih
Delež prispevka Evropske unije v javnih upravičenih stroških	75	75	75
Maksimalna stopnja pomoči glede na celotne upravičene stroške	80	50	40
Delež prispevka Evropske unije v celotnih upravičenih stroških ob dodelitvi maksimalne stopnje pomoči <sup>61</sup>	<b>60</b>	<b>37,5</b>	30

Vir: obrazci za predlog ISU navedenih instrumentov in PD, verzija: junij 2006.

Ugotavljamo, da organ upravljanja pridobiva podatke za opis sistema izvajanja strukturnih skladov, vendar ti podatki ne zajemajo področja zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči. Organ upravljanja pri potrjevanju predlogov ISU pridobi podatke o shemi in stopnjah financiranja, vendar ne preverja usklajenosti predloga ISU glede navedbe pravilne sheme. Pri potrditvi predloga ISU tudi ne preverja ustreznosti stopnje pomoči Evropske unije, kar pomeni, da ne zagotavlja skladnosti s točko b četrtega odstavka 29. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1260/99, EPD<sup>62</sup> in Programskim dopolnilom. Zaradi navedenega ravnanja obstaja tveganje za prekoračitev dovoljenega prispevka Evropske unije. Ocenjujemo, da organ upravljanja pri postopku potrjevanja ISU, ki je ključna naloga pred začetkom izvajanja instrumenta programskega obdobja 2004–2006, ne izvaja ustreznih aktivnosti za obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči.

<sup>60</sup> Tabela za ukrep 2.4. na str. 58 PD, verzija: junij 2006.

<sup>61</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, EPD in Programsko dopolnilo omejujejo prispevek Evropske unije v celotnih upravičenih stroških na 35 odstotkov pri naložbah v podjetje.

<sup>62</sup> Odločba komisije O 18/VI/2004 o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč skupnosti v okviru cilja 1 v Sloveniji št. K(2004)2122. Commission decision of approving the Single Programming Document for Community structural assistance under the Objective 1 in Slovenia, CCI number 2003 SI 16 1 DO 001, 18. 6. 2004.

## 2.2.2 Spremljanje izvajanja kontrol

V skladu s 4. členom Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001, uredbo o izvajanju in navodili<sup>63</sup> organa upravljanja in posredniškega telesa morajo ostali organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov izvajati kontrolne postopke. Ti bi morali vsebovati tudi postopke za preverjanje skladnosti pomoči iz strukturnih skladov s pravili državnih pomoči. Nalogo izvajanja kontrol po 4. členu je organ upravljanja prenesel na nosilca proračunske postavke. Ocenjujemo, da mora za zagotavljanje njihovega uspešnega delovanja organa upravljanja neprekinjeno preverjati njihovo kakovost. Organ upravljanja se mora prepričati, ali so kontrolni postopki primerno vzpostavljeni, ali se izvajajo in ali dosegajo cilje, torej ali obvladujejo tveganja s področja državnih pomoči v sistemu izvajanja strukturnih skladov ter v skladu z ugotovitvami tudi ukrepajo. Preverili smo:

- ali je organ upravljanja od organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov pridobil informacije o kontrolnih postopkih, vzpostavljenih na nižji ravni,
- ali je preveril ustreznost kontrolnih listov, ki so podlaga za preverjanje skladnosti s pravili državnih pomoči, in tudi obravnaval izpolnjene kontrolne liste,
- ali je sam preizkusil delovanje kontrolnih postopkov na nižji ravni in
- ali je organ upravljanja ukrepal ob pomanjkljivostih, ugotovljenih pri spremljanju izvajanja kontrolnih postopkov.

Organ upravljanja ima na podlagi navodil možnost preverjanja delovanja kontrol, vendar nima opredeljenih podrobnih postopkov za preverjanje delovanja kontrol, na podlagi katerih bi lahko ocenil ustreznost kontrolnih listov in njihovo uporabo v različnih fazah izvajanja strukturnih skladov.

Organ upravljanja je od nosilca proračunske postavke pridobil vzorce kontrolnih listov, kadar so mu jih nosilci proračunskih postavk samoiniciativno posredovali in le v redkih primerih na zahtevo organ upravljanja.

2.2.2.a Organ upravljanja sistematično ne preverja ustreznosti vsebine kontrolnih listov glede obvladovanja tveganja dodelitve nedovoljene državne pomoči in se tudi ne prepriča, ali kontrole po 4. členu vsebujejo ustrezno vsebino tudi s področja državnih pomoči.

Pri obravnavi izbranih razpisov smo ugotovili, da organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov pri izvajanju kontrol po 4. členu uporabljajo kontrolne liste, ki so pomanjkljivi, da kontrolnih listov ne uporabljajo v vseh fazah izvajanja strukturnih skladov, predvsem jih ne uporabljajo pred objavo razpisa, in da ne uporabljajo kontrolnih vprašanj, navedenih v navodilih posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji, marec 2006 ter Navodila posredniškega telesa za izvajanje ukrepov državnih pomoči v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj v programskem obdobju 2004–2006, 24. 6. 2004.

<sup>64</sup> Službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko smo pozvali, naj predloži vse kontrolne liste za izbrane razpise, vendar pri predloženih kontrolnih listih ni kontrolnih vprašanj iz Navodil posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR.

*Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Organ upravljanja izvaja dodatne kontrolne preglede, s katerimi preverja izvajanje administrativnih kontrol po 4. členu pri posameznih neposrednih proračunskih porabnikih in izvajanje aktivnosti in navodil pri drugih udeležencih, spremlja izvajanje revizijskih in drugih poročil plačilnega organa, neodvisnega organa za finančni nadzor in revizijskih organov.*

2.2.2.b Organ upravljanja ni izvedel pregledov delovanja kontrol, ki se nanašajo na zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči.

Ocenjujemo, da organ upravljanja ni izvedel potrebnih aktivnosti, s katerimi bi se prepričal, da kontrolni listi za izvajanje preverjanj skladnosti s pravili državnih pomoči obstajajo, da so ustrezne vsebine ter da se kontrolni postopki za preverjanje skladnosti s pravili državnih pomoči dejansko izvajajo.

### 2.2.3 Spremljanje in obravnava nepravilnosti in pomanjkljivosti

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 je država članica Evropske unije odgovorna za preprečevanje, odkrivanje in popraviljanje nepravilnosti<sup>65</sup> oziroma za raziskavo nepravilnosti ter ukrepanje ob dokazu večje spremembe, ki vpliva na naravo ali pogoje za izvajanje ali nadzor pomoči<sup>66</sup>. Na podlagi 4. člena odločbe Evropske komisije o odobritvi EPD<sup>67</sup> se, če je državna pomoč dodeljena nezakonito, prispevek skladov Evropske unije obravnava kot nepravilnost.

Da bi organ upravljanja lahko preprečeval, odkrival in popraviljal nepravilnosti, mora, poleg drugih instrumentov za spremljanje in nadzor sistema izvajanja strukturnih skladov, pridobiti tudi informacije o ugotovljenih nepravilnostih iz različnih virov in ugotoviti, ali gre za posamezne ali sistemske nepravilnosti<sup>68</sup>. Če je bila ugotovljena sistemska nepravilnost, je treba spremeniti postopke v sistemu, ki so privedli do nepravilnosti.

Preverili smo, ali organ upravljanja pridobiva ugotovljene nepravilnosti glede državnih pomoči v lastnem sistemu in nepravilnosti, ki so jih ugotovili ostali organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov ter zunanje institucije, ali jih ustrezno obravnava ter ali na podlagi ugotovitev na primeren način in pravočasno ukrepa.

Tabela 7 prikazuje aktivnosti organa upravljanja na področju odkrivanja, evidentiranja in obravnave nepravilnosti in pomanjkljivosti.

<sup>65</sup> V skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 2035/2005 z dne 12. decembra 2005 »nepravilnost« pomeni vsako kršenje določb prava Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve delovanja gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko z neupravičenimi izdatki škodljivo vplivalo na splošni proračun Evropskih skupnosti.

<sup>66</sup> 38. in 39. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

<sup>67</sup> Odločba komisije O 18/VI/2004 o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za strukturno pomoč skupnosti v okviru cilja 1 v Sloveniji št. K(2004)2122. Commission decision of approving the Single Programming Document for Community structural assistance under the Objective 1 in Slovenia, CCI number 2003 SI 16 1 DO 001, 18. 6. 2004.

<sup>68</sup> Sistemska nepravilnost je tista nepravilnost, ki je nastala zaradi pomanjkljivega sistema in se jo lahko odpravi s spremembo ali dopolnitvijo sistema.



Tabela 7: Sistematičnost spremljanja in obravnave ugotovitev o nepravilnostih in pomanjkljivostih

Naziv organa nadzora	Zahteva po poročanju <sup>69</sup>	Vodenje evidence o ugotovitvah	Obravnava ugotovitev
Nosilec proračunske postavke, končni uporabnik, plačilni organ – nepravilnosti, ki se nanašajo na zneske, višje od 10 tisoč evrov	da	☑	☑
Nosilec proračunske postavke, končni uporabnik, plačilno organ – nepravilnosti, ki se nanašajo na zneske, nižje od 10 tisoč evrov in pomanjkljivosti	ne	☒	☒
Nadzorne institucije (npr. Računsko sodišče, Evropsko računsko sodišče)	ne	☒	☒

Opomba:

☑ Organ upravljanja je predložil dokaze za aktivnost

☒ Organ upravljanja ni predložil dokazov za aktivnost

Vir: dokumenti organa upravljanja in razgovori s pristojnimi z organa upravljanja.

2.2.3.a Organ upravljanja od organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov redno pridobiva informacije o nepravilnostih, ki se nanašajo na zneske, višje od 10 tisoč evrov. Nepravilnosti, ki se nanašajo na zneske, nižje od 10 tisoč evrov, organ upravljanja ne obravnava. Organ upravljanja z registrom nepravilnosti sicer spremlja status nepravilnosti, o katerih mora poročati v skladu z zakonodajo Evropske unije, vendar ta ne vsebuje vseh informacij, predlaganih v usmeritvah Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna<sup>70</sup>.

2.2.3.b Organ upravljanja nima predpisanih postopkov za ugotavljanje vzrokov nastanka nepravilnosti in določitev njihove narave oziroma opredelitve, ali gre za sistemsko nepravilnost ali pomanjkljivost. Navodila za upravljanje z nepravilnostmi naj bi bila izdana v letu 2006<sup>71</sup>, vendar jih med izvajanjem revizije še niso izdali.

<sup>69</sup> Uredba Komisije (ES) št. 1681/94 z dne 11. julija 1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizaciji ustreznega informacijskega sistema na tem področju (UL L št. 178 z dne 12. 7. 1994) in Uredba Komisije (ES) št. 2035/2005 z dne 12. decembra 2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1681/94 (UL L št. 328 z dne 15. 12. 2005).

<sup>70</sup> V Usmeritvah za poročanje o nepravilnostih za Kohezijski sklad in strukturne sklade, ki jih je izdal Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna junija 2004, so podane informacije, ki naj bi jih vseboval register nepravilnosti: 1) številka projekta, 2) ukrep, 3) kršena določba, 4) znesek izdatka, na katerega se nepravilnost nanaša, 5) datum, ko je bila nepravilnost storjena, 6) datum, ko je bila nepravilnost odkrita, 7) datum prvih informacij, na podlagi katerih je nastal sum, da je bila storjena nepravilnost, 8) vir teh informacij, 9) organ, ki je odkril nepravilnost, 10) vpletene osebe, 11) finančne posledice in 12) možnost izterjave.

<sup>71</sup> Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade v republiki Sloveniji iz junija 2006, v točki 2.14.b navaja, da so na organu upravljanja v pripravi Navodila za upravljanje z nepravilnostmi v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in programov pobude Skupnosti Interreg IIIA, ki naj bi bila pripravljena do konca leta 2006.

2.2.3.c Organ upravljanja je seznanjen z ugotovljenimi nepravilnostmi Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna in Evropske komisije. Organ upravljanja ni predložil dokazil o pravočasni seznanitvi in ukrepanju v dveh primerih<sup>72</sup>, ko je računsko sodišče ugotovilo visoko tveganje glede zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči. Organ upravljanja ne vodi evidence o nastanku, obravnavi in morebitnem ukrepanju za nepravilnosti, ugotovljene od zunanjih nadzornih organov, kot so računsko sodišče in Evropska komisija.

*Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Načeloma za vsa prejeta revizijska poročila velja, da v sektorju za finance in kontrolo pregledajo poročila, pripravijo povzetek ugotovitev in priporočil, se povežejo z vsebinskimi sektorji, pozovejo k ukrepanju in dajanju pripomb na morebitne revizijske ugotovitve. Ukrepanje v tistih primerih, v katerih je računsko sodišče ugotovilo visoko tveganje glede zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči, je Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko prepustila organoma v sistemu izvajanja strukturnih skladov, ki sta odgovorna za izvajanje ukrepov EPD.*

Ocenjujemo, da organ upravljanja delno ustrezno spremlja in obravnava nepravilnosti glede zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči. Redno obravnava nepravilnosti, ki jih zaznajo ostali organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov in presegajo vrednost 10 tisoč evrov, nima pa urejenega sistematičnega spremljanja ugotovitev zunanjih revizij. Organ upravljanja ni pravočasno obravnaval vseh informacij, pridobljenih od institucij, ki na podlagi opravljenih revizij poročajo o ugotovljenih nepravilnostih in pomanjkljivosti na področju skladnosti s pravili državnih pomoči.

Na podlagi ugotovitev v okviru točke 2.2 ocenjujemo *nadzor nad izvajanjem kot neustrežen*.

## 2.3 Dopolnjevanje

### 2.3.1 Dopolnjevanje zaradi ugotovljenih sistemskih nepravilnosti

Vsako ugotovljeno sistemsko nepravilnost bi moral organ upravljanja odpraviti s takšno spremembo ali dopolnitvijo sistema, ki bi preprečevala ponovni nastanek nepravilnosti. Preveriti smo želeli, ali je organ upravljanja sistem izvajanja strukturnih skladov dopolnil s postopki, ki odpravljajo morebitne ugotovljene sistemske nepravilnosti.

Organ upravljanja ni dopolnjeval sistema izvajanja strukturnih skladov z vidika zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči, saj na podlagi prejetih informacij o nepravilnostih ni zaznal sistemskih nepravilnosti.

---

<sup>72</sup> V reviziji o sposobnosti črpanja sredstev ESRR pri izvajanju ukrepa »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja« in instrumenta »Projekti razvoja raziskovalne infrastrukture« v letih 2004 in 2005 smo pri projektu, ki mu je namenjen največji delež sredstev ESRR v okviru ukrepa 1.1 »Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja«, ugotovili visoko tveganje za vračilo sredstev, ki se nanaša na identifikacijo državne pomoči glede na vsebino predhodno dodeljenih sredstev za ta projekt in upoštevanje višine dovoljene intenzitete državne pomoči. V reviziji o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz ESS za izvajanje ukrepa 2.4 »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti« v letih 2004 in 2005 smo za podaktivnost »Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva« ugotovili, da upravičeni stroški niso bili vnaprej nedvoumno in enoznačno opredeljeni in da pri tem niso upoštevali omejitev iz shem državnih pomoči, kar predstavlja povečano tveganje za učinkovito črpanje sredstev.

Ker organ upravljanja ni zaznal sistemskih nepravilnosti, nismo presojali ustreznost dopolnjevanja sistema s postopki, ki odpravljajo ugotovljene sistemske nepravilnosti.

### 2.3.2 Dopolnjevanje zaradi sprememb predpisov o državnih pomočeh in novega programskega obdobja

V letu 2007 se izvajajo ukrepi programskega obdobja od leta 2004 do 2006 in prednostne usmeritve programskega obdobja od leta 2007 do 2013. Zakonodaja Evropske unije na področju državnih pomoči se dopolnjuje in organi v sistemu izvajanja strukturnih skladov morajo ob dodelitvi pomoči upoštevati spremembe zakonodaje. Ker je bila z letom 2007 potrebna uvedba novih shem in ker so pričela veljati nova pravila s področja državnih pomoči, kot npr. novo pravilo kumulacije<sup>73</sup>, smo želeli preveriti, ali so o teh spremembah seznanili ostale organe v sistemu izvajanja strukturnih skladov, ali so spremenili postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči ter ali so postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči vključili v navodila za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

2.3.2.a Sistem izvajanja strukturnih skladov v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 ne vključuje sprememb oziroma nove opredelitve pravila kumulacije. Še vedno so v veljavi navodila posredniškega telesa za državne pomoči pri ESRR, s katerimi ne priporočajo uvajanja novih shem v EPD, kljub temu da je uvedba novih shem v letu 2007 nujna, saj večina shem, vključenih v EPD, ni več veljavnih v letu 2007.

2.3.2.b Organ upravljanja za izvajanje operativnih programov programskega obdobja od leta 2007 do 2013 še ni izdal navodil, ki bi vključevala postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči, kljub temu da so se operativni programi že pričeli izvajati<sup>74</sup>.

*Pojasnilo Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*

*Na operativnih sestankih Sektor za spremljanje državnih pomoči redno obvešča udeležence o novostih. Organ upravljanja namerava v novem programskem obdobju sprejeti navodila, ki bodo posegala na področje državnih pomoči, vendar tega področja ne bodo vsebinsko urejala. Navodila bodo usklajena s predpisi s tega področja.*

Ocenjujemo, da organ upravljanja delno ustrezno dopolnjuje in izboljšuje sistem izvajanja strukturnih skladov, saj za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 ni zagotovil dopolnitev navodil glede novih pravil kumulacije in glede postopkov uvajanja novih shem. Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še ni izdal navodil, čeprav so se deli nekaterih operativnih programov že pričeli izvajati.

Na podlagi ugotovitev v okviru točke 2.3 ocenjujemo *dopolnjevanje* kot *delno ustrezno*.

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko je naknadno posredovala navodila za novo programsko obdobje od leta 2007 do 2013, ki so še v fazi pregledovanja in ocenjevanja in še niso dokončna.

<sup>73</sup> Kumulacija pomeni, da se prejete državne pomoči med seboj seštevajo. Namen pravila kumulacije je tako zagotoviti, da posamezni prejemnik ne bi dobil več pomoči, kot je dovoljeno. Podjetje, ki je že dobilo pomoč za določeno investicijo, lahko prejme pomoč za isti upravičeni strošek le, če s tem ne prekorači zgornje meje pomoči. (vir: spletna stran [http://www.mf.gov.si/slov/nadz\\_pom/kumulacija.htm](http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/kumulacija.htm), 21. 9. 2007).

<sup>74</sup> Dne 8. 6. 2007 je bil objavljen Javni razpis za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj – ESRR dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva – Turistična infrastruktura.

### 3. MNENJE

Revidirali smo delovanje sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev ESRR in ESS v obdobju od 25. 1. 2006 do 15. 6. 2007. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je v navedenem obdobju opravljala vlogo organa upravljanja v sistemu upravljanja in nadzora strukturnih skladov in je bila odgovorna za zagotavljanje skladnosti s politikami Skupnosti, med drugim za zagotavljanje skladnosti s pravili konkurence.

Ker Republika Slovenija načrtuje v obdobju od 2004 do 2015 dodeliti zasebnim prejemnikom (pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe) 1.296 milijonov evrov sredstev ESRR in ESS, smo z revizijo želeli vplivati na zmanjšanje tveganj za nepravilnosti s področja državnih pomoči pri dodeljevanju navedenih sredstev.

Zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči v sistemu upravljanja in nadzora strukturnih skladov je kompleksna in zahtevna naloga, zato menimo, da je za izpolnitev naloge potreben celosten pristop z vključitvijo procesov *načrtovanja, izvedbe ali vzpostavitve postopkov, preverjanja oziroma nadzora nad izvajanjem in dopolnjevanja*.

Menimo, da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni vzpostavila sistematičnega oziroma celostnega in vsebinskega spremljanja področja državnih pomoči pri sistemu upravljanja in nadzora strukturnih skladov z opredelitvijo odgovornosti in nalog notranjim ali zunanjim strokovnjakom – točka 2.1.1. Pri koordiniranju usposabljanja in izpopolnjevanja organov oziroma javnih uslužbencev, vključenih v sistem upravljanja in nadzora strukturnih skladov, je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko izvajala aktivnosti koordiniranja, vendar ni pridobivala podatkov o realizaciji – točka 2.1.2. Navodila Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko za programsko obdobje 2004–2006 vključujejo postopke, katerih izvajanje lahko ustrezno zmanjša tveganja s področja državnih pomoči – točka 2.1.3. *Vzpostavitev postopkov* zato ocenjujemo kot *delno ustrezno*.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko pridobiva podatke za opis sistema upravljanja in nadzora strukturnih skladov, vendar ti podatki ne zajemajo področja zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči – točka 2.2.1.1. Pri potrjevanju ISU, kar predstavlja odobritev začetka izvajanja instrumenta, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni predložila dokazil o preverjanju ustreznosti navedenih shem državnih pomoči in ustreznosti deleža prispevka strukturnih skladov. Potrjevala in izdajala je dokumente, ki so imeli navedene sheme, katerih veljava se je že iztekla, oziroma so bile sheme že nadomeščene z novimi. Potrjeni predlogi ISU so tudi omogočali, da se podjetjem dodelijo sredstva Evropske unije v višjem deležu, kot je dovoljeno – točka 2.2.1.2.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je izvedla nekaj pregledov delovanja kontrol, vendar ni izvedla aktivnosti, s katerimi bi se prepričala, da kontrole oziroma kontrolni listi za izvajanje preverjanj skladnosti s pravili državnih pomoči pri organih, ki z razpisi in programi dodeljujejo sredstva strukturnih skladov, obstajajo, so ustrezne vsebine ter se tudi dejansko izvajajo – točka 2.2.2.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko evidentira in obravnava nepravilnosti na podlagi informacij organov v sistemu upravljanja in nadzora, nima pa opredeljenega sistematičnega evidentiranja in obravnavanja ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti s področja državnih pomoči, ki so jih ugotovile zunanje nadzorne institucije – točka 2.2.3. Na podlagi ugotovitev v okviru točke 2.2 ocenjujemo *nadzor nad izvajanjem* kot *neustrezen*.

Ker Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni zaznala sistemskih nepravilnosti s področja državnih pomoči, nismo presojali ustreznosti dopolnjevanja s tega področja – točka 2.3.1. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni pravočasno zagotovila dopolnitev navodil in kontrolnih listov glede na spremembe na področju pravil državnih pomoči – točka 2.3.2. *Dopolnjevanje* zato ocenjujemo kot *delno ustrezno*.

Menimo, da je bilo delovanje sistema zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri ESS in ESRR *neuspešno*, oziroma da Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ni izvajala takšnih aktivnosti, na podlagi katerih bi lahko zagotavljala skladnost s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov. Če Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ne bo izboljšala sistema upravljanja in nadzora strukturnih skladov na področju zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči, ne bo mogla zagotavljati obvladovanja tveganj za pravilno dodelitev 1.296 milijonov evrov sredstev ESRR in ESS zasebnim prejemnikom v obdobju od leta 2004 do 2015.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti 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 nesmotnosti.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na aktivnosti, ki so predstavljene v nadaljevanju.

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko mora izvesti naslednje aktivnosti:

- opredeliti naloge sistematičnega oziroma celostnega in vsebinskega spremljanja zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov in imenovati odgovorno osebo za opravljanje teh nalog;
- izdelati analizo tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov za programsko obdobje od leta 2007 do 2013;
- izdati navodila za izvajanje operacij programskega obdobja od leta 2007 do 2013, ki bodo vključevala postopke za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči, vključno s postopki preverjanja in ukrepanja.

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 poslovanja<sup>75</sup>. 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 Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>75</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

## 5. PRIPOROČILA

Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko priporočamo, naj za boljše obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov v programskem obdobju od leta 2004 do 2006, ki se izvaja do konca leta 2008:

- zagotovi, da kontrole po 4. členu Uredbe 438/2001 vključujejo preverjanje skladnosti s pravili državnih pomoči, med drugim tudi preverjanje skladnosti s 4. b točko 29. člena Uredbe 1260/1999,
- spremlja in obravnava nepravilnosti in pomanjkljivosti tako, da sistematično obravnava vsa revizijska poročila, ki se nanašajo na dodeljevanje sredstev strukturnih skladov, ter po potrebi obravnava tudi ugotovitve o nepravilnostih pri organih v sistemu izvajanja, ki se nanašajo na zneske, nižje od 10 tisoč evrov.

Službi vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko priporočamo, naj za boljše obvladovanje tveganj s področja državnih pomoči pri dodeljevanju sredstev strukturnih skladov v programskem obdobju od leta 2007 do 2013:

- okrepi svojo vlogo pri usposabljanju oziroma koordiniranju usposabljanja organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov tako, da pridobiva in analizira podatke o ravni znanja in realizaciji usposabljanj tudi za področje državnih pomoči;
- od organov v sistemu izvajanja strukturnih skladov pridobiva opise postopkov za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči;
- če potrjuje dokumente, ki imajo navedene sheme državnih pomoči, s kontrolnim listom preverja ustreznost podatkov o shemah državnih pomoči;
- preverja ustreznost vsebine vseh kontrolnih listov in sistematično preverja njihovo uporabo v sistemu izvajanja strukturnih skladov ter ob ugotovljenih pomanjkljivostih dopolni navodila za izvajanje kontrol oziroma na drug način zagotovi ustrezno izvajanje kontrolnih postopkov; smiselno je, da se del kontrolnih postopkov skladnosti s pravili državnih pomoči izvede že pred objavo javnega razpisa za dodelitev sredstev podjetjem; kontrole bi morale vsebovati preveritve glede državnih pomoči za vse dejavnosti, tudi tiste, ki se ne dodeljujejo v okviru shem državnih pomoči.



## Pravni pouk

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

Številka: 1220-3/2007-20

Datum: 13. februarja 2008

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

## 6. PRILOGE

### Priloga 1: Državne pomoči

*Državne pomoči* so izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev, da bi se zagotavljale določene konkurenčne prednosti, kot opredeljuje 87. člen Pogodbe.

Za državno pomoč je značilno:

- da je pomoč dodelila država oziroma izvira iz državnih sredstev;
- da je pomoč dana posameznim podjetjem ali gospodarskim dejavnostim;
- da pomoč pomeni prednost za prejemnika;
- da pomoč vpliva na trgovino med državami članicami ter izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco na skupnem trgu.

Kljub načelni nezdružljivosti državnih pomoči s skupnim trgom in dejstvu, da so državne pomoči v Evropski uniji prepovedane, obstajajo nekatere izjeme. Država članica mora zato vsak načrt za dodeljevanje *nove pomoči* pravočasno prijaviti Evropski komisiji. Pomoč, ki jo je treba prijaviti, se ne sme izvajati, preden Evropska komisija odobri takšno pomoč.

Upravljavca državne pomoči pripravi vsebino državne pomoči in jo posreduje Sektorju za spremljanje državnih pomoči pri Ministrstvu za finance. To preveri, ali je državna pomoč usklajena s pravili državnih pomoči in nato posreduje vsebino državne pomoči oziroma uradno priglasijo državno pomoč Evropski komisiji. Ministrstvo za finance po odločitvi Evropske komisije posreduje obvestilo o odločitvi Evropske komisije upravljavcu državne pomoči in če je Evropska komisija odobrila pomoč, lahko upravljavec začne z izvajanjem le te.

Če ima Evropska komisija podatke iz katerega koli vira o domnevni *nezakoniti pomoči* ali *zlorabi pomoči*, te podatke preveri. Kadar Evropska komisija ugotovi nezakonitost pomoči, zahteva, da država članica sprejeme vse potrebne ukrepe, da upravičenec vrne pomoč.

Nekatere državne pomoči so izvzete iz postopka uradne priglasitve Evropski komisiji. Nacionalni pristojni organ za te pomoči poda mnenje o usklajenosti s pravili Evropske unije ter vodi evidence pomoči. Uradna priglasitev ni potrebna pri:

- veljavnih pomočeh,
- skupinskih izjemah in
- pomočeh po pravilu *de minimis*.

*Veljavne pomoči* so že odobrene državne pomoči. Če Evropska komisija ugotovi, da veljavna shema ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem državi članici Evropske unije predlaga primerne ukrepe.

*Skupinske izjeme* so državne pomoči, ki jih pred izvajanjem ni treba priglasiti Evropski komisiji na podlagi tretjega odstavka 88. člena Pogodbe. Pred izvajanjem je treba njihovo vsebino posredovati Ministrstvu za finance. Državna pomoč se mora izrecno sklicevati na relevantno uredbo o skupinskih izjemah in se ne sme izvajati, preden Ministrstvo za finance ne poda pozitivnega mnenja o njihovi usklajenosti s skupnim trgom.

*Pomoči po pravilu de minimis* so pomoči, dodeljene istemu podjetju v določenem časovnem obdobju, ki ne presegajo določenega zneska. V finančnem obdobju od leta 2004 do 2006 skupni znesek pomoči, dodeljene kateremu koli podjetju, ne sme presegati 100 tisoč evrov v obdobju treh let. Od leta 2007 pa skupna pomoč po pravilu *de minimis*, dodeljena kateremu koli podjetju, ne sme presegati 200 tisoč evrov v katerem koli obdobju treh proračunskih let.

Če se odločbe Evropske komisije ne izpolnjujejo, lahko Evropska komisija zadevo predloži neposredno Sodišču Evropskih skupnosti.

Udeleženci v sistemu dodeljevanja in spremljanja državnih pomoči

*Pristojni organ za spremljanje državnih pomoči* je Ministrstvo za finance. Po ZSDrP izvaja naslednje naloge:

- obravnava, ocenjuje in posreduje priglasitev državnih pomoči Evropski komisiji;
- obravnava, ocenjuje in daje mnenje za državne pomoči, ki pomenijo skupinsko izjemo in za pomoči po pravilu *de minimis*;
- zbira, obdeluje in spremlja podatke o državnih pomočeh in o pomočeh, dodeljenih po pravilu *de minimis*;
- vodi evidence o teh podatkih;
- pripravi letno poročilo;
- svetuje upravljavcem državnih pomoči.

Vse institucionalne enote, ki so v skladu s statističnimi predpisi opredeljene v sektorju država ter dodeljujejo državne pomoči, morajo Ministrstvu za finance posredovati podatke v skladu z določbami ZSDrP. Vlada s podzakonskim aktom določi način in roke posredovanja podatkov Ministrstvu za finance.

Vsebinsko posamezne državne pomoči pripravi *upravljavec državne pomoči* in jo posreduje Ministrstvu za finance. To velja tudi za dopolnitev ali spremembo že obstoječe državne pomoči ter za dodelitev pomoči po pravilu *de minimis*. Izjema od tega določila so državne pomoči kmetijstvu in ribištvu.

V pisni obliki pa upravljavci posredujejo zbirne podatke o skupni vsoti dodeljenih državnih pomoči za obdobje, na katerega se nanašajo podatki o državnih pomočeh. Upravljavci državnih pomoči so dolžni podatke za vse državne pomoči, ki so bile dodeljene v preteklem letu, posredovati Ministrstvu za finance do 15. marca.<sup>76</sup> Poročilo o oceni učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči na podlagi prvega odstavka

---

<sup>76</sup> 5. člen Uredbe o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu *de minimis*, Uradni list RS, št. 61/04, 22/07 (v nadaljevanju: uredba o posredovanju podatkov)

9. člena Navodila za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči<sup>77</sup> pa upravljavci predložijo ministrstvu do 30. aprila. O pomočeh po pravilu *de minimis* so upravljavci dolžni poročati v roku 15 dni po dodelitvi sredstev. Upravljavci, ki v preteklem letu niso dodelili državnih pomoči, morajo o tem dati pisno izjavo Ministrstva za finance do 15. marca.

Ne glede na določbo 5. člena uredbe o posredovanju podatkov so upravljavci državnih pomoči na področju kmetijstva in ribištva na ravni lokalnih skupnosti dolžni posredovati podatke o dodeljenih državnih pomočeh do 15. februarja ministrstvu pristojnemu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Tako zbrane podatke o državnih pomočeh na področju kmetijstva in ribištva posreduje ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, v skladu s 5. členom uredbe o posredovanju podatkov Ministrstvu za finance.

Na podlagi pisne zahteve lahko institucionalne enote iz 4. člena ZSDrP pridobijo podatke iz evidenc državnih pomoči. Dajalci pomoči po pravilu *de minimis* pa morajo pred dodelitvijo sredstev obvezno preveriti podatke iz evidence pomoči po pravilu *de minimis*, ki jo vodi Ministrstvo za finance.

#### Skladnost s pravili državnih pomoči

Za zagotavljanje skladnosti s pravili državnih pomoči bi morali biti vzpostavljeni postopki, ki bi zagotavljali, da se državno pomoč najprej prepozna in da je njeno izvajanje v skladu s pravili. Vzpostavljeni morajo biti postopki, ki zagotavljajo, da:

- gre za dodelitev pomoči po odobreni shemi;
- sta intenzivnost pomoči, torej delež vseh javnih izdatkov (državnih sredstev in sredstev Evropske unije), kot odstotek upravičenih stroškov in upravičenost stroškov v skladu z odobreno shemo ter da so izpolnjeni ostali pogoji iz odobrene sheme;
- je ob spremembi sheme odobrena tudi sprememba sheme;
- da je pomoč dodeljena, ko shemo odobri Evropska komisija.

---

<sup>77</sup> Navodilo za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči, ki ga je sprejela vlada na seji dne 4. 3. 2004 in je objavljeno na spletnih straneh Ministrstva za finance.

## Priloga 2: Sistem strukturnih skladov

Strukturni skladi so finančni instrument Evropske unije, ki prispeva k večji gospodarski in socialni koheziji v Evropski uniji. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij Evropske unije.

### Strukturni skladi v obdobju od leta 2004 do 2006

EPD je dokument, ki vsebuje cilje in prednostne naloge, ki obsegajo večletne ukrepe in ki jih je mogoče uresničevati s pomočjo enega ali več strukturnih skladov, enega ali več drugih obstoječih finančnih instrumentov in Evropske investicijske banke. Strukturni skladi, ki jih opredeljuje EPD, so ESRR, ESS, Usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR. V EPD projekti niso vnaprej določeni, izbirajo jih ministrstva oziroma institucije v okviru dogovorjenih ukrepov in njihovih ciljev. Trajanje programa je od 2004 do 2006, izvajanje izbranih aktivnosti pa do 2008. Možni prejemniki sredstev so podjetja, javne institucije (zavodi, inštituti), nevladne organizacije in občine.

Programski del EPD je sestavljen iz štirih prednostnih nalog:

- 1. prednostna naloga: Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti,
- 2. prednostna naloga: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- 3. prednostna naloga: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva,
- 4. prednostna naloga: Tehnična pomoč.

V programskem obdobju od leta 2004 do 2006 naj bi Slovenija za te prednostne naloge porabila skupno 334.516.698 evrov sredstev strukturne politike<sup>78</sup>, od česar sredstva strukturnih skladov Evropske unije znašajo 237.509.575 evrov, od tega 136.523.478 evrov iz ESRR in 75.635.986 evrov iz ESS.

#### *Vloge udeležencev, vključenih v izvajanje ESRR in ESS v obdobju od leta 2004 do 2006*

Plačilni organ je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. Odgovoren je predvsem za izvrševanje povračil sredstev Evropske unije strukturnih skladov v državni proračun. V skladu z 9. členom Uredbe komisije (ES) št. 438/2001 mora plačilni organ pred potrditvijo posameznega poročila preveriti tudi, ali poročilo o izdatkih vsebuje samo tiste izdatke, ki se nanašajo na ukrepe, za katere je Evropska komisija, če je bilo to relevantno, uradno odobrila vse državne pomoči.

Organ upravljanja je Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko oziroma njena notranja organizacijska enota. Odgovoren je za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD.

---

<sup>78</sup> Sredstva strukturne politike so pravice porabe, zagotovljene na postavkah namenskih sredstev Evropske unije za strukturno politiko in na postavkah slovenske udeležbe za strukturno politiko, določene v državnem proračunu. Sredstva strukturnih skladov Evropske unije so namenska sredstva Evropske unije na deviznih računih plačilnega organa za namene izvajanja strukturne politike.

Posredniško telo je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organ upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na ravni prednostne naloge, ki jo posamezni strukturni sklad sofinancira. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami Evropske unije, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev. Pristojnost in odgovornost posredniškega telesa za ESRR in ESS je 1. 3. 2006 prešla na organ upravljanja<sup>79</sup>, torej na notranje organizacijsko enoto Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko za EPD.

Nosilec proračunske postavke je neposredni uporabnik državnega proračuna, ki ima v proračunu zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti.

Končni uporabnik je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra, pristojnega za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. Končni uporabnik je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.

### **Strukturni skladi v obdobju od leta 2007 do 2013**

Nacionalni strateški referenčni okvir je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko in določa povezavo med prednostnimi nalogami Evropske unije na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani. Na podlagi nacionalnega strateškega referenčnega okvira je organ upravljanja pripravil:

- operativni program ESRR
- operativni program ESS in
- operativni program za razvoj okoljske in prometne infrastrukture, ki mu bodo dodeljena sredstva iz ESRR in Kohezijskega sklada.

Operativni programi določajo razvojno strategijo in cilje razvoja, ki jih želi država na posameznem področju doseči s finančno pomočjo evropskih skladov, s skladnim nizom razvojnih prioritet. Operativni programi imajo enako funkcijo kot EPD za obdobje od leta 2004 do 2006 in torej v pravnem smislu predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev. V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 sta kot strukturna sklada opredeljena le ESRR in ESS. V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 ima Slovenija na voljo 4.200 milijonov evrov, od tega 2.038 milijonov evrov iz ESRR in 756 milijonov evrov iz ESS.

---

<sup>79</sup> Sporazuma o prenosu pristojnosti in odgovornosti posredniških teles za ESRR in ESS, št. 3083-11/2002-321 in št. 3083-2/2003-708.

*Vloge udeležencev, vključenih v izvajanje ESRR in ESS v obdobju od leta 2007 do 2013<sup>80</sup>*

Organ upravljanja je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica Evropske unije za upravljanje operativnega programa.<sup>81</sup> Organ upravljanja opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Vlogo organa upravljanja opravlja Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko.<sup>82</sup>

Posredniško telo je vsako javno ali zasebno telo ali služba, ki deluje v pristojnosti organa za upravljanje ali potrjevanje ali ki v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo operacije<sup>83</sup> oziroma neposredni proračunski uporabnik, ki mu organ upravljanja s sklepom na ravni instrumenta lahko v izvajanje prenese določene naloge<sup>84</sup>. V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 pristojnost in odgovornost posredniškega telesa lahko izvaja SlužbeSVLRali eno izmed ministrstev, določenih v četrtem odstavku 4. člena uredbe o izvajanju postopkov.

Upravičenec je izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon ali zagon in izvajanje operacije. V smislu shem iz člena 87 Pogodbe so upravičenci zasebna ali javna podjetja, ki izvajajo posamezen projekt in prejemajo državno pomoč.

Agent je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta.

---

<sup>80</sup> Opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov v programskem obdobju 2007-2013), Uradni list RS, št. 41/07 in v Uredbi sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, UL L 210 (v nadaljevanju: uredba sveta o splošnih določbah).

<sup>81</sup> Člen 59, točka 1a uredbe sveta o splošnih določbah o ESRR, ESS in KS

<sup>82</sup> Prvi odstavek 4. člena uredbe o izvajanju postopkov v programskem obdobju 2007-2013

<sup>83</sup> 6. točka 2. člena uredbe sveta o splošnih določbah o ESRR, ESS in KS

<sup>84</sup> 11. točka prvega odstavka 3. člena v zvezi s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o izvajanju postopkov v programskem obdobju 2007-2013.

**Priloga 3: Podrobnejša vsebina tabele 4**

Tabela 8: Skladnost podatkov o shemah

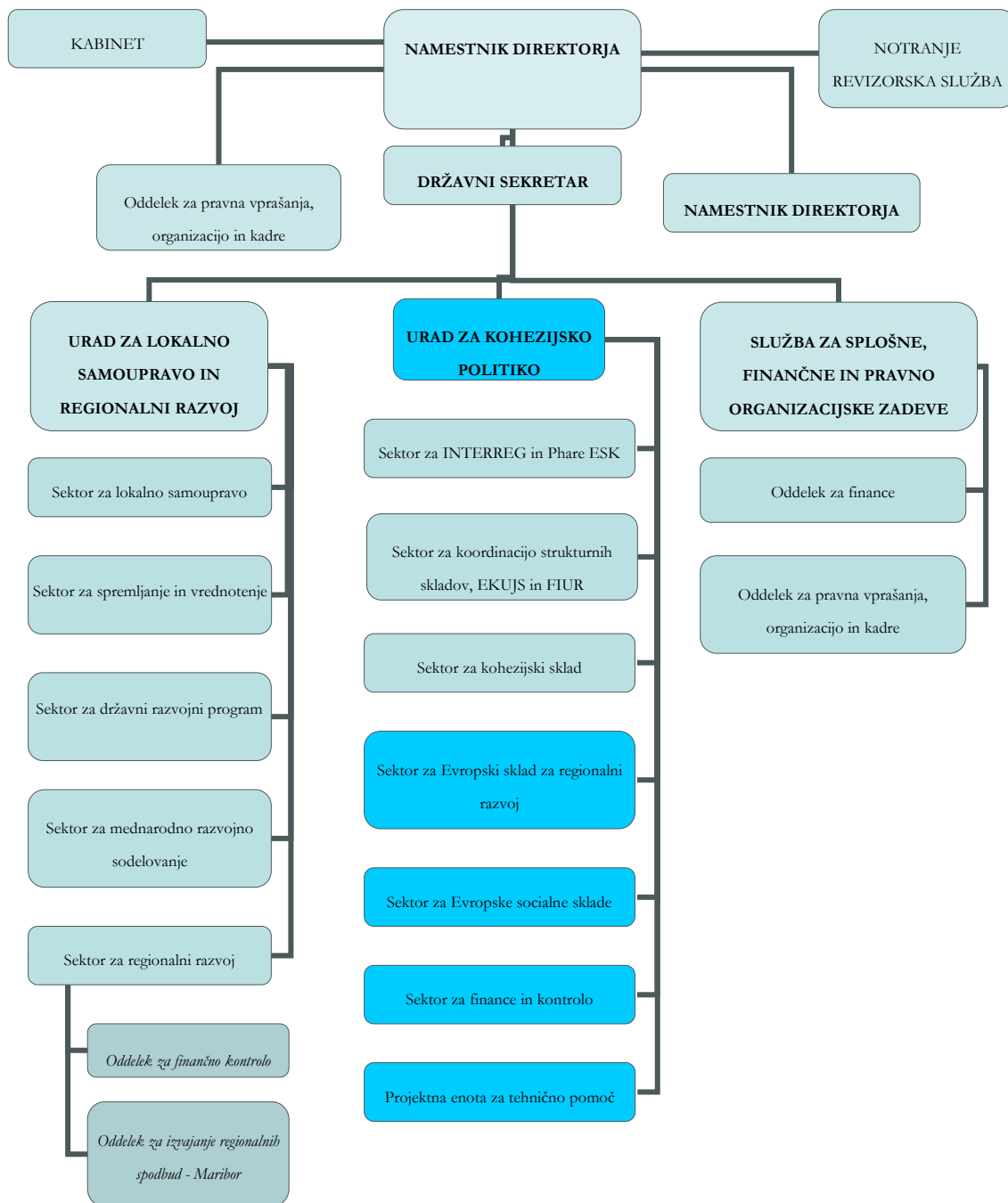
Naziv razpisa, sklad, ukrep in datum objave	Usposabljanja in izobraževanja zaposlenih V RS, ESS, 2. 4, 21. 4. 2006	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših 2, ESS, 2. 4, 9. 3. 2007	Razvoj turističnih destinacij - turistična infr. III, ESRR, 1. 2, 17. 2. 2006
<i>Podatki o shemi v razpisu</i>	Ne vsebuje podatka	Ne vsebuje podatka	0004-5715334-2001/4 Regionalna shema
<i>Dejanska shema, SI in EU oznaka</i>	Programi usposabljanja št. BE01-5022860-2006, XT15/06	Programi zaposlovanja št. BE02-5022860-2007, XE16/07	Ni enotno razvidno, katere in koliko shem je podlaga za razpis (glej pojasnilo SVLR)
<i>Programsko dopolnilo-žbirna preglednica</i>	- SI 1/2004 Programi usposabljanja, - SI 2/2004 Programi zaposlovanja	- SI 2/2004 Programi zaposlovanja, - SI 1/2004 Programi usposabljanja, spremenjena od 7. 3. 2006 se obravnava kot skupinska izjema	- 0002-5715334-2002, SI 7/2002, SI 8/2004(dopol.) Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006; - 0004-7515334-2001, SI 18/2002 Regionalna shema državnih pomoči - <i>de minimis</i>
<i>Predlog ISU na ravni instrumenta</i>	- Programi usposabljanja št. 111-01-1/2003/3	- Programi zaposlovanja	- 0004-5715334-2001, SI18/2002 Regionalna shema
<i>Sklep OU</i>	- 0002-5022860-2003 Programi usposabljanja, - 0001-5022860-2003 Programi zaposlovanja, - <i>De minimis</i>	- 0002-5022860-2003 Programi usposabljanja, - 0001-5022860-2003 Programi zaposlovanja, - <i>De minimis</i>	- 0004-5715334-2001, SI18/2002 Regionalna shema
<i>ISARR-primer projekta</i>	- 0002-5022860-2003, Programi usposabljanja	- Shema zaposlovanja	- 0002-5715334-2002 Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006

Vir: dokumenti navedeni v tabeli, ki so bili veljavni v času objave razpisa.



## Priloga 4: Organizacijska struktura Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Slika 5: Organizacijska struktura za programsko obdobje od leta 2004 do 2006



Vir: spletna stran Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko; <http://www.svlr.gov.si>; 21. 9. 2007.



*Bedimo nad potmi javnega denarja*

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

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96