



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020

2021

CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020

Številka: 3263-1/2020/33

Ljubljana, 18. oktobra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo uspešnosti črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Evropska kohezijska politika je glavna naložbena politika Evropske unije, ki je namenjena vsem regijam in mestom. Podpira ukrepe za ustvarjanje delovnih mest, poslovno konkurenčnost, gospodarsko rast, trajnostni razvoj in izboljšanje kakovosti življenja državljanov. Podpira evropsko solidarnost, ker je večji del sredstev namenjen manj razvitim evropskim državam in regijam s ciljem zmanjšanja gospodarskih, socialnih in teritorialnih neskladij med njimi.

V okviru evropske kohezijske politike je računsko sodišče revidiralo uspešnost črpanja sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, ki predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 EUR in se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Kohezijskega sklada in Pobude za zaposlovanje mladih.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri aktivnostih načrtovanja, izvedbe, sprejema korektivnih ukrepov in poročanja v zvezi s črpanjem sredstev operativnega programa. Revizija je zajemala obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2019, razen pri aktivnostih izvedbe, kjer so podatki prikazani do 31. 12. 2020. Računsko sodišče je revizijo izvedlo pri **Vladi Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko**, ki deluje v vlogi organa upravljanja, in pri **Ministrstvu za finance**, ki v okviru Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/CA deluje v vlogi organa za potrjevanje.

Računsko sodišče je podalo mnenje, da je bila Republika Slovenija pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, **delno uspešna**.

Pri aktivnostih načrtovanja je računsko sodišče ugotovilo, da sta organ upravljanja in vlada v okviru svojih pristojnosti sprejela vse ključne dokumente za pričetek črpanja sredstev operativnega programa in poskrbela za izpolnitev pogojev, ki jih zahtevajo evropske uredbe, vključno s predhodnimi pogojenostmi in akreditacijo sistema. Na začetku programskega obdobja 2014–2020 pa organ upravljanja ni pripravil načrta aktivnosti, iz katerega bi bili razvidni nabor vseh dokumentov, ki jih je treba pripraviti kot podlago za črpanje sredstev operativnega programa, udeleženci, odgovorni za pripravo tovrstnih dokumentov, ter časovnica priprave in sprejetja teh dokumentov. Zaradi tega ni bilo mogoče oceniti, ali so bile aktivnosti pripravljene vnaprej

predvidenih časovnih okvirih. Pogoji za pričetek črpanja sredstev operativnega programa so bili izpolnjeni v decembru 2016, to je 3 leta po začetku programskega obdobja 2014–2020.

Vlada ni zagotovila, da bi bili v Republiki Sloveniji pred pripravo operativnega programa sprejeti ustrezni strateški dokumenti, ki bi se nanašali na programsko obdobje 2014–2020 in ki bi lahko predstavljali usmeritev za pripravo programskih dokumentov. Tako ni bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije kot temeljni strateški dokument na ravni države. Šele konec leta 2017 je vlada sprejela Strategijo razvoja Slovenije do leta 2030. Vlada prav tako ni sprejela programa državnih razvojnih prioritet in investicij, ki pa s spremembo zakonodaje od maja 2018 ni več predviden.

V zvezi s finančnim načrtovanjem je računsko sodišče ugotovilo, da so dejanski prihodki državnega proračuna iz sredstev evropske kohezijske politike močno odstopali od načrtovanih. Povprečna letna stopnja realizacije prihodkov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj je v letih od 2016 do 2019 znašala 22,6 % načrtovanih prihodkov, iz Evropskega socialnega sklada 42,5 % in iz Kohezijskega sklada 39,6 %. Tudi načrtovani zahtevki za plačilo so precej odstopali od zahtevkov, ki so bili poslani Evropski komisiji.

Pri aktivnostih izvedbe je bilo črpanje sredstev merjeno na podlagi zahtevkov za plačilo, posredovanih Evropski komisiji. Republika Slovenija je do 31. 12. 2020 Evropski komisiji za operativni program posredovala zahtevke za plačilo v obsegu približno 52 % celotnih odobrenih pravic porabe v programskem obdobju. Primerjalno z drugimi državami članicami Evropske unije je bila Republika Slovenija pri črpanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov do konca leta 2020 rahlo nad povprečjem držav članic Evropske unije. Republika Slovenija je pravilo n+3 dosegla v vseh letih do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, in tudi v letu 2020 ter tako zaradi obveznosti izpolnjevanja pravila n+3 ni izgubila evropskih sredstev.

Pri aktivnostih sprejemanja korektivnih ukrepov je računsko sodišče ugotovilo, da je vlada določila organ upravljanja za poročanje vladi glede sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav. Niso pa bile sprejete usmeritve glede poročanja vladi o delu in zaključkih odbora za spremljanje izvajanja operativnega programa glede vseh vprašanj, dejavnikov oziroma težav, ki vplivajo na izvajanje operativnega programa. Organ upravljanja je zaznaval nekatere ključne težave pri izvajanju operativnega programa evropske kohezijske politike, kot na primer težave z informacijskim sistemom, neizvedeni in dolgotrajni postopki presoje vplivov na okolje, administrativna bremena, dolgotrajni postopki javnega naročanja in težave v postopkih javno-zasebnega partnerstva. Organ upravljanja je krovni Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 pripravil novembra 2018, vlada pa ga je sprejela 6. 12. 2018.

Pri aktivnostih poročanja je računsko sodišče ugotovilo, da je organ upravljanja redno letno poročal Evropski komisiji o izvajanju evropske kohezijske politike. Slovensko javnost obvešča o izvajanju evropske kohezijske politike prek različnih kanalov obveščanja in komuniciranja. Organ upravljanja vladi poroča četrtletno na pobudo državnoborskega Odbora za gospodarstvo in Odbora za zadeve Evropske unije iz februarja 2014. Roki in vsebina poročanja organa upravljanja vladi s pravnim aktom niso določeni. V četrtletnih poročilih so predstavljeni finančni podatki o črpanju sredstev operativnega programa in druge relevantne informacije glede izvajanja evropske kohezijske politike. V programskem obdobju 2014–2020 je v letih 2014 in 2015 organ upravljanja četrtletno poročal vladi glede izvajanja evropske kohezijske politike zgolj za programsko obdobje 2007–2013, ne pa tudi v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020.

Računsko sodišče je ocenilo, da bi bilo ustrezno, da bi organ upravljanja v četrtletnih poročilih na začetku programskega obdobja vladi poročal tudi o poteku priprave programskih dokumentov ter predpisov, ki so bili nujni za začetek izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. S tem bi vladi omogočil sproti vpogled v dogajanje na področju evropske kohezijske politike od začetka programskega obdobja, še preden se je pričelo s črpanjem sredstev.

Računsko sodišče je Vladi Republike Slovenije, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Ministrstvu za finance podalo **priporočila** za izboljšanje delovanja.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Opredelitev revizije	9
1.2 Predstavitev revidirancev	11
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	11
1.2.2 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	12
1.2.3 Ministrstvo za finance	14
1.3 Opredelitev področja revizije	15
1.3.1 Odobrene pravice za črpanje sredstev operativnega programa	15
1.4 Revizijski pristop	19
1.5 Omejitve pri reviziji	19
2. Ugotovitve	20
2.1 Aktivnosti načrtovanja	20
2.1.1 Pravne podlage za črpanje sredstev operativnega programa	20
2.1.2 Skladnost operativnega programa z dokumenti razvojnega načrtovanja	23
2.1.3 Udeleženci evropske kohezijske politike	24
2.1.4 Načrt aktivnosti	28
2.1.5 Finančno načrtovanje	30
2.1.5.1 Izvedbeni načrt operativnega programa	30
2.1.5.2 Načrtovanje zahtevkov za plačilo	31
2.1.5.3 Načrtovanje prihodkov v državnem proračunu	33
2.2 Aktivnosti izvedbe	36
2.2.1 Postopek črpanja sredstev operativnega programa	36
2.2.2 Doseganje pravila n+3	37
2.2.3 Prikaz črpanja sredstev	38
2.2.3.1 Programsko obdobje 2014–2020	38
2.2.3.2 Mednarodna primerjava	39
2.2.3.3 Programsko obdobje 2007–2013	41
2.2.3.4 Primerjava med programskima obdobjema	42
2.3 Aktivnosti sprejemanja korektivnih ukrepov	42
2.3.1 Vzpostavljen sistem ugotavljanja odmikov in sprejemanja korektivnih ukrepov	43
2.3.2 Spremljanje dinamike črpanja sredstev operativnega programa in ugotavljanje odmikov	44
2.3.3 Sprejem Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev	45

2.4	Aktivnosti poročanja	47
2.4.1	Poročanje organa upravljanja Evropski komisiji	48
2.4.2	Poročanje organa upravljanja vladi	49
2.4.3	Poročanje organa upravljanja javnosti	52
3.	Predstavitev javnega razpisa energetske prenove stavb v lasti in rabi občin	53
4.	Mnenje	56
5.	Priporočila	59

1. Uvod

Revizijo uspešnosti črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 29. 9. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o uspešnosti Republike Slovenije pri aktivnostih⁴, povezanih s črpanjem sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: operativni program) do konca leta 2019. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev evropske kohezijske politike na podlagi operativnega programa. Operativni program predstavlja podlago za črpanje 3.067.924.925 EUR in se financira iz:

- Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR). ESRR je namenjen pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Evropske unije. Prispeva k zmanjšanju neskladij med stopnjami razvitosti različnih regij in zmanjšanju zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, takih, ki so hudo ali stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto poseljenosti ter otoške, čezmejne in gorske regije⁶.
- Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS). ESS prispeva k izboljšanju zaposlitvenih možnosti, okrepitvi socialne vključenosti, ukrepom proti revščini ter spodbujanju izobraževanja, spretnosti in vseživljenjskega učenja⁷.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 3263-1/2020/7.

⁴ Za aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike, smo v reviziji opredelili aktivnosti načrtovanja, izvajanja, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja "naložbe za rast in delovna mesta" ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 289).

⁷ Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 470).

- Kohezijskega sklada (v nadaljevanju: KS). KS je namenjen projektom⁸ na področju okolja in vseevropskih omrežij v okviru prometne infrastrukture v državah članicah Evropske unije z bruto nacionalnim dohodkom, manjšim od 90-odstotnega povprečja držav Evropske unije⁹.
- Pobude za zaposlovanje mladih (v nadaljevanju: YEI¹⁰). YEI podpira boj proti brezposelnosti mladih v upravičenih regijah Evropske unije in je namenjena vsem mladim, mlajšim od 25 let, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, ki prebivajo v upravičenih regijah, ki so neaktivni ali brezposelni, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, in so ali niso prijavljeni kot iskalci dela.

Cilj revizije je izrek mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 do konca leta 2019, oziroma odgovoriti na vprašanje, ali je bila Republika Slovenija uspešna pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 do konca leta 2019¹¹. Odstotke črpanja sredstev operativnega programa smo prikazali do 31. 12. 2020, ko se možnost črpanja sredstev operativnega programa iz programskega obdobja 2014–2020 še ni zaključila¹².

Ugotovitveni del smo prikazali po aktivnostih načrtovanja, izvedbe, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja.

Pri **aktivnostih načrtovanja** nas je zanimalo, ali je organ upravljanja pripravil in vlada sprejela načrt aktivnosti, potrebnih za pričetek črpanja sredstev, ter ali sta vlada in organ upravljanja v okviru svojih pristojnosti sprejela ključne dokumente oziroma poskrbela za izpolnitev pogojev, potrebnih za pričetek črpanja sredstev. Preverili smo tudi, ali je vlada v pravnem aktu določila vse udeležence, ki so vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, in ali je vlada sprejela operativni program na podlagi dokumentov razvojnega načrtovanja. Prav tako smo preverili, ali so vlada, organ upravljanja in organ za potrjevanje ustrezno načrtovali črpanje sredstev operativnega programa. Prikazali smo razkorak med letnimi načrtovanimi in dejanskimi prihodki v državnem proračunu za ESRR, ESS in KS.

Pri **aktivnostih izvedbe** smo preverjali, ali sta organ upravljanja in organ za potrjevanje spremljala dinamiko črpanja sredstev operativnega programa. Prikazali smo odstotek črpanja sredstev operativnega programa ter ocenili, kako uspešno je Republika Slovenija uresničila svoja pričakovanja do konca leta 2020. Za oceno uspešnosti smo poleg nacionalnih pričakovanj ovrednotili dosežke Republike Slovenije tudi v evropskem merilu, in sicer primerjalno z ostalimi državami članicami Evropske unije. Prav tako smo primerjali uspešnost črpanja iz ESRR, ESS in KS v programskem

⁸ V tem poročilu je smiselno (glede na določen citat ali pravni predpis) uporabljen tako pojem projekt kot pojem operacija.

⁹ Uredba (EU) št. 1300/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 281).

¹⁰ Angl.: *Youth Employment Initiative*.

¹¹ Revizija zajema obdobje od leta 2014 do leta 2019 za aktivnosti načrtovanja, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja; zaradi aktualnosti podatkov pa revizija pri aktivnostih izvedbe zajema obdobje od leta 2014 do leta 2020.

¹² Izdatki so upravičeni do prispevka iz skladov ESRR, ESS in KS, če so nastali upravičencu in so plačani med datumom predložitve operativnega programa Evropski komisiji ali med 1. 1. 2014 in 31. 12. 2023, kar nastopi prej.

obdobju 2014–2020 z uspešnostjo črpanja evropskih sredstev iz ESRR, ESS in KS v programskem obdobju 2007–2013 po 7-letnem obdobju vsakega programskega obdobja¹³. Prikazali smo tudi doseganje pravila $n+3$ ¹⁴ (povezava s točko 2.2.2).

Pri **aktivnostih sprejemanja korektivnih ukrepov** smo razkrili, ali je vlada vzpostavila sistem sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav pri izvajanju operativnega programa, in ali je tovrstne korektivne ukrepe tudi sprejela. Pri **aktivnostih poročanja** smo prikazali, kako pogosto in o kakšnih vsebinah organ upravljanja poroča glede črpanja sredstev operativnega programa Evropski komisiji, vladi in javnostim.

Z namenom predstavitve izvajanja evropske kohezijske politike na konkretnem področju smo predstavili primer javnega razpisa energetske prenove stavb v lasti in rabi občin¹⁵. V ta namen smo v reviziji kot metodo dela uporabili vprašalnik, ki smo ga poslali občinam prijaviteljicam na javni razpis. Odgovori na vprašalnik so nam pomagali osvetliti izvajanje evropske kohezijske politike, hkrati pa so služili kot podlaga za oblikovanje predlogov za izboljšave na področju izvajanja evropske kohezijske politike.

V tem poročilu smo ob pomembnejših razkritjih podali tudi priporočila za izboljšave. Zgoraj naštetih aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev operativnega programa, prikazujemo v ugotovitvenem delu tega poročila (točka 2).

1.2 Predstavitev revidirancev

Za revidirance smo določili:

- Vlado Republike Slovenije, v okvir katere spadajo ministrstva v vlogi posredniških organov;
- Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki deluje kot organ upravljanja;
- Ministrstvo za finance, v okviru katerega deluje organ za potrjevanje (Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA).

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge

¹³ Za programsko obdobje 2014–2020 je presečni datum 31. 12. 2020, za programsko obdobje 2007–2013 pa 31. 12. 2013 (za obe programske obdobji to predstavlja 7-letno obdobje).

¹⁴ Za pravice porabe, ki jih ima država članica na razpolago za posamezno leto, velja, da jih mora porabiti najkasneje v 3 letih po letu nastanka proračunske obveznosti, sicer jih Evropska komisija samodejno razveljavi.

¹⁵ Uradni list RS, št. 58/16 z dne 2. 9. 2016.

ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹⁶ skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili predsedniki oziroma predsednica vlade:

- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, do 18. 9. 2014;
- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, in do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle;
- Marjan Šarec, predsednik vlade, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, in do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Janez (Ivan) Janša, predsednik vlade, od 13. 3. 2020.

1.2.2 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

Področje evropske kohezijske politike je bilo od 1. 1. 2014, torej od začetka obdobja, na katero se nanaša revizija, do 1. 3. 2014 v pristojnosti ministrstva, pristojnega za gospodarski razvoj in tehnologijo. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi¹⁷ je naloge na področju evropske kohezijske politike s 1. 3. 2014 prevzela Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki je bila ustanovljena z Odlokom o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko¹⁸ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) in za vlado opravlja naloge, določene s tem odlokom in drugimi predpisi.

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki deluje kot organ upravljanja, v skladu z odlokom o ustanovitvi opravlja naslednje naloge:

- pripravi predlog Strategije razvoja Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za finance in Uradom Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj;
- usklajuje razvojno načrtovanje in razvojne dokumente Republike Slovenije ter spremlja izvajanje razvojnih politik in njenih programov;
- je odgovorna za usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja ter skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij;

¹⁶ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU – 1G, 65/14 in 55/17.

¹⁷ Uradni list RS, št. 12/14.

¹⁸ Uradni list RS, št. 15/14, 69/14, 24/17 in 78/20.

- vodi priprave in je odgovorna za usklajenost strateških, programskih in izvedbenih dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema evropska kohezijska sredstva iz evropskega proračuna;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in KS, ki izhajajo iz veljavnega pravnega reda Evropske unije s področja evropske kohezijske politike;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe drugih finančnih mehanizmov;
- usklajuje, določa in spremlja delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter o tem poroča vladi, v primeru ugotovljenih neskladnosti pa vladi predlaga ustrezne ukrepe;
- opravlja druge naloge s področja evropske kohezijske politike;
- zagotavlja pogoje za vzpostavitev, vzdrževanje in delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike;
- svetuje vladi in ministrstvu pri sprejemanju ukrepov in aktov, ki se nanašajo na izvajanje in spremljanje razvoja in evropske kohezijske politike;
- organizira izobraževanje s področja izvajanja evropske kohezijske politike;
- obvešča javnosti o uspešno izvedenih projektih s področja izvajanja evropske kohezijske politike;
- opravlja druge naloge v skladu z drugimi predpisi in sklepi vlade.

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

- dr. Uroš Čufer, začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, do 24. 2. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. 2014 do 1. 3. 2014;
- Andreja Kert, državna sekretarka, od 1. 3. 2014 do 18. 9. 2014;
- mag. Violeta Bulc, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 18. 9. 2014 do 22. 10. 2014, in do 29. 10. 2014 opravljala tekoče posle;
- dr. Miroslav Cerar, začasno opravljal funkcijo ministra brez resorja, pristojnega za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 29. 10. 2014 do 19. 11. 2014;
- Alenka Smerkolj, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 11. 2014 do 20. 3. 2018, in do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Marko Bandelli, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 13. 9. 2018 do 19. 12. 2018;
- dr. Iztok Purič, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2018 do 7. 10. 2019;
- mag. Alenka Bratušek, začasno opravljala funkcijo ministrice brez resorja, pristojne za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 7. 10. 2019 do 19. 12. 2019;
- dr. Angelika Rosa Mlinar, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2019 do 29. 1. 2020, in do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- Zvonko Černač, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 13. 3. 2020.

1.2.3 Ministrstvo za finance

Ministrstvo za finance opravlja naloge na področju makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, porošttev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.

Med naloge Ministrstva za finance sodijo tudi naloge organa za potrjevanje, ki jih opravlja Sektor za upravljanje s sredstvi EU/CA v okviru Direktorata za proračun. Na podlagi uredbe (EU) št. 1303/2013¹⁹ je organ za potrjevanje pristojen zlasti za:

- pripravo in predložitev zahtevkov za plačilo Evropski komisiji ter potrditev, da ti izhajajo iz zanesljivih računovodskih sistemov, temeljijo na preverljivih spremnih dokumentih in jih je preveril organ upravljanja;
- pripravo računovodskih izkazov;
- potrditev popolnosti, točnosti in verodostojnosti računovodskih izkazov ter da so izdatki iz izkazov v skladu z veljavnim pravom in da so nastali v zvezi z operacijami, izbranimi za financiranje v skladu z merili, ki se uporabljajo za operativni program ter so v skladu s predpisi Evropske unije in veljavnim pravom;
- zagotovitev sistema za računalniško zapisovanje in shranjevanje računovodskih izkazov za posamezne operacije, ki podpira vse podatke, potrebne za pripravo zahtevkov za plačilo in računovodskih izkazov;
- zagotovitev, da je od organa upravljanja za pripravo in predložitev zahtevkov za plačilo prejel ustrezne informacije o postopkih in preverjanjih v zvezi z izdatki;
- upoštevanje rezultatov vseh revizij, ki jih je opravil revizijski organ ali so bile opravljene v njegovi pristojnosti, pri pripravi in predložitvi zahtevkov za plačilo;
- računalniško vodenje računovodske evidence izdatkov, predloženih Evropski komisiji, in ustreznega javnega prispevka, plačanega upravičencem;
- vodenje evidence izterljivih zneskov ter zneskov, ki so bili umaknjeni po preklicu celotnega ali dela prispevka za določeno operacijo; izterjani zneski se vrnejo v proračun Evropske unije pred zaključkom operativnega programa tako, da se odštejejo od poznejšega izkaza o izdatkih.

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

- dr. Uroš Čufer, minister za finance, do 18. 9. 2014;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, od 18. 9. 2014 do 14. 7. 2016;

¹⁹ 126. člen Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320).

- Alenka Smerkolj, začasno odgovorna za vodenje Ministrstva za finance, od 14. 7. 2016 do 21. 9. 2016;
- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 21. 9. 2016 do 20. 3. 2018, in do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- dr. Andrej Bertonec, minister za finance, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, in do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020.

1.3 Opredelitev področja revizije

Evropska kohezijska politika je glavna naložbena politika Evropske unije, ki je namenjena vsem regijam in mestom. Podpira ukrepe za ustvarjanje delovnih mest, poslovno konkurenčnost, gospodarsko rast, trajnostni razvoj in izboljšanje kakovosti življenja državljanov. Podpira evropsko solidarnost, ker je večji del sredstev namenjen manj razvitim evropskim državam in regijam s ciljem zmanjšanja gospodarskih, socialnih in teritorialnih neskladij med njimi.

Republika Slovenija je do sredstev evropske kohezijske politike upravičena od priključitve k Evropski uniji leta 2004. V programskem obdobju 2014–2020 razpolaga s 3,3 milijarde EUR sredstev evropske kohezijske politike, od tega predstavlja operativni program skoraj 3,1 milijarde EUR, preostala sredstva evropske kohezijske politike pa so sredstva, namenjena Instrumentu za povezovanje Evrope²⁰, cilju "evropsko teritorialno sodelovanje"²¹, in sredstva, financirana iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim²².

1.3.1 Odobrene pravice za črpanje sredstev operativnega programa

Za izvajanje ukrepov evropske kohezijske politike je Evropska komisija določila obseg sredstev, ki so na voljo posamezni državi članici Evropske unije²³. Odobrene pravice za črpanje sredstev operativnega programa (v nadaljevanju: odobrene pravice porabe) predstavljajo zgornjo mejo evropskih sredstev, ki jih država članica Evropske unije lahko črpa.

²⁰ Instrument za povezovanje Evrope določa pogoje, metode in postopke za zagotavljanje finančne pomoči Evropske unije za vseevropska omrežja, da se podprejo projekti skupnega interesa v sektorjih prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture ter izkoristijo potencialne sinergije med temi sektorji.

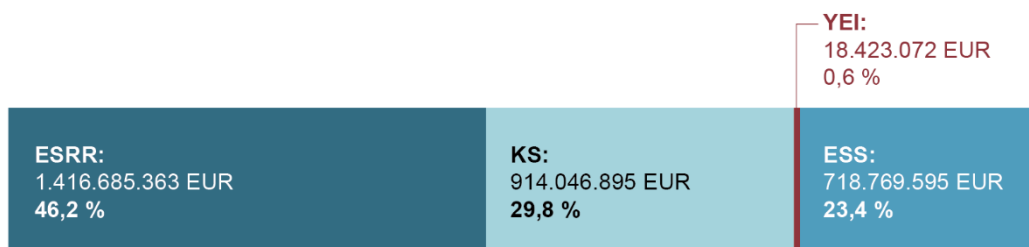
²¹ Republika Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 sodeluje v 13 programih evropskega teritorialnega sodelovanja, ki podpira čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje.

²² Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim je bil ustanovljen leta 2014 za pomoč pri najhujših oblikah revščine: pomanjkanju hrane, revščini otrok, brezdomstvu. Podpira program držav članic Evropske unije, ki zagotavljajo hrano in/ali osnovno materialno pomoč najbolj ogroženim prebivalcem.

²³ Izvedbeni sklep Komisije z dne 3. aprila 2014 o letni razdelitvi skupnih virov po državah članicah za Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad v okviru cilja "naložbe za rast in delovna mesta" ter cilja "evropsko teritorialno sodelovanje", letni razdelitvi virov iz posebne dodelitve za pobudo za zaposlovanje mladih po državah članicah, skupaj s seznamom upravičenih regij, ter o zneskih, ki se iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov vsake države članice prenesejo na instrument za povezovanje Evrope ter pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: izvedbeni sklep Komisije o letni razdelitvi skupnih virov; UL L št. 104 z dne 8. 4. 2014, str. 13).

Revizija zajema področje evropske kohezijske politike za doseganje cilja "naložbe za rast in delovna mesta", katere podlaga za koriščenje sredstev je operativni program v vrednosti 3.067.924.925 EUR²⁴. Financira se iz ESRR, ESS, KS in YEI²⁵. Slika 1 prikazuje znesek in delež posameznega sklada in YEI glede na celotno vrednost operativnega programa.

Slika 1 Odobrene pravice porabe za operativni program po skladih in YEI



Vir: operativni program (četrti sprememba, zadnja uradna verzija, ki jo je potrdila Evropska komisija, 19. 6. 2020).

Evropska komisija je v programskem obdobju 2014–2020 opredelila 11 tematskih ciljev, znotraj katerih lahko države članice Evropske unije financirajo ukrepe evropske kohezijske politike, kar prikazuje Tabela 1. V operativnem programu so opredeljene prednostne osi, ki so povezane s temi tematskimi cilji in so razdeljene na prednostne naložbe.

²⁴ Evropska komisija je leta 2017 potrdila drugo spremembo operativnega programa, s katero se je skupni znesek pravic porabe povečal za 56.025.157 EUR zaradi tehnične prilagoditve večletnega finančnega okvira, prerazporeditve sredstev ESRR in KS med in znotraj prednostnih osi 1, 2, 3, 4, 6 in 7 ter spremembe kazalnikov učinka v okviru uspešnosti na prednostni osi 10. Po spremembi operativnega programa pravice porabe znašajo 3.067.924.925 EUR.

²⁵ Finančna sredstva YEI so načrtovana kot dopolnilo sredstvom iz ESS.

Tabela 1 Tematski cilj, znesek odobrenih pravic porabe in delež v operativnem programu

Tematski cilj	Odobrene pravice porabe v EUR	Delež v %
01. Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij	498.286.850	16,2
02. Povečanje dostopnosti do informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti	42.988.982	1,4
03. Povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij, kmetijskega sektorja ter sektorja ribištva in akvakulture	427.385.857	14
04. Podpora prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika v vseh sektorjih	304.640.000	9,9
05. Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj	92.805.685	3
06. Ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite rabe virov	433.421.915	14,1
07. Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah	331.527.572	10,8
08. Spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja in mobilnosti delovne sile	290.970.269	9,5
09. Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršnikoli diskriminaciji	230.575.691	7,5
10. Vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje za spretnosti ter vseživljenjsko učenje	232.880.534	7,6
11. Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in zainteresiranih strani ter prispevanje k učinkoviti javni upravi	62.873.980	2,1
Tehnična pomoč ¹⁾	119.567.590	3,9
Skupaj	3.067.924.925	100

Opomba: ¹⁾ Tehnična pomoč je namenjena ukrepom za učinkovito izvajanje operativnega programa. Sredstva tehnične pomoči so ključnega pomena za doseganje ciljev, opredeljenih v vsebinskih prednostnih oseh.

Vir: operativni program (četrti sprememba, zadnja uradna verzija, ki jo je potrdila Evropska komisija, 19. 6. 2020).

Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta²⁶ (v nadaljevanju: slovenska uredba 2014–2020) v 2. členu določa, da je cilj izvajanja evropske kohezijske politike na podlagi operativnega programa spodbujanje naložb za rast in delovna mesta ter zmanjševanje razvojnih razlik do razvitih regij Evropske unije ter med kohezijskima regijama (Zahodna Slovenija in Vzhodna Slovenija)²⁷ in razvojnimi regijami²⁸ v Republiki Sloveniji.

²⁶ Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17 in 67/18.

²⁷ Kohezijsko regijo Zahodna Slovenija sestavljajo 4 statistične regije: osrednjeslovenska, gorenjska, goriška, obalno-kraška s skupno površino 8.061 km². Kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija sestavlja 8 statističnih regij: pomurska, podravska, koroška, savinjska, zasavska, spodnjeposavska, jugovzhodna Slovenija in notranjsko-kraška s skupno površino 12.212 km².

²⁸ V Republiki Sloveniji je 12 razvojnih regij: Goriška, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Obalno-Kraška, Jugovzhodna Slovenija, Pomurska, Posavska, Savinjska, Podravska, Primorsko-Notranjska, Koroška, Zasavska.

Slika 2 Prikaz razdelitve Republike Slovenije na 2 kohezijski regiji



Vir: Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: partnerski sporazum), oktober 2014, str. 15.

Tabela 2 prikazuje znesek odobrenih pravic porabe, razdeljen na kohezijski regiji Zahodna Slovenija in Vzhodna Slovenija, in strukturo financiranja (evropski del in slovenska udeležba). Kohezijski regiji Zahodna Slovenija je iz ESRR in ESS namenjenih skupaj 848.588.557 EUR, kohezijski regiji Vzhodna Slovenija pa 1.286.866.401 EUR. Iz sredstev YEI je namenjenih še 18.423.072 EUR²⁹, iz KS pa 914.046.895 EUR.

V programskem obdobju 2014–2020 se upravičeni stroški³⁰ v pretežnem delu financirajo iz prispevka Evropske unije (v razponu od 76,5 % do 88,9 %), v preostalem delu pa iz nacionalnih javnih virov financiranja (državnega proračuna, občinskih proračunov in ostalih javnih virov financiranja) in nacionalnega zasebnega financiranja.

²⁹ Iz izvedbenega sklepa Komisije o letni razdelitvi skupnih virov (Priloga IV) izhaja, da so sredstva YEI namenjena kohezijski regiji Vzhodna Slovenija.

³⁰ Upravičeni stroški predstavljajo tisti del oziroma vrsto celotnih stroškov operacije, ki jih organ upravljanja ali posredniški organ potrdi v pogodbi o sofinanciranju.

Tabela 2 Odobrene pravice porabe v programskem obdobju 2014–2020

Sklad/kohezijska regija	EU del	Slovenska udeležba	EU del + slovenska udeležba	Delež EU financiranja
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(2)/(4)
ESRR (Vzhodna Slovenija)	907.392.844	248.783.944	1.156.176.788	78,5
ESRR (Zahodna Slovenija)	509.292.519	156.636.903	665.929.422	76,5
ESS (Vzhodna Slovenija)	379.473.557	94.868.392	474.341.949	80,0
ESS (Zahodna Slovenija)	339.296.038	84.824.011	424.120.049	80,0
KS	914.046.895	161.302.395	1.075.349.290	85,0
YEI	18.423.072	2.302.884	20.725.956	88,9
Skupaj	3.067.924.925	748.718.529	3.816.643.454	80,4

Vir: operativni program (četrti sprememba, zadnja uradna verzija, ki jo je potrdila Evropska komisija, 19. 6. 2020).

1.4 Revizijski pristop

Revizijsko delo je temeljilo na proučevanju pravnih podlag in druge dokumentacije s področja revizije ter analiziranju podatkov in dokumentacije, pridobljene od revidirancev in razpoložljive na spletni strani Evropske komisije. Do večine ugotovitev smo prišli na podlagi analitičnih postopkov, ki predstavljajo način preizkušanja podatkov. V reviziji smo aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev operativnega programa, obravnavali skozi postopke načrtovanja, izvedbe, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja.

1.5 Omejitve pri reviziji

V reviziji smo upoštevali naslednje omejitve:

- Revizija je zajemala črpanje sredstev operativnega programa iz skladov ESRR, ESS, KS in YEI v vrednosti 3.067.924.925 EUR. Sredstev, namenjenih Instrumentu za povezovanje Evrope, cilju "evropsko teritorialno sodelovanje", in sredstev, financiranih iz Sklada za pomoč najbolj ogroženim, nismo revidirali.
- Uspešnost črpanja sredstev operativnega programa smo preverjali v finančnem smislu, nismo pa ocenjevali posameznih operacij in njihove uspešnosti. Prav tako nismo preverjali, kako so bili določeni kazalniki okvira uspešnosti in ali so bili tudi doseženi³¹.
- Za oceno uspešnosti črpanja evropskih sredstev po državah članicah Evropske unije smo prikazali podatke do 31. 12. 2020 za vse evropske strukturne in investicijske sklade (v nadaljevanju: ESI skladi). Podatke smo pridobili na spletni strani Evropske komisije³².

³¹ Okvir uspešnosti prikazuje mejnike doseganja fizičnih in finančnih kazalnikov za leti 2018 in 2023.

³² [URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>].

2. Ugotovitve

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje, ali je bila Republika Slovenija uspešna pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, smo pridobili z revidiranjem postopkov načrtovanja, izvedbe, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja.

2.1 Aktivnosti načrtovanja

Pri aktivnostih načrtovanja smo si zastavili vprašanje, ali so bili sprejeti ključni dokumenti in določeni vsi udeleženci za črpanje sredstev operativnega programa, kako je bilo na začetku programskega obdobja 2014–2020 zasnovano načrtovanje dokumentov in udeležencev, potrebnih za pričetek črpanja sredstev, ali je operativni program temeljil na dokumentih razvojnega načrtovanja ter kako je bila s finančnega vidika načrtovana dinamika črpanja sredstev operativnega programa.

2.1.1 Pravne podlage za črpanje sredstev operativnega programa

V reviziji smo pregledali ključne dokumente, ki so bili podlaga za črpanje sredstev evropske kohezijske politike, izpolnitev predhodnih pogojenosti in izpolnitev pogojev za akreditacijo sistema. Sprejeti so bili naslednji ključni dokumenti:

- partnerski sporazum,
- operativni program,
- slovenska uredba 2014–2020,
- izvedbeni načrt operativnega programa,
- opis sistema upravljanja in nadzora.

V nadaljevanju prikazujemo kronološki potek priprave in sprejema ključnih dokumentov oziroma izvršitve pogojev, potrebnih za pričetek črpanja sredstev operativnega programa.

Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil določen 2. 12. 2013 s sprejemom in podpisom Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020³³ in s podpisom Medinstitucionalnega sporazuma z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju³⁴.

Področje evropske kohezijske politike v obdobju od leta 2014 do leta 2020 opredeljuje uredba (EU) št. 1303/2013, ki poleg skupnih določb vsebuje še splošne določbe za ESRR, ESS, KS, Evropski

³³ UL L št. 347 z dne 20. 12. 2013, str. 884.

³⁴ UL C št. 373 z dne 20. 12. 2013, str. 1.

kmetijski sklad za razvoj podeželja³⁵ in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo³⁶, ki skupaj tvorijo ESI sklade. Uredba (EU) št. 1303/2013 je bila sprejeta 17. 12. 2013, veljati je začela 21. 12. 2013. Poleg uredbe (EU) št. 1303/2013, ki vsebuje skupne in splošne določbe za vse ESI sklade, je Evropska komisija sprejela posamične uredbe za vsak sklad posebej ter finančno uredbo³⁷.

Skupni strateški okvir omogoča pripravo partnerskega sporazuma in operativnih programov v skladu z načeloma sorazmernosti in subsidiarnosti ter ob upoštevanju nacionalnih in regionalnih pristojnosti za odločanje o posebnih in primernih političnih in usklajevalnih ukrepih. V skladu s 14. členom uredbe (EU) št. 1303/2013 vsaka država članica Evropske unije skupaj s partnerji³⁸ ter v sodelovanju z Evropsko komisijo pripravi partnerski sporazum za obdobje 2014–2020. Partnerski sporazum je 30. 10. 2014 potrdila Evropska komisija³⁹. Operativni program je vlada sprejela 11. 12. 2014, Evropska komisija pa ga je potrdila 16. 12. 2014⁴⁰. Oba dokumenta predstavljata ključno vsebinsko podlago za črpanje sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

Za pričetek črpanja sredstev operativnega programa je bilo treba vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora na nacionalni ravni. Osnovno podlago predstavlja slovenska uredba 2014–2020, poleg nje pa tudi Zakon o javnih financah⁴¹, vsakokrat veljavni zakoni o izvrševanju proračunov Republike Slovenije in vrsta navodil organa upravljanja in organa za potrjevanje.

Slovensko uredbo 2014–2020 je vlada sprejela 24. 4. 2015 in je začela veljati 29. 4. 2015. Na podlagi slovenske uredbe 2014–2020 je bilo treba sprejeti tudi izvedbeni načrt operativnega programa, ki predstavlja vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa, določa način doseganja posebnih ciljev operativnega programa in je podlaga za pripravo državnega proračuna. Vlada je prvi izvedbeni načrt sprejela 9. 7. 2015, kasneje pa je bil večkrat spremenjen⁴². Do 31. 3. 2017 je veljalo,

³⁵ Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja je sestavni del skupne kmetijske politike in dopolnjuje ukrepe iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada, ki zagotavljajo neposredno podporo kmetom in podpirajo tržne ukrepe.

³⁶ Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo je namenjen doseganju ciljev preoblikovane skupne ribiške politike in celostne pomorske politike.

³⁷ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L št. 298 z dne 26. 10. 2012, str. 1).

³⁸ Vsaka država članica Evropske unije za partnerski sporazum in vsak operativni program v skladu s svojim institucionalnim in pravnim okvirom organizira partnerstvo s pristojnimi regionalnimi in lokalnimi organi. Partnerstvo vključuje naslednje partnerje: pristojne urbane in druge javne organe, ekonomske in socialne partnerje in ustrezne organe, ki predstavljajo civilno družbo, vključno z okoljskimi partnerji in nevladnimi organizacijami ter organi, odgovornimi za spodbujanje socialne vključenosti, enakosti spolov in boja proti diskriminaciji.

³⁹ Prvo spremembo partnerskega sporazuma je Evropska komisija s sklepom potrdila 15. 2. 2018 (Izvedbeni sklep Komisije o potrditvi spremembe partnerskega sporazuma (C(2018) 851 final z dne 15. 2. 2018), drugo spremembo partnerskega sporazuma pa je Evropska komisija s sklepom potrdila 20. 4. 2020 (Izvedbeni sklep Komisije o potrditvi spremembe partnerskega sporazuma (C(2020) 2239 final z dne 20. 4. 2020).

⁴⁰ V skladu s 4. točko 26. člena uredbe (EU) št. 1303/2013 države članice Evropske unije predložijo Evropski komisiji programe (Republika Slovenija operativni program) v 3 mesecih po predložitvi partnerskega sporazuma.

⁴¹ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/55 – ZfisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

⁴² Odlok o izvedbenem načrtu Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 50/15, 58/15, 76/15, 1/16, 35/16 in 55/16).

da izvedbeni načrt sprejme vlada z odlokom, po uveljavitvi spremembe slovenske uredbe 2014–2020 pa izvedbeni načrt sprejme organ upravljanja.

Za akreditacijo sistema za črpanje sredstev operativnega programa je odgovorna posamezna država članica Evropske unije. V Republiki Sloveniji se je omenjeni sistem pripravljala na organu upravljanja v sodelovanju z revizijskim organom, organom za potrjevanje in Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. Evropska komisija je 4. 7. 2016 Republiki Sloveniji poslala dopis, s katerim jo spodbuja, naj čim prej uredi vse potrebno za akreditacijo sistema. Vlada se je 9. 12. 2016 na 150. dopisni seji s sklepom⁴³ seznanila z akreditacijo sistema izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 za operativni program. Na podlagi poročila in mnenja neodvisnega revizijskega organa je ugotovila, da organ upravljanja in organ za potrjevanje izpolnjujeta merila za imenovanje organov v Republiki Sloveniji, odgovornih za notranji nadzor, obvladovanje tveganj, dejavnosti upravljanja, nadzorne dejavnosti ter dejavnosti spremljanja. Evropska komisija je bila o imenovanju organov s strani Republike Slovenije obveščena 12. 12. 2016. S tem je bil izpolnjen pogoj za pričetek izvajanja povračila sredstev iz evropskega proračuna.

Države članice Evropske unije so morale v skladu z evropskimi pravili najpozneje do 31. 12. 2016 izpolniti predhodne pogojenosti in o njihovi izpolnitvi poročati Evropski komisiji najpozneje v letnem poročilu o izvajanju programa leta 2017. Če te predhodne pogojenosti na ravni prednostne osi ne bi bile pravočasno in v celoti izpolnjene, bi lahko Evropska komisija začasno ustavila vsa vmesna plačila ali del vmesnih plačil na ravni posamezne prednostne osi. Za operativni program je relevantnih 7 splošnih predhodnih pogojenosti in 21 tematskih predhodnih pogojenosti. Republika Slovenija je do predvidenega roka izpolnila vse splošne in tematske predhodne pogojenosti.

Tabela 3 Časovnica sprejemanja dokumentov in izpolnjevanja pogojenosti programskem obdobju 2014–2020

Naziv dokumentov oziroma izpolnitev pogojev	Datum sprejetja oziroma potrditve
Partnerski sporazum	30. 10. 2014
Operativni program	16. 12. 2014
Slovenska uredba 2014–2020	24. 4. 2015
Izvedbeni načrt operativnega programa	9. 7. 2015
Opis sistema upravljanja in nadzora	oktober 2016
Akreditacija sistema	12. 12. 2016
Predhodne pogojenosti	izpolnjene do 31. 12. 2016

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Ugotovili smo, da sta organ upravljanja in vlada v okviru svojih pristojnosti sprejela vse ključne dokumente oziroma sta poskrbela za izpolnitev pogojev, potrebnih za pričetek črpanja sredstev operativnega programa.

⁴³ Št. 54402-7/2016/2.

2.1.2 Skladnost operativnega programa z dokumenti razvojnega načrtovanja

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je na podlagi odloka o ustanovitvi med drugim odgovorna za pripravo predloga Strategije razvoja Slovenije, za usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja, skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije ter za usklajenost strateških, programskih in izvedbenih dokumentov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema kohezijska sredstva iz evropskega proračuna.

V času priprave operativnega programa je veljalo, da bi morala biti pripravljena Strategija razvoja Slovenije in program državnih razvojnih prioritet in investicij, ki pa s spremembo zakonodaje od maja 2018 ni več predviden. Strategija razvoja Slovenije in program državnih razvojnih prioritet in investicij sta bila opredeljena v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁴⁴ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja).

Strategija razvoja Slovenije opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov. Strategija razvoja Slovenije vsebuje tudi ciljni razvojni scenarij, ki prikazuje vrednosti ključnih razvojnih kazalnikov, ki bi bili doseženi ob optimalni uveljavitvi strateških usmeritev in učinkovitem izvajanju prioritet razvojne politike. Ciljni razvojni scenarij se spremeni, če pride do pomembnejših sprememb Strategije razvoja Slovenije ali če so ugotovljena bistvena odstopanja od njegovega uresničevanja⁴⁵.

Program državnih razvojnih prioritet in investicij bi moral natančneje definirati in finančno ovrednotiti razvojne prioritete na ravni vseh razvojnih politik in posamezne razvojne politike. Program državnih razvojnih prioritet in investicij bi moral biti pripravljen po razvojnih politikah za obdobje 4 let. Z njimi naj bi vlada določila prednostna področja razvojnih politik. Razvojne politike bi morale zajemati ovrednotene prioritete v obliki ukrepov oziroma projektov na ravni razvojne politike, programov, podprogramov ter dejavnosti, morale bi vključevati predvidene strukturne in institucionalne spremembe ter opredeljene kazalnike in bi morale biti osnova za pripravo proračuna. Program državnih razvojnih prioritet in investicij bi moral biti tudi podlaga za pripravo srednjeročnega fiskalnega scenarija, proračunskega memoranduma in proračuna. Finančne podatke za pripravo programa državnih razvojnih prioritet in investicij bi morali zagotavljati predlagatelji finančnih načrtov.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18. 7. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je bil črtan s sprejetjem Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, objavljene v Uradnem listu št. 35/18 z dne 25. 5. 2018, veljavnost od 26. 5. 2018. V skladu z 9.a členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 13/18) bi morala vlada na predlog predstojnika službe, pristojne za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, do 30. 11. 2018 sprejeti Državni program razvojnih politik, vendar do izdaje revizijskega poročila ta dokument ni bil sprejet.

⁴⁵ 6. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

V programskem obdobju 2007–2013 je veljala Strategija razvoja Slovenije, ki jo je vlada kot strateški dokument razvojnega načrtovanja Republike Slovenije sprejela 23. 6. 2005⁴⁶ in je bila pripravljena za obdobje do leta 2013. Trenutno veljavno Strategijo razvoja Slovenije je vlada sprejela 7. 12. 2017⁴⁷ in zajema obdobje do leta 2030. V Republiki Sloveniji za obdobje od 1. 1. 2014 do 7. 12. 2017 ni bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije.

V programskem obdobju 2007–2013 je vlada 20. 3. 2008⁴⁸ sprejela Državni razvojni program Republike Slovenije kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja Republike Slovenije za programsko obdobje 2007–2013. V programskem obdobju 2014–2020, v obdobju od 1. 1. 2014 do začetka veljavnosti Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, vlada programa državnih razvojnih prioritet in investicij ni sprejela.

Ugotavljamo, da operativni program, ki ga je vlada sprejela 11. 12. 2014 in ki ga je Evropska komisija potrdila 16. 12. 2014, ni bil pripravljen niti na podlagi Strategije razvoja Slovenije, ki je bila sprejeta šele 7. 12. 2017, niti na podlagi programa državnih razvojnih prioritet in investicij, saj vlada ni zagotovila, da bi bila ta strateška dokumenta pravočasno sprejeta.

Organ upravljanja je za programsko obdobje 2021–2027 dne 22. 1. 2021 pripravil osnutek Sporazuma o partnerstvu med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2021–2027, upoštevajoč veljavno Strategijo razvoja Slovenije, ki velja do leta 2030.

Pojasnilo organa upravljanja

Cilji, zapisani v operativnem programu, sledijo strategiji Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast (Strategija Evrope 2020 oziroma EU 2020). Republika Slovenija v tem času ni imela veljavne krovne nacionalne strategije razvoja (takrat zadnji sprejeti nacionalni strategiji se je veljavnost iztekla leta 2013). Ob pripravi operativnega programa so bili tako upoštevani cilji EU 2020, Priporočila Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije, Nacionalni reformni programi 2014–2015 in stališče služb Evropske komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in operativnih programov v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020. Strategija vlaganj sredstev operativnega programa in izbor tematskih ciljev sta temeljila na analizi neskladij, potreb in potencialov za rast, ki so bili podrobneje predstavljeni v partnerskem sporazumu in izkušnjah iz obdobja 2007–2013.

2.1.3 Udeleženci evropske kohezijske politike

Na podlagi uredbe (EU) št. 1303/2013 in slovenske uredbe 2014–2020 so v sistem evropske kohezijske politike vključeni:

- organi upravljanja in nadzora (organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ),
- organ, pristojen za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam,

⁴⁶ Sklep vlade št. 30000-2/2015/24.

⁴⁷ Sklep vlade št. 30000-7/2017/7.

⁴⁸ Sklep vlade št. 30300-1/2008/9.

- posredniški organi,
- izvajalski organi in
- upravičenci.

Vlogo organa upravljanja opravlja Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. V skladu s prvim odstavkom 9. člena slovenske uredbe 2014–2020 organ upravljanja opravlja naloge iz 125. člena uredbe (EU) št. 1303/2013. V izvajalskem smislu je ključna naloga organa upravljanja odločanje o podpori posameznim načinom izbora operacij⁴⁹, ki jih pripravijo posredniški organi (ministrstva in Združenje mestnih občin Slovenije), ter izvajanje preverjanja koriščenja sredstev po izdaji odločitev o podpori. V sistemskem smislu organ upravljanja skrbi za informacijski sistem na področju evropske kohezijske politike ter izvaja ukrepe informiranja in obveščanja javnosti ter vrednotenja izvajanja.

Vlogo organa za potrjevanje opravlja notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, katerega ključna naloga je potrjevanje (certificiranje), da so izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike. V skladu z drugim odstavkom 9. člena slovenske uredbe 2014–2020 organ za potrjevanje opravlja naloge iz 126. člena uredbe (EU) št. 1303/2013.

Vlogo revizijskega organa opravlja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna kot organ v sestavi Ministrstva za finance, katerega ključna naloga je vzorčno naknadno preverjanje (revizija), da so bili izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do Evropske komisije, porabljeni v skladu s pravili na področju evropske kohezijske politike. Vlogo organa, pristojnega za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam, prav tako opravlja Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Vlogo posredniških organov opravlja 9 ministrstev⁵⁰ in Združenje mestnih občin Slovenije. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge organa upravljanja. Ključna naloga posredniških organov je priprava in izvajanje načinov izbora operacije, vključno s skrbništvom in preverjanjem pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev.

Vlogo izvajalskih organov opravljajo javni skladi, javni zavodi in javne agencije, ki izvajajo politiko ministrstev oziroma za njih izvajajo večje število ukrepov, programov, načinov izbora operacij. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge posredniškega organa, zaradi česar se izvajalski organi štejejo za izvedene posredniške organe. Izvajalski organi so posredni uporabniki proračuna po predpisih, ki urejajo javne finance, ki so pridobili soglasje organa upravljanja: Slovenski podjetniški sklad, Javna agencija Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije, Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživitinski sklad Republike Slovenije in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Ključna naloga

⁴⁹ Načini izbora operacij so javni razpis, javni poziv in neposredna potrditev operacije. Pri neposredni potrditvi operacije gre lahko za neposredno potrjen projekt, skupino projektov, program, ki ga izvaja upravičenec, finančni instrument ali veliki projekt. Načini izbora operacij so med seboj enakovredni.

⁵⁰ Ministrstva, pristojna za: delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gospodarski razvoj in tehnologijo, kulturo, javno upravo, pravosodje, infrastrukturo, okolje in prostor, izobraževanje, znanost in šport, zdravje.

izvajalskih organov je izvajanje načinov izbora operacije, vključno s skrbništvom, pri čemer preverjanje pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev lahko opravljajo izvajalski organi ali pristojna ministrstva.

Upravičenci so pravne osebe (podjetja, društva, občine in podobno), osebe, ki opravljajo samostojno dejavnost (samozaposlene osebe), in ministrstva oziroma organi v sestavi ministrstev, ki koristijo evropska kohezijska sredstva za financiranje operacij oziroma investicij.

Poleg teh ključnih udeležencev, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, je bila v Republiki Sloveniji na podlagi uredbe (EU) št. 1303/2013, partnerskega sporazuma, slovenske uredbe 2014–2020 in drugih evropskih in nacionalnih pravnih podlag ustanovljena tudi vrsta drugih udeležencev v obliki različnih odborov, delovnih skupin in svetov, kot so:

- odbor za spremljanje izvajanja operativnega programa (v nadaljevanju: odbor za spremljanje),
- usmerjevalni odbor za izvajanje finančnih instrumentov,
- medresorski koordinacijski odbor,
- odbor za spremljanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost,
- razvojna sveta vzhodne in zahodne kohezijske regije,
- medresorska delovna skupina za pripravo metodologije in pregled skladnosti projektov, sofinanciranih s sredstvi evropske kohezijske politike 2007–2013 (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina za pregled skladnosti projektov) in
- medresorska delovna skupina za pospešitev izvajanja 5. prednostne osi.

Država članica Evropske unije v skladu z uredbo (EU) št. 1303/2013 v 3 mesecih po sprejetju operativnega programa ustanovi odbor za spremljanje. Vlada je člane odbora za spremljanje imenovala 2. 3. 2015⁵¹. Odbor za spremljanje se sestane najmanj 1-krat letno in prouči vsa vprašanja, ki vplivajo na delovanje operativnega programa. Za obravnavo posameznih vprašanj iz svoje pristojnosti je odbor za spremljanje ustanovil Interdisciplinarno posvetovalno skupino za vrednotenje izvajanja operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020⁵², v katero so bili imenovani predstavniki organa upravljanja, vseh posredniških organov, ministrstva, pristojnega za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstva, pristojnega za finance, in ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, ter partnerji.

Republika Slovenija je morala sprejeti tudi ustrezne podlage za pričetek izvajanja finančnih instrumentov, ki jih določa uredba (EU) št. 1303/2013⁵³ in so predvideni z operativnim programom. Maja in septembra 2016 je vlada sprejela spremembi slovenske uredbe 2014–2020, na podlagi katerih so bile v slovensko uredbo 2014–2020 dodane določbe, povezane z izvajanjem finančnih

⁵¹ Sklep vlade št. 01103-1/2015/2.

⁵² Sklep o ustanovitvi Interdisciplinarne posvetovalne skupine za vrednotenje izvajanja operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020, št. 303-8/2015-122 z dne 21. 7. 2015 (2. dopisna seja odbora za spremljanje). Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa je bil potrjen na 6. redni seji odbora za spremljanje 7. 6. 2019.

⁵³ V IV. poglavju z naslovom Finančni instrumenti (37. do 46. člen).

instrumentov, prav tako je bilo ministrstvo, pristojno za gospodarski razvoj in tehnologijo, določeno za posredniški organ za finančne instrumente. Vlada je 28. 7. 2016 imenovala usmerjevalni odbor za izvajanje finančnih instrumentov v programskem obdobju 2014–2020⁵⁴. Usmerjevalni odbor za izvajanje finančnih instrumentov sestavljajo predstavniki organa upravljanja, ministrstev, pristojnih za gospodarski razvoj in tehnologijo, infrastrukturo, okolje in prostor ter finance.

Ustanovitev medresorskega koordinacijskega odbora je določena v partnerskem sporazumu. Minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter ministrica za razvoj, strateške projekte in kohezijo sta 7. 11. 2016 izdala sklep⁵⁵ o ustanovitvi medresorskega koordinacijskega odbora z namenom, da se ukrepi ESI skladov izvajajo dopolnilno in usklajeno. Ključne naloge medresorskega koordinacijskega odbora so usklajevanje in potrditev sprememb partnerskega sporazuma, spremljanje uresničevanja ciljev na ravni partnerskega sporazuma ter obravnavo in potrjevanje poročil o napredku pri izvajanju partnerskega sporazuma.

Ustanovitev odbora za spremljanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, je navedena v uredbi (EU) št. 1303/2013. Podlago za njegovo ustanovitev v Republiki Sloveniji predstavlja Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost⁵⁶. V skladu s 6. členom navedene uredbe je cilj lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršnikoli diskriminaciji, zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik in gospodarski razvoj območij. Poleg tega pa je cilj prispevati k ohranjanju narave, varstvu okolja, kulturne dediščine, kulturne krajine in njenih elementov. Koordinacijski odbor sestavljajo predstavniki organa upravljanja in drugih organov, vključenih v izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

Evropska kohezijska politika se na regionalno-lokalni ravni v okviru razvojnih svetov kohezijskih regij izvaja na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁵⁷, ki v 6.a. členu določa, da vlada z uredbo določi način delovanja razvojnega sveta kohezijske regije. Organ odločanja kohezijske regije je razvojni svet kohezijske regije. Vsaka regija v kohezijski regiji ima v razvojnem svetu kohezijske regije 5 predstavnikov, ki jih imenuje svet regije. Strokovne in administrativno-tehnične naloge za razvojni svet kohezijske regije opravlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Medresorska delovna skupina za pregled skladnosti projektov je bila ustanovljena 24. 4. 2014 na podlagi Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje⁵⁸. Osrednji namen medresorske delovne skupine za pregled skladnosti projektov je podrobnejši pregled projektov, ki so bili pripravljeni (nekateri tudi potrjeni) v programskem obdobju 2007–2013, z namenom izpolnjevanja zahtev navedene direktive o presoji vplivov na okolje in da bi bili v programskem obdobju 2014–2020 projekti s stališča presoje vplivov na okolje bolje pripravljeni kot v programskem obdobju 2007–2013.

⁵⁴ Sklep vlade št. 01103-1/2016/4.

⁵⁵ Sklep št. 3032-69/2015-7.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 42/15, 28/16, 73/16, 72/17, 23/18, 68/18, 68/19 in 157/20.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16.

⁵⁸ UL L št. 26 z dne 28. 1. 2012, št. 1.

Ustanovljena je bila tudi medresorska delovna skupina za pospešitev izvajanja 5. prednostne osi⁵⁹, ki jo sestavljajo predstavniki organa upravljanja, ministrstva, pristojnega za okolje in prostor, ter Direkcije Republike Slovenije za vode. Gre za ad hoc skupino, ki je bila dogovorjena na operativni ravni med navedenimi akterji in obravnava ugotovljene izzive na področju poplavne varnosti v Republiki Sloveniji.

Tabela 4 Prikaz nekaterih udeležencev evropske kohezijske politike, ki so ustanovljeni v obliki odborov, delovnih skupin in svetov na podlagi različnih evropskih in nacionalnih pravnih podlag, v programskem obdobju 2014–2020

Delovne skupine/odbori/sveti	Datum ustanovitve	Pravne podlage
Medresorska delovna skupina za pregled skladnosti projektov	24. 4. 2014	Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. 12. 2011
Odbor za spremljanje	2. 3. 2015	Uredba (EU) št. 1303/2013 in slovenska uredba 2014–2020
Odbor za spremljanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost	12. 6. 2015	Uredba (EU) št. 1303/2013 in Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost
Usmerjevalni odbor za izvajanje finančnih instrumentov	28. 7. 2016	Slovenska uredba 2014–2020
Medresorski koordinacijski odbor	7. 11. 2016	Partnerski sporazum
Razvojna sveta vzhodne in zahodne kohezijske regije	18. 7. 2013	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
Medresorska delovna skupina za pospešitev izvajanja 5. prednostne osi	Prva polovica leta 2018	Ni podatka

Vir: pojasnila organa upravljanja in pregled pravnih podlag za ustanovitev zgoraj navedenih delovnih skupin/odborov/svetov.

Ugotovili smo, da so bili v Republiki Sloveniji določeni vsi ključni organi, ki jih predvideva Uredba (EU) št. 1303/2013, v izvajanje evropske kohezijske politike pa je vključena še vrsta drugih udeležencev, ki so opredeljeni v drugih pravnih podlagah.

2.1.4 Načrt aktivnosti

Zanimalo nas je, ali je na začetku programskega obdobja 2014–2020 organ upravljanja pripravil načrt aktivnosti, potrebnih za pričetek črpanja sredstev, in ali se je vlada z njim seznanila. Menimo, da je takšen načrt nujen za učinkovito upravljanje evropske kohezijske politike z vidika koordinacije vseh vpletenih v sistem in njene preglednosti. Takšen načrt bi vladi omogočal pregled nad vsebinskim načrtovanjem ter vodenjem politike.

⁵⁹ Naziv 5. prednostne osi je Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj.

Načrt aktivnosti bi po naši oceni moral vsebovati naslednje ključne elemente:

- nabor vseh dokumentov, ki jih je treba pripraviti kot pogoj za pričetek črpanja sredstev,
- udeležence, odgovorne za pripravo teh dokumentov, ter
- časovnico priprave in sprejetja teh dokumentov.

Ugotovili smo, da organ upravljanja na začetku programskega obdobja 2014–2020 ni pripravil načrta aktivnosti, iz katerega bi bili razvidni navedeni ključni elementi. Ker organ upravljanja ni pripravil načrta aktivnosti, ne moremo oceniti, ali so bile aktivnosti zaključene v vnaprej zastavljenih časovnih okvirih. Ob tem poudarjamo, da so bili pogoji za pričetek črpanja sredstev operativnega programa izpolnjeni v decembru 2016, to je 3 leta po začetku programskega obdobja 2014–2020.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj na začetku vsakega programskega obdobja pripravi načrt aktivnosti, potrebnih za čimprejšnji pričetek črpanja sredstev, s katerim se seznani vlada.

Pojasnilo organa upravljanja

Organ upravljanja je pojasnil, da Evropska komisija v okviru uredb, ki jih sprejme za vsako finančno perspektivo, določi temeljne dokumente in okvirne roke, do katerih so države članice dolžne pripraviti osnovni normativni okvir za izvajanje evropske kohezijske politike, vključno s postavitvijo sistema in njegovim opisom. Na kakšen način se bo posamezna država članica odločila za izvedbo, Evropska komisija ne določa, saj je sistem postavitve stvar odločitve posamezne države članice. Nadalje je pojasnil, da je že iz samih uredb razviden minimalni oziroma osnovni normativni okvir, ki ga je treba pripraviti in ki kot tak predstavlja osnovni načrt, ki ga je posamezna država članica dolžna uresničiti. Ločen, samostojen dokument – načrt za pripravo dokumentov pa ne obstaja. Pri tem je izpostavil, da se Evropska komisija zaveda posebnosti in specifik ustroja posamezne države članice tako na regionalni, upravni in geografski ravni, zato ureditve omenjenega področja znotraj držav članic ne opredeljuje, ter da je vlada sproti in ažurno spremljala in usmerjala priprave za vzpostavitev sistema v programskem obdobju 2014–2020 in je bilo v tem pogledu sprejetih kar nekaj sklepov. Organ upravljanja je tudi pojasnil, da je k programiranju finančne perspektive 2021–2027 že pristopil v letu 2019, z Evropsko komisijo in deležniki na nacionalni ravni poteka priprava novega osnutka sporazuma o partnerstvu, priprava operativnega programa in vseh drugih zahtevanih dokumentov v zvezi s tem. Napredek je vseskozi tudi posodobljen in prikazan na spletni strani organa upravljanja⁶⁰, organ upravljanja pa ima za ta namen vzpostavljene svoje interne časovnice. Organ upravljanja je navedel, da je na podlagi dosedanjih izkušenj iz programskega obdobja 2014–2020 zaznal možnosti izboljšav.

⁶⁰ [URL: <https://www.eu-skladi.si>].

Ukrep organa upravljanja

Vlada se je 18. 7. 2019 seznanila z Informacijo o pričetku postopka priprave programskih dokumentov za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027 ter s sklepom naložila Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, da v sodelovanju z ministrstvi, vladnimi službami in partnerji pripravi programske dokumente za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027. V procesu programiranja, ki pomeni opredelitev vsebinskih, finančnih in organizacijskih elementov ter določitev postopkov upravljanja, izvajanja, spremljanja in nadzora programa, je organ upravljanja za finančno perspektivo 2021–2027 pripravil predviden časovni načrt programiranja (aktivnosti, roki, nosilci) za program za izvajanje evropske kohezijske politike.

2.1.5 Finančno načrtovanje

2.1.5.1 Izvedbeni načrt operativnega programa

V skladu z 18. členom slovenske uredbe 2014–2020 predstavlja izvedbeni načrt operativnega programa vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa. Izvedbeni načrt operativnega programa zajema razčlenitev odobrenih pravic porabe po prednostni osi, prednostni naložbi, specifičnem cilju, neposrednih proračunskih uporabnikih, po načinu izbora operacij, po skladih, po kohezijskih regijah, po letih in morebitnih drugih atributih (primeri različnih razčlenitev so prikazani v točki 1.3.1. Stopnja sofinanciranja (evropski del) se določi glede na skupne upravičene stroške in je lahko glede na način izbora operacije različna, vendar največ do višine, kot je za posamezno prednostno os, sklad in kohezijsko regijo navedeno v operativnem programu (Tabela 2). Izvedbeni načrt operativnega programa je podlaga za pripravo državnega proračuna. Vlada je prvi izvedbeni načrt za programsko obdobje 2014–2020 sprejela 9. 7. 2015, izvedbeni načrt pa se med programskim obdobjem dopolnjuje oziroma spreminja. Po spremembi slovenske uredbe 2014–2020 v letu 2017 izvedbene načrte sprejema organ upravljanja.

Pojasnilo organa upravljanja

Izvedbeni načrt operativnega programa je slovenski načrt koriščenja sredstev in določa ukrepe, ki bodo sofinancirani, njihove časovnice, plan realizacije, hkrati pa je osnova za načrtovanje proračuna. Izvedbeni načrt operativnega programa definira tudi slovenska uredba 2014–2020. Hkrati pa izvedbeni načrt operativnega programa zasleduje tudi nekatera druga področja oziroma pogoje, kot na primer pravilo n+3, okvir uspešnosti in s tem povezane finančne in fizične kazalnike. V izvedbenem načrtu operativnega programa je vedno načrtovanih več sredstev, da je lahko doseženo 100-odstotno črpanje sredstev in so hkrati doseženi vsi zastavljeni kazalniki.

V nadaljevanju prikazujemo načrt odobrenih pravic porabe po letih, razdeljen na glavno dodelitev in rezervo za uspešnost. Rezerva za uspešnost je navedena v partnerskem sporazumu in operativnem programu v višini 6 % vseh odobrenih pravic porabe, dodeli pa se za posebne prednostne naloge⁶¹.

Tabela 5 Načrt odobrenih pravic porabe za operativni program po letih

Leto	Glavna dodelitev	Rezerva za uspešnost	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
2014	384.306.134	23.867.219	408.173.353
2015	391.160.564	24.454.717	415.615.281
2016	395.066.790	25.217.027	420.283.817
2017	415.921.232	26.574.541	442.495.773
2018	424.232.941	27.087.723	451.320.664
2019	432.933.844	27.625.401	460.559.245
2020	441.333.308	28.143.484	469.476.792
Skupaj	2.884.954.813	182.970.112	3.067.924.925

Vir: operativni program (četrti sprememba, zadnja uradna verzija, ki jo je potrdila Evropska komisija, 19. 6. 2020).

Pojasnilo organa za potrjevanje

Črpanje sredstev evropske kohezijske politike se načrtuje na naslednje načine:

- organ upravljanja pripravi izvedbeni načrt operativnega programa, ki vsebuje letno načrtovanje črpanja po skladu/regiji/prednostni osi; ta dokument organ upravljanja vsako leto spreminja;
- izvedbeni načrt operativnega programa predstavlja osnovo za načrtovanje izvrševanja državnega proračuna;
- organ za potrjevanje vsako leto pripravi napoved posredovanja zahtevkov za plačilo, ki jo predloži Evropski komisiji, pri čemer se uskladi z organom upravljanja.

2.1.5.2 Načrtovanje zahtevkov za plačilo

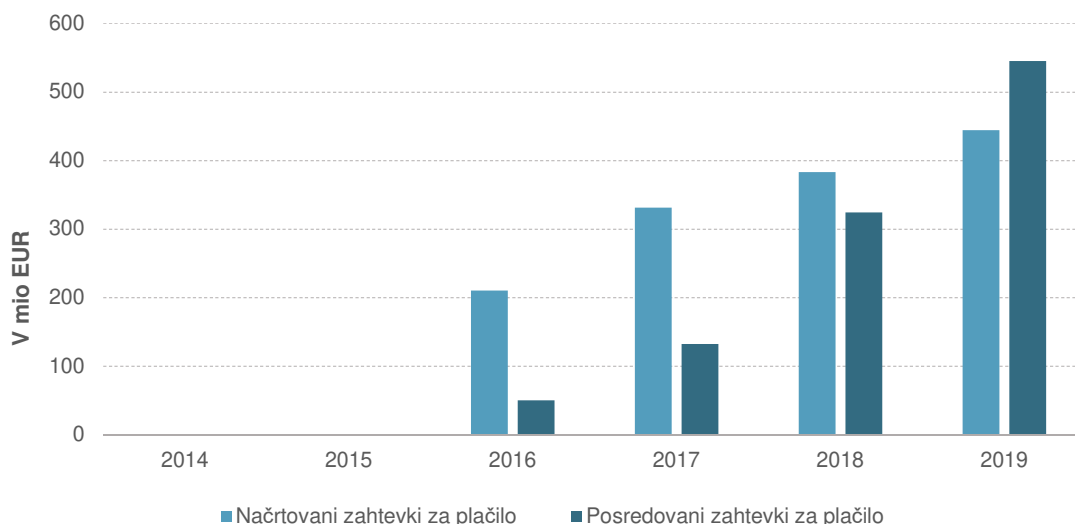
Uredba (EU) št. 1303/2013 v 112. členu državam članicam Evropske unije nalaga, da Evropski komisiji 2-krat letno posredujejo znesek načrtovanih zahtevkov za plačilo, ki jih namerava država članica Evropske unije predložiti v tekočem in naslednjem finančnem letu. Napoved se Evropski komisiji posreduje do 31. 1. in do 31. 7. Organ za potrjevanje pripravi napoved na podlagi podatkov, ki jih prejme od organa upravljanja do 15. 1. oziroma do 15. 7. Evropska komisija si želi, da so napovedi držav članic čim bolj realne, saj si s tem omogoča, da ima na svojih računih zagotovljena zadostna sredstva za nemoteno izvajanje plačil. Podatke glede napovedi plačil držav članic letno

⁶¹ Evropska komisija je morala opraviti pregled uspešnosti operativnega programa leta 2019 ob upoštevanju okvira uspešnosti. S pregledom uspešnosti se na podlagi informacij in ocen iz letnega poročila o izvajanju, ki ga države članice Evropske unije predložijo v letu 2019, preveri, ali so bili doseženi mejniki operativnega programa na ravni prednostnih nalog. Rezerva za uspešnost se dodeli le tistim prednostnim nalogam, ki so mejnike dosegle.

objavlja tudi v svojih publikacijah⁶². Za vsako državo članico Evropske unije je bistveno, da izkaže čim nižjo stopnjo napake pri načrtovanih in posredovanih zahtevkih.

V nadaljevanju prikazujemo načrtovane zahtevke za plačilo za posamezno leto iz vsakoletne julijske napovedi plačil in znesek posredovanih zahtevkov za plačilo v posameznem letu programskega obdobja 2014–2020 za Republiko Slovenijo.

Slika 3 Prikaz načrtovanih in posredovanih zahtevkov za plačilo v obdobju od leta 2014 do 2019



Opomba: za leto 2016 je upoštevana januarska napoved plačil, za leta 2017, 2018 in 2019 pa julijska napoved plačil.

Vir: publikacije Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds za obdobje od leta 2014 do leta 2019.

Kot prikazuje Slika 3, je v letu 2019 znesek posredovanih zahtevkov za plačilo presegel znesek načrtovanih zahtevkov za plačilo, v letih 2016, 2017 in 2018 pa obseg posredovanih zahtevkov ni dosegel zneska načrtovanih zahtevkov za plačilo. V letih 2014 in 2015 za operativni program še ni bilo posredovanih zahtevkov za plačilo.

Pojasnilo organa za potrjevanje

Letni načrtovani certificirani izdatki so razvidni iz informacijskega sistema Evropske komisije. Načrt črpanja se pripravi vsako leto 2-krat. Načrt se pripravi za tekoče in naslednje leto in se posreduje Evropski komisiji. Napoved se določi na podlagi finančnega načrta operativnega programa, zadnje verzije izvedbenega načrta operativnega programa in na podlagi izplačil iz državnega proračuna. Upoštevani so tudi cilji, kot je na primer n+3.

⁶² Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds, [URL: https://ec.europa.eu/info/publications/analysis-budgetary-implementation-european-structural-and-investment-funds_en], 26. 2. 2021.

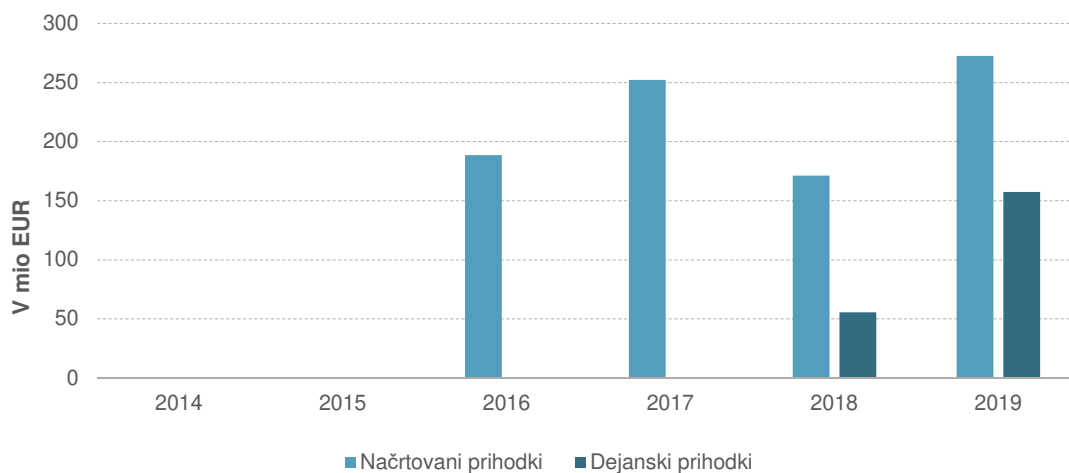
2.1.5.3 Načrtovanje prihodkov v državnem proračunu

Evropska komisija zaradi olajšanja začetka izvajanja operativnega programa državam članicam nakazuje predplačila, ki so v obliki začetnih in letnih predplačil, ter vmesna plačila na podlagi posredovanih zahtevkov za plačilo. Prilivi so izvedeni na namenske podračune in so evidentirani kot obveznost do Evropske komisije. Organ za potrjevanje po preverjanju upravičenosti zneskov izvede prenos sredstev z namenskih podračunov v proračun, kjer se ta sredstva evidentirajo kot prihodki.

V programskem obdobju 2014–2020 se v državnem proračunu v bilanci prihodkov in odhodkov prejeta sredstva iz evropskega proračuna za izvajanje evropske kohezijske politike evidentirajo na skupini kontov 78 – Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav⁶³. V okviru te skupine kontov smo podrobneje analizirali zneske načrtovanih in dejanskih prihodkov na 6-mestnih kontih za ESRR, ESS in KS. V nadaljevanju prikazujemo razkorak med načrtovanimi in realiziranimi prihodki za vsak posamezni sklad.

Načrtovani in dejanski prihodki iz ESRR iz naslova Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 se evidentirajo na 6-mestnem kontu 782118. Slika 4 prikazuje zneske načrtovanih in dejanskih prihodkov iz ESRR na osnovi operativnega programa. V letih 2014, 2015 in 2016 iz ESRR ni bilo evidentiranih prihodkov, v letih 2017, 2018 in 2019 pa so bili dejanski prihodki pomembno nižji od načrtovanih. V letu 2017 so dejanski prihodki predstavljali 0,2 % načrtovanih, v letu 2018 32,4 % in v letu 2019 57,8 %.

Slika 4 Načrtovani in dejanski prihodki iz ESRR v državnem proračunu



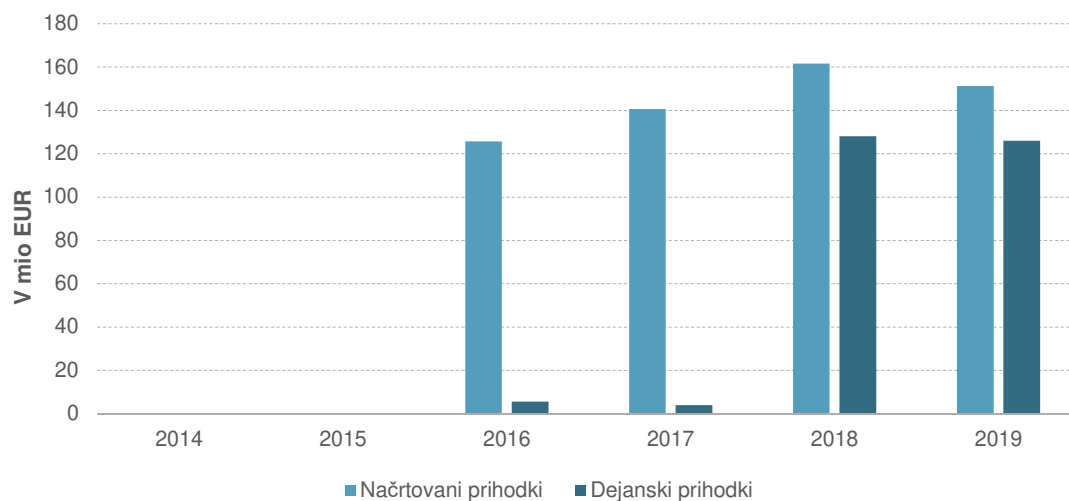
Vir: podatki Ministrstva za finance.

Načrtovani in dejanski prihodki iz ESS iz naslova Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 se evidentirajo na 6-mestnem kontu 782206. V letih 2014 in 2015

⁶³ Do leta 2016 se je skupina kontov 78 imenovala Prejeta sredstva iz Evropske unije. Od leta 2016 je na podlagi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 100/15) skupina kontov 78 poimenovana Prejeta sredstva iz Evropske unije in iz drugih držav.

državni proračun ni evidentiral prihodkov, v letih 2016 in 2017 so bili dejanski prihodki pomembno nižji od načrtovanih. V letu 2018 so dejanski prihodki predstavljali 79,2 % in v letu 2019 83,3 % načrtovanih prihodkov. Slika 5 prikazuje zneske načrtovanih in dejanskih prihodkov iz ESS.

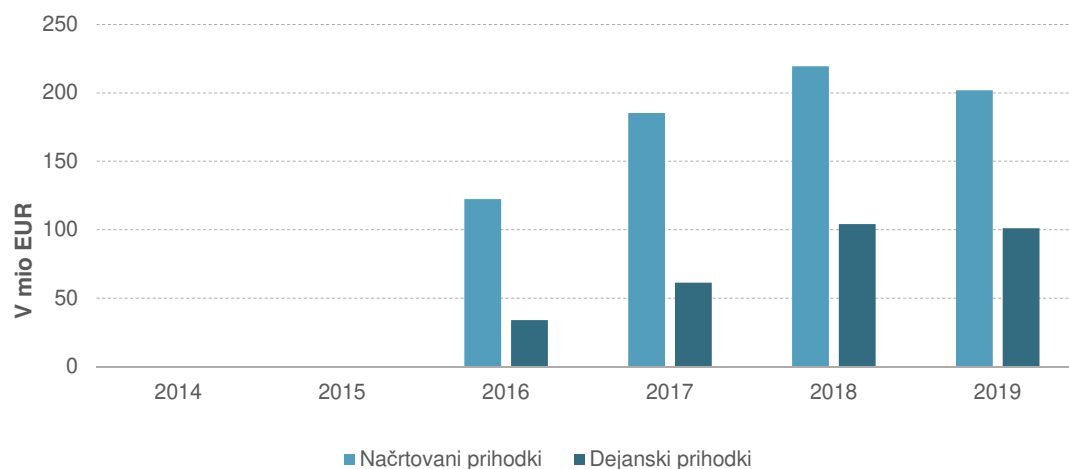
Slika 5 Načrtovani in dejanski prihodki iz ESS v državnem proračunu



Vir: podatki Ministrstva za finance.

Načrtovani in dejanski prihodki iz KS iz naslova Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 se evidentirajo na 6-mestnem kontu 783006. V letih 2014 in 2015 državni proračun ni evidentiral prihodkov iz KS. Od leta 2016 do leta 2019 so bili dejanski prihodki pomembno nižji od načrtovanih. V letu 2016 so dejanski prihodki predstavljali 27,7 % načrtovanih prihodkov, v letu 2017 33 %, v letu 2018 47,5 % in v letu 2019 50,1 %. Slika 6 prikazuje zneske načrtovanih in dejanskih prihodkov iz KS.

Slika 6 Načrtovani in dejanski prihodki iz KS v državnem proračunu



Vir: podatki Ministrstva za finance.

V nadaljevanju prikazujemo delež dejanskih prihodkov glede na načrtovane prihodke po posameznih skladih.

Tabela 6 Delež dejanskih prihodkov glede na načrtovane prihodke

v %

	Povprečna stopnja 2016–2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prihodki ESRR	22,6	/	/	0	0,2	32,4	57,8
Prihodki ESS	42,5	/	/	4,5	2,8	79,2	83,3
Prihodki KS	39,6	/	/	27,7	33,0	47,5	50,1

Vir: podatki Ministrstva za finance.

V programskem obdobju 2014–2020 (do leta 2019⁶⁴) v prvih 2 letih izvajanja programskega obdobja ni bilo ne načrtovanih ne dejanskih prihodkov. V letih od 2016 do 2019 so bili pri vseh skladih načrtovani prihodki, vendar pa so dejanski prihodki večinoma močno odstopali od načrtovanih. Od leta 2016 do leta 2019 je bila povprečna letna stopnja realizacije prihodkov iz ESRR 22,6 %, iz ESS 42,5 % in iz KS 39,6 %.

Priporočilo

Vladi, Ministrstvu za finance in Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko priporočamo, naj na področju evropske kohezijske politike izboljšajo kakovost načrtovanja prihodkov v državnem proračunu s ciljem zmanjšanja razkoraka med načrtovanimi in dejanskimi prihodki.

Pojasnilo organa upravljanja

Organ upravljanja se s priporočilom strinja in vsa leta poskuša skupaj z Ministrstvom za finance načrtovati proračun odgovorno in gospodarno. S tem namenom je bila aprila 2021 za programsko obdobje 2014–2020 spremenjena slovenska uredba 2014–2020, s katero je bil opredeljen tako imenovani ukrep varnostne rezerve. Z namenom zagotovitve porabe vseh razpoložljivih sredstev operativnega programa lahko organ upravljanja ne glede na ostale določbe omenjene uredbe izda odločitve o podpori prek obsega razpoložljivih sredstev, vendar največ do višine, ki za 15 % presega razpoložljive pravice porabe operativnega programa. Omenjena sprememba pomeni, da bo Republika Slovenija razpisala več sredstev, kot jih bo prejela od Evropske komisije, ker se upoštevajo še zmanjšanja zaradi ugotovitev revizijskih organov in Evropske komisije. Z omenjenim ukrepom se želi zagotoviti, da bo Republika Slovenija ob zaključku finančne perspektive 2014–2020 počrpala vseh 100 % evropskih sredstev in hkrati dosegla vse načrtovane rezultate oziroma kazalnike operativnega programa. Ustrezna varnostna rezerva je tudi upoštevana v veljavni verziji izvedbenega načrta operativnega programa, ki je podlaga za načrtovanje oziroma prerazporeditve proračuna.

⁶⁴ Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija.

Odhodki iz državnega proračuna za izvajanje evropske kohezijske politike predstavljajo podlago za naknadno evidentiranje prihodkov v državnem proračunu (povezava s točko 2.2.1 in lahko presegajo odobrene pravice porabe, vendar pa to ne velja tudi za prihodke.

2.2 Aktivnosti izvedbe

Pri aktivnostih izvedbe smo preverjali ustreznost dinamike črpanja sredstev evropske kohezijske politike do konca leta 2020 v primerjavi z drugimi državami članicami in v primerjavi s črpanjem sredstev v programskem obdobju 2007–2013. Zanimalo nas je tudi, ali je Republika Slovenija dosegla tako imenovano pravilo $n+3$.

2.2.1 Postopek črpanja sredstev operativnega programa

Operacije, sofinancirane s sredstvi evropske kohezijske politike, se lahko izvajajo na podlagi javnih razpisov, javnih pozivov ali neposrednih potrditev operacije. Na podlagi izvedenega načina izbora operacije posredniški organi oziroma izvajalski organi s posameznimi upravičenci po pravnomočnosti sklepa o izboru (v primeru javnih razpisov in javnih pozivov) oziroma po izdaji odločitve o podpori s strani organa upravljanja (v primeru neposredne potrditve operacije) sklenejo pogodbo o sofinanciranju, s katero uredijo medsebojna razmerja v zvezi s sofinanciranjem upravičenih stroškov/izdatkov odobrene operacije⁶⁵. V primeru velikih projektov⁶⁶ Evropska komisija izda sklep o potrditvi državi članici Evropske unije. V primeru izvajanja finančnih instrumentov posredniški organ za finančne instrumente po odločitvi o podpori z izbranim izvajalcem sklene sporazum o financiranju.

Upravičenec uveljavlja povračilo upravičenih izdatkov z zahtevkom za izplačilo, ki mu priloži dokazila o nastalih stroških in njihovih plačilih. Posredniški organ oziroma izvajalski organ opravi kontrolo popolnosti in pravilnosti zahtevka za izplačilo v 30 dneh od prejema popolnega zahtevka za izplačilo, v primeru dopolnitve pa najpozneje v 90 dneh. Če posredniški organ oziroma izvajalski organ vloge ne zavrne, izda odredbo za izplačilo iz državnega proračuna (odhodek proračuna). Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna posredniški organ vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje v višini prispevka evropskega dela financiranja po posamezni operaciji.

Organ za potrjevanje opravlja povračila prispevka evropskega dela financiranja v državni proračun. V okviru svojih pristojnosti iz 126. člena uredbe (EU) št. 1303/2013 ponovno preveri zagotovitve organa upravljanja, posredniškega organa oziroma izvajalskega organa iz 125. člena uredbe (EU) št. 1303/2013 (avtorizacija). Če organ za potrjevanje povračila prispevka evropskega dela financiranja v državni proračun ne zavrne, pripravi odredbo za povračilo prispevka evropskega dela

⁶⁵ Če ministrstvo nastopa hkrati v vlogi posredniškega organa in upravičenca, odločitev o podpori nadomesti pogodbo o sofinanciranju. V primeru, da v vlogi upravičenca nastopa neposredni proračunski uporabnik, ki ni hkrati posredniški organ, pogodbo o sofinanciranju nadomesti sporazum o izvajanju, ki ga skleneta upravičenec in posredniški organ.

⁶⁶ ESRR in KS lahko podpirata operacije, katerih namen je samostojna izvedba nedeljive naloge določene gospodarske ali tehnične narave, katere skupni upravičeni stroški presegajo 50 milijonov EUR, in operacije na področju spodbujanja trajnostnega prometa in odprave ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah, kjer skupni upravičeni stroški presegajo 7,5 milijona EUR.

financiranja v državni proračun⁶⁷. V primeru ugotovljenih nepravilnosti organ za potrjevanje zahtevkov za izplačilo vrne posredniškemu organu in navede razlog za vrnitev. Organ za potrjevanje opravlja proces certifikacije, kar pomeni, da potrjene upravičene izdatke vključi v zahtevek za plačilo in ga predloži Evropski komisiji.

Ko država članica Evropski komisiji posreduje zahtevke za plačilo, ji ta nakaže denar na namenske podračune, odprte za posamezne sklade. Evropska komisija za posredovane zahtevke za plačilo državi članici nakaže vmesna plačila, neodvisno od tega pa predplačila⁶⁸ ter končno plačilo ob zaključku operativnega programa⁶⁹.

2.2.2 Doseganje pravila n+3

V programskem obdobju 2014–2020 koriščenje odobrenih pravic porabe poteka v skladu s pravilom n+3, ki ga ureja 136. člen uredbe (EU) št. 1303/2013. Doseganje pravila n+3 se izračuna tako, da se znesku glavne dodelitve odobrenih pravic porabe v letu n-3 (leto n je tekoče leto), določenem v finančnem načrtu odobrenih pravic porabe (Tabela 5), odštejejo prejeta predplačila v tekočem letu, zahtevki za plačilo v tekočem letu in presežek iz preteklega leta (Tabela 7). Leto 2017 je bilo prvo leto v programskem obdobju 2014–2020, za katero se je ugotavljalo, ali je za operativni program doseženo pravilo n+3. Za leto 2017 se je pri izračunu pravila n+3 odštel tudi znesek prejetih začetnih predplačil v obdobju 2014–2016.

Doseganje pravila n+3 za posamezna leta (2017, 2018, 2019 in 2020) prikazuje Tabela 7. Iz podatkov organa za potrjevanje, ki spremlja doseganje pravila n+3 v svojem računovodsko-informacijskem sistemu, je razvidno, da je Republika Slovenija pravilo n+3 dosegla v vseh letih do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, in tudi v letu 2020 ter torej zaradi obveznosti izpolnjevanja pravila n+3 ni izgubila evropskih sredstev.

⁶⁷ Povračilo sredstev evropskega dela financiranja izvede z namenskih podračunov v državni proračun.

⁶⁸ Predplačila so v obliki začetnih in letnih predplačil.

⁶⁹ Za zadnje obračunsko leto od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024 države članice Evropske unije predložijo končno poročilo o izvajanju za operativni program. Končno plačilo se izvede najpozneje 3 mesece po datumu sprejetja obračuna končnega obračunskega leta ali 1 mesec po datumu sprejetja končnega poročila o izvajanju za operativni program, kar je pozneje.

Tabela 7 Prikaz doseganja pravila n+3 v letih 2017, 2018, 2019 in 2020

Doseganje pravila n+3 za leto n	Glavna dodelitev v letu n-3	Letna predplačila v letu n	Posredovani zahtevki za plačilo v letu n	Začetna predplačila	Presežek iz preteklega leta	Razlika do n+3
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(2)-(3)-(4)-(5)-(6)
2017 ¹⁾	384.306.134	133.664.812	175.060.007	84.968.735	0	(9.387.420)
2018	391.160.564	79.336.257	321.131.651	0	9.387.420	(18.694.764)
2019	95.066.790	82.942.451	541.694.537	0	18.694.764	(248.264.962) ²⁾
2020	415.921.232	86.548.644	565.812.786	0	246.600.000 ²⁾	(483.040.198)

Opombi: ¹⁾ Znesek 133.664.812 EUR je znesek letnih predplačil v letih 2017 in 2016, znesek 175.060.007 EUR je znesek posredovanih zahtevkov za plačilo za leti 2017 in 2016.

²⁾ Organ za potrjevanje je kot pravilen znesek navedel 246.600.000 EUR.

Vir: podatki organa za potrjevanje.

2.2.3 Prikaz črpanja sredstev

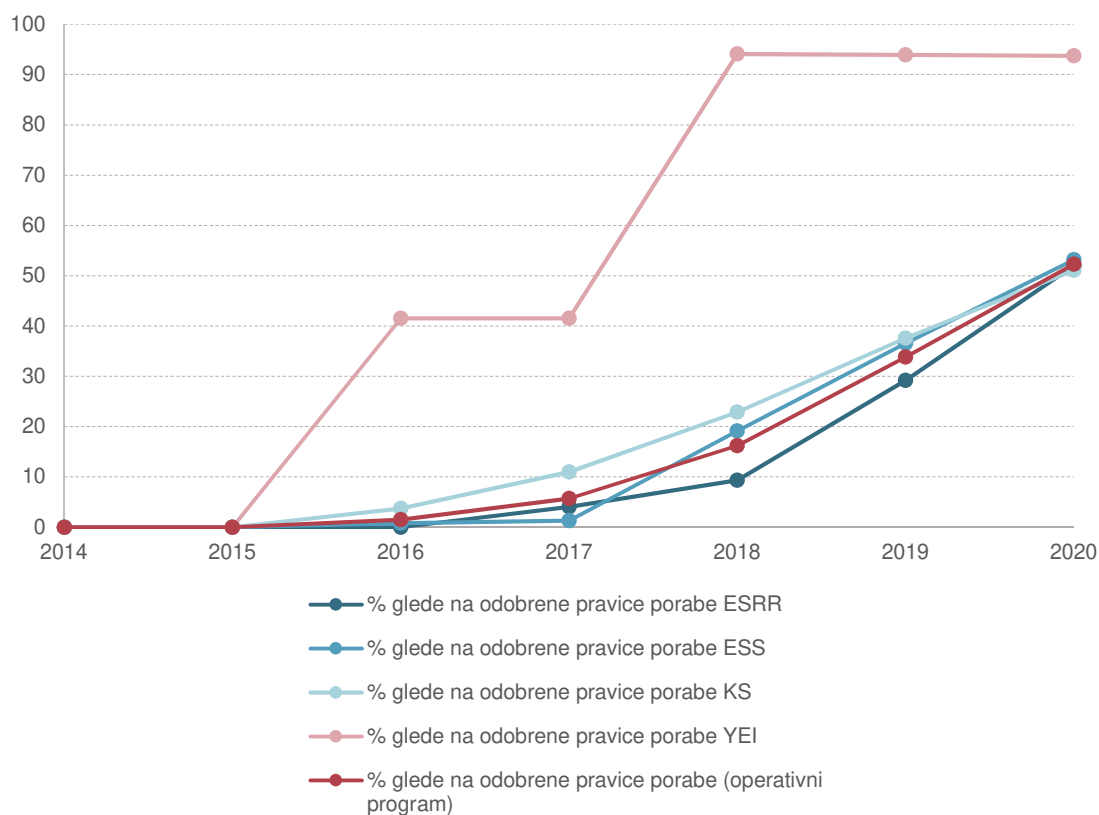
V nadaljevanju predstavljamo dinamiko črpanja sredstev operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020. Dinamiko črpanja sredstev v programskem obdobju 2014–2020 primerjamo z razpoložljivimi podatki za druge države članice Evropske unije (za ESI sklade). Prikazujemo tudi dinamiko črpanja sredstev iz ESRR, ESS in KS v programskem obdobju 2007–2013.

2.2.3.1 Programsko obdobje 2014–2020

Posredovani zahtevki za plačilo odražajo uspešnost države članice Evropske unije pri črpanju evropskih sredstev iz posameznih programov pomoči. Črpanje sredstev operativnega programa smo prikazali tako, da smo na ravni celotnega operativnega programa in na ravni posameznih skladov (ESRR, ESS in KS) in YEI primerjali vrednost posredovanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji z odobrenimi pravicami porabe.

Slika 7 prikazuje delež posredovanih zahtevkov za plačilo Evropski komisiji od začetka programskega obdobja do konca posameznega leta za celoten operativni program ter ločeno po posameznih skladih (ESRR, ESS in KS) in YEI glede na odobrene pravice porabe.

Slika 7 Dinamika gibanja deleža skupnih posredovanih zahtevkov za plačilo za operativni program ter za ESRR, ESS, KS in YEI



Vir: podatki organa za potrjevanje.

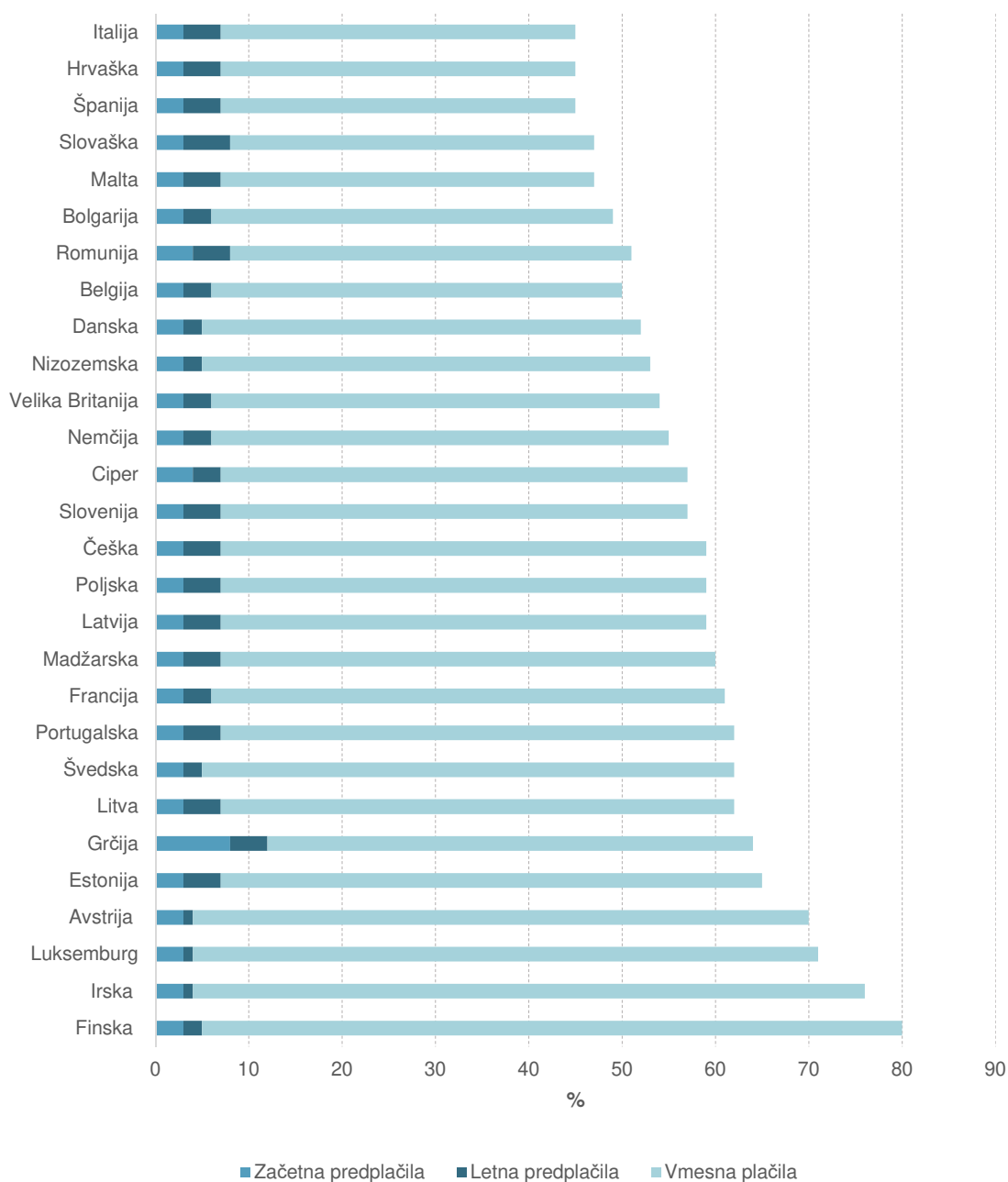
Do 31. 12. 2020 je Republika Slovenija Evropski komisiji za celoten operativni program posredovala zahtevke za plačilo v obsegu 52,3 % celotnih odobrenih pravic porabe v programskem obdobju, iz ESRR 52 %, iz ESS 53,2 %, iz KS 51,1 % in YEI 93,7 %.

2.2.3.2 Mednarodna primerjava

Evropska komisija je vzpostavila portal Open data platform⁷⁰, kjer objavlja podatke o črpanju sredstev evropskega proračuna za posamezne države članice Evropske unije. Na podlagi razpoložljivih mednarodnih podatkov prikazujemo mednarodno primerjavo črpanja za ESI sklade, ki poleg ESRR, ESS in KS vključujejo Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

⁷⁰ [URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>].

Slika 8 Prikaz črpanja ESI skladov po državah članicah Evropske unije do konca leta 2020



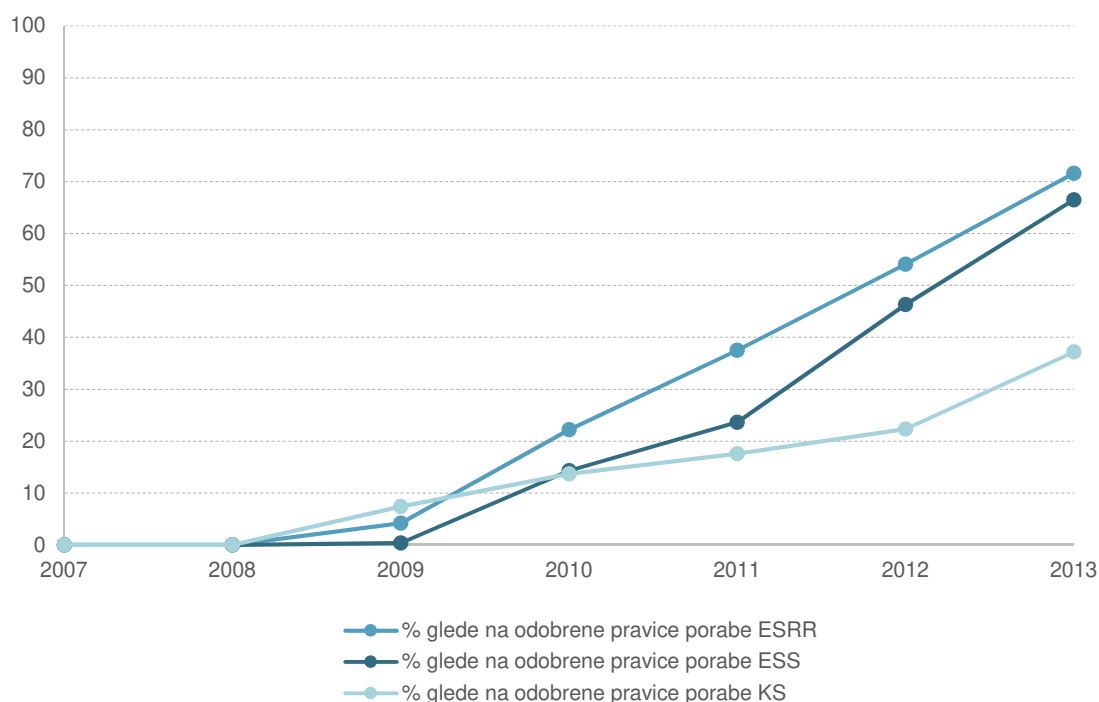
Vir: [URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>], 31. 12. 2020.

Mednarodna primerjava črpanja ESI skladov do konca leta 2020 kaže, da se Republika Slovenija po deležu črpanja ESI skladov med vsemi državami članicami uvršča na 15. mesto. Delež črpanja ESI skladov v Sloveniji do konca leta 2020 znaša 57 % pravic porabe in je rahlo nad povprečjem držav članic Evropske unije, ki znaša 55 %. Med državami s slabšim deležem črpanja od Slovenije so med drugim Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska, Danska in Belgija. Najuspešnejši državi Evropske unije sta Finska in Irska z deležem črpanja ESI skladov v višini 79 % oziroma 77 %, najnižji delež črpanja pa beležijo Italija v višini 44 % ter Hrvaška in Španija v višini 45 %.

2.2.3.3 Programsko obdobje 2007–2013

V programskem obdobju 2007–2013 je Republika Slovenija črpala sredstva evropske kohezijske politike na podlagi 3 operativnih programov, financiranih iz ESRR, ESS in KS⁷¹. V nadaljevanju prikazujemo delež skupnih zahtevkov za plačilo, poslanih Evropski komisiji za programsko obdobje 2007–2013, za sklade ESRR, ESS in KS po posameznih operativnih programih (OP RR, OP RČV, OP ROPI) glede na odobrene pravice porabe v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013.

Slika 9 Dinamika gibanja deleža skupnih posredovanih zahtevkov za plačilo po operativnih programih za ESRR, ESS in KS



Vir: podatki organa za potrjevanje.

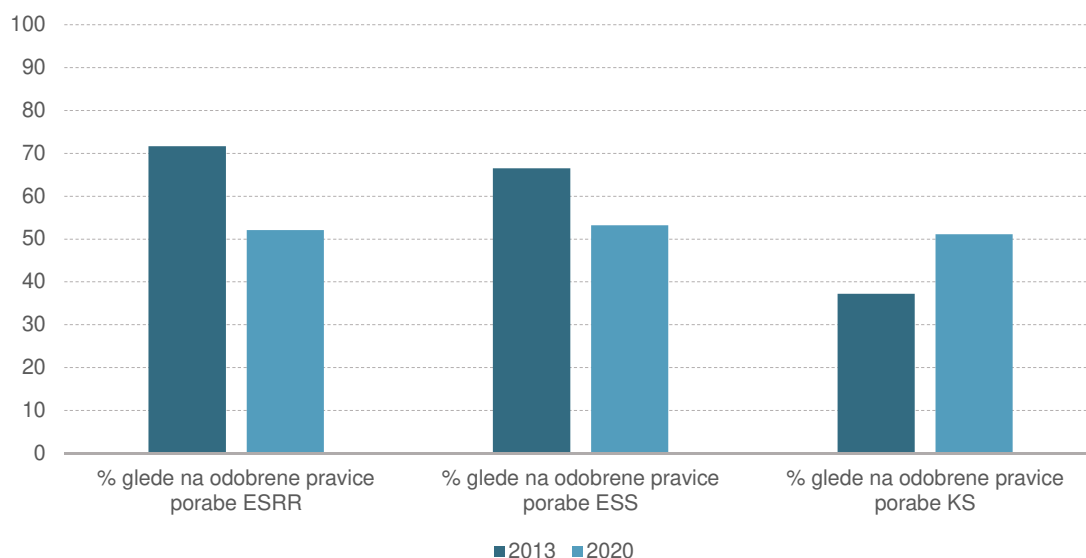
Do 31. 12. 2013 je Republika Slovenija Evropski komisiji iz ESRR (na podlagi OP RR in OP ROPI) posredovala zahtevke za plačilo v obsegu 71,6 % odobrenih pravic porabe, iz ESS (na podlagi OP RČV) 66,5 % in iz KS (na podlagi OP ROPI) 37,2 %.

⁷¹ Operativni program krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RR), ki se je financiral iz ESRR, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP RČV), ki se je financiral iz ESS, in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI), ki se je financiral iz ESRR in KS.

2.2.3.4 Primerjava med programskima obdobjema

Primerjava črpanja (prikazano v odstotku zahtevkov za plačilo, poslanih Evropski komisiji, glede na odobrene pravice porabe) po 7-letnem obdobju obeh programskih obdobj (2007–2013 in 2014–2020)⁷² kaže na to, da je bil dosežen višji odstotek črpanja iz ESRR in ESS v programskem obdobju 2007–2013, medtem ko je bil višji odstotek črpanja iz KS dosežen v programskem obdobju 2014–2020.

Slika 10 Primerjava črpanja iz ESRR, ESS in KS med obema programskima obdobjema



Vir: podatki organa za potrjevanje.

2.3 Aktivnosti sprejemanja korektivnih ukrepov

Korektivni ukrepi se nanašajo na ugotovljene odklone med načrtovanimi in realiziranimi cilji. Pri aktivnostih sprejemanja korektivnih ukrepov smo preverjali, ali je vlada vzpostavila sistem sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav pri izvajanju operativnega programa, ali je organ upravljanja pripravil tak načrt korektivnih ukrepov in ali je vlada takšne korektivne ukrepe sprejela.

⁷² Zaradi primerjave obeh programskih obdobj smo kot osnovo vzeli 7-letno obdobje obeh programskih obdobj. Za programsko obdobje 2007–2013 to pomeni obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2013, za programsko obdobje 2014–2020 pa obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2020.

2.3.1 Vzpostavljen sistem ugotavljanja odmkov in sprejemanja korektivnih ukrepov

Da je vladi omogočen pravočasen sprejem odločitev glede potrebnih korektivnih ukrepov za zmanjšanje oziroma odpravo morebitnih težav na področju izvajanja evropske kohezijske politike, je bistvenega pomena, da je področje poročanja vladi glede ugotavljanja odmkov in sprejema potrebnih in ustreznih korektivnih ukrepov pri izvajanju evropske kohezijske politike ustrezno urejeno.

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je vlada vzpostavila sistem sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav pri izvajanju evropske kohezijske politike, smo preverili obstoj pravnih aktov, ki določajo, kdo v sistemu izvajanja evropske kohezijske politike je odgovoren za poročanje vladi glede spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike, ugotavljanja morebitnih odmkov, priprave predlogov potrebnih korektivnih ukrepov in sprejema potrebnih in ustreznih korektivnih ukrepov.

Za poročanje vladi glede sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav, je določen organ upravljanja. Na podlagi odloka o ustanovitvi so naloge organa upravljanja med drugim, da usklajuje, določa in spremlja delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter o tem poroča vladi. V primeru ugotovljenih neskladnosti predlaga vladi ustrezne ukrepe.

Eden od udeležencev evropske kohezijske politike, katerega naloge so med drugim pregled izvajanja operativnega programa in napredka pri doseganju njegovih ciljev ter proučitev vseh vprašanj oziroma preverjanje vseh dejavnikov, ki vplivajo na delovanje operativnega programa, je tudi odbor za spremljanje⁷³. Skladno z 48. členom uredbe (EU) št. 1303/2013 ga sestavljajo predstavniki ustreznih organov držav članic in posredniških organov ter predstavniki partnerjev pristojnih urbanih in drugih javnih organov, ekonomskih in socialnih partnerjev ter ustreznih organov, ki predstavljajo civilno družbo, vključno z okoljskimi partnerji in nevladnimi organizacijami ter organi, odgovornimi za spodbujanje socialne vključenosti, enakosti spolov ter boja proti diskriminaciji.

Zanimalo nas je, ali je odbor za spremljanje vladi predlagal sprejem korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav pri izvajanju operativnega programa, in ali je bilo v katerem od pravnih aktov določeno poročanje odbora za spremljanje vladi. Odbor za spremljanje je v maju 2018 sprejel sklep⁷⁴, da predlaga vladi, naj oblikuje ali nadgradi posamezne potrebne aktivnosti na tistih prednostnih oseh, kjer izvajanje ne dosega pričakovane dinamike⁷⁵. Dokazila o tem, da je bila vlada s tem sklepom odbora za spremljanje tudi seznanjena, v reviziji nismo prejeli. Ugotovili smo, da usmeritve glede poročanja vladi o delu in zaključkih odbora za spremljanje glede vseh vprašanj, dejavnikov oziroma težav, ki vplivajo na izvajanje operativnega programa, niso bile sprejete.

⁷³ 49. in 110. člen uredbe 1303/2013/EU. Besedilo "examine all issues" je v 49. členu slovenskega prevoda te uredbe prevedeno kot "preuči vsa vprašanja", v 110. členu uredbe pa je to besedilo prevedeno kot "preverja vse dejavnike". Besedo "issues" je mogoče prevesti tudi kot "težave".

⁷⁴ Sklep št. 4 v končnem zapisniku 5. seje odbora za spremljanje, [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/odbor-za-spremljanje/koncni-zapisnik-ozs_25_5_2018_potrjen-na-seji-7-6-2019.pdf], 11. 11. 2020.

⁷⁵ Sklep odbora za spremljanje se ne sklicuje na dokument, iz katerega je razvidna pričakovana dinamika izvajanja operativnega programa po prednostnih oseh.

2.3.2 Spremljanje dinamike črpanja sredstev operativnega programa in ugotavljanje odmikov

Preverili smo, ali je organ upravljanja identificiral težave pri izvajanju operativnega programa. Kot kriterij za uspešnost črpanja sredstev operativnega programa je organ upravljanja določil doseganje pravila n+3 in doseganje okvira uspešnosti.

Organ upravljanja je pojasnil, da spremlja izvajanje evropske kohezijske politike na podlagi prejetih poročil resorjev in internih analiz. Resorje je pozval, da ocenijo stanje izvajanja evropske kohezijske politike in pripravijo ter mu posredujejo pregled težav, s katerimi se srečujejo. Organ upravljanja je pojasnil, da skupaj z ministrstvi vzpostavlja pogoje za pospeševanje črpanja sredstev, kamor sodijo celostna vzpostavitev sistema za izvajanje finančnih instrumentov, optimizacija informacijskih sistemov, možnosti glede vzporednega in sočasnega izvajanja posameznih postopkov ter spremembe oziroma prilagajanje navodil.

V nadaljevanju na kratko opisujemo nekatere ključne težave, ki jih je organ upravljanja zaznal pri izvajanju evropske kohezijske politike in s katerimi je vlada seznanjena na podlagi četrtnih poročil in poročil o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev). Te so naslednje:

- težave z informacijskim sistemom,
- neizvedeni in dolgotrajni postopki presoje vplivov na okolje,
- administrativna bremena,
- dolgotrajni postopki javnega naročanja,
- težave v postopkih javno-zasebnega partnerstva.

Ob uvedbi novega informacijskega sistema e-MA⁷⁶ so se pojavljale težave pri prenosu podatkov iz prejšnjega informacijskega sistema ISARR⁷⁷. Otežena je povezava med informacijskimi sistemi e-MA, MFeRAC⁷⁸ in e-CA⁷⁹ in s tem izmenjava podatkov med informacijskimi sistemi, kar povzroča zamude pri izvajanju evropske kohezijske politike. Informacijski sistem uporablja veliko število uporabnikov, zato imajo uporabniki težave z registracijo v sistem, pojavljajo se napake pri vnosu podatkov (pri pripravi (negativnih) zahtevkov za izplačilo, zapiranju avansov, pri državnih pomočeh, konzorcijskem načinu izvajanja operacij in podobno).

Težave se pojavljajo tudi zaradi dolgotrajnih postopkov za pridobitev okoljevarstvenih dovoljenj in soglasij. Vlada je zato 6. 12. 2018 sprejela sklep⁸⁰, v katerem nalaga ministrstvu, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, da pospešijo in prednostno obravnavajo postopke

⁷⁶ Informacijski sistem organa upravljanja za izvajanje operativnega programa.

⁷⁷ Centralni referenčni informacijski sistem organa upravljanja za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov.

⁷⁸ Enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

⁷⁹ Informacijski sistem organa za potrjevanje, namenjen za sporočanje zahtevkov za plačilo Evropski komisiji.

⁸⁰ Št. 54402-7/2018/12.

za izdajo dovoljenj oziroma soglasij, ki so ključni za začetek izvajanja operacij, sofinanciranih iz evropskih sredstev, s ciljem pospešitve izvajanja evropske kohezijske politike.

Kot administrativna bremena in njihovo zmanjšanje so v četrtletnih poročilih izpostavljene predvsem naslednje aktivnosti:

- sprememba slovenske uredbe 2014–2020, s katero se je pristojnost za sprejem izvedbenega načrta operativnega programa prenesla z vlade na organ upravljanja;
- s posredniškimi organi se izvaja sprotna optimizacija procesov za zmanjšanje administrativnih bremen navodil organa upravljanja;
- v informacijskem sistemu e-MA je predvidena poenostavitev (na primer izpis ustreznih finančnih in vsebinskih poročil, izboljšana preglednost, možnost kopiranja zavrnjenih zahtevkov za izplačilo, možnost nekaterih avtomatičnih izračunov) s ciljem, da se zmanjšajo nepotrebna administrativna bremena upravičencem in posredniškimi organom.

Težave, povezane z javnim naročanjem, so naslednje:

- neuspešno izvedena javna naročila v okviru izvajanja posamezne prednostne naložbe;
- dolgotrajnost postopkov javnega naročanja v okviru izvajanja posamezne prednostne naložbe;
- večkrat podaljšani rok za oddajo ponudb zaradi velikega števila vprašanj zainteresiranih ponudnikov v okviru javnega naročila, ki so vplivala na vsebino razpisne dokumentacije;
- težave z iskanjem zainteresiranih izvajalcev oziroma nepravočasno izvajanje javnih naročil s strani upravičencev v okviru izvajanja določene prednostne naložbe;
- pri pripravi razpisne dokumentacije za ponovljeno naročilo je bilo ugotovljeno, da so se ključne predpostavke (ponudba na trgu, razvoj tehnologije) operacije spremenile, zato je bilo treba razpisno dokumentacijo prilagoditi in popraviti;
- določena javna naročila so bila večkrat ponovljena (na primer zaradi prejete nedopustne ponudbe, ki je presegala zagotovljena sredstva, zaradi napak v ponudbi);
- vloženi zahtevki za revizijo, kar podaljša čas izvedbe postopka javnega naročanja.

Kot težave, povezane z javno-zasebnim partnerstvom, se kažejo zahtevni postopki izbire zasebnega partnerja v skladu s predpisi o javno-zasebnem partnerstvu, težave pri opredelitvi in izvedbi finančnih transferjev glede na delno izvajanje določene operacije kot javno-zasebno partnerstvo ter dolgotrajni postopki izbire zasebnega partnerja zaradi omejenega nabora zasebnih ponudnikov.

2.3.3 Sprejem Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev

Preverili smo, ali je vlada sprejela korektivne ukrepe, povezane z odpravo in zmanjševanjem težav pri izvajanju operativnega programa.

Skupina poslank in poslancev državnega zbora je 26. 10. 2018 vložila zahtevo za sklic izredne seje državnega zbora, ki se nanaša na predlog priporočila v zvezi s črpanjem evropskih kohezijskih

sredstev finančne perspektive 2014–2020, na kateri je državni zbor naložil vladi⁸¹, da v roku 30 dni pripravi krovni akcijski načrt pospešitve črpanja sredstev evropske kohezijske politike in ga predstavi državnemu zboru.

Vlada je 5. 11. 2018 sprejela mnenje o predlogu priporočila poslank in poslancev v zvezi s črpanjem evropskih kohezijskih sredstev finančne perspektive 2014–2020⁸². Ocenila je, da se izvajanje operativnega programa lahko pospeši. V nadaljevanju je Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije posredoval Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Ministrstvu za finance ter Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo priporočilo v zvezi s črpanjem evropskih kohezijskih sredstev finančne perspektive 2014–2020 ter jih zaprosil⁸³, naj proučijo priporočilo, pripravijo načrt pospešitve črpanja sredstev evropske kohezijske politike ter gradivo pošljejo vladi do 27. 11. 2018.

Organ upravljanja je Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev pripravil novembra 2018. Vlada je Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev sprejela 6. 12. 2018⁸⁴. Vlada je 6. 12. 2018 na isti seji, na kateri je sprejela Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev, naložila ministrstvu, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, in organu upravljanja, da pospešijo in prednostno obravnavajo vse aktivnosti in potrebne ukrepe, ki so bili identificirani v okviru analiz in akcijskih načrtov za pravočasno ter zadostno doseganje kazalnikov okvira uspešnosti. Hkrati je vlada naložila ministrstvu, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, da pospešijo in prednostno obravnavajo postopke za izdajo zahtevanih/spremljajočih dokumentov/dovoljenj/soglasij za začetek izvajanja projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev, s ciljem pospešitve izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Ministrstvu za finance pa je naložila, da pospešita in skrajšata odzivni čas za odpravo napak in optimizacijo delovanja različnih informacijskih sistemov v podporo izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020⁸⁵.

Pojasnilo organa upravljanja

Ključne ugotovitve v Akcijskem načrtu za pospešitev črpanja sredstev so izhajale iz analize podatkov na presečni datum iz informacijskega sistema e-MA na dan 20. 11. 2018. Akcijski načrt je na podlagi ugotovljenih slabosti dotedanjega izvajanja operativnega programa obravnaval potrebne splošne in specifične ukrepe, njihove nosilce in časovni okvir izvedbe s ključnim poudarkom na naslednjih ukrepih:

- *kratkoročno: odprava razkoraka med že izvedenimi izplačili iz državnega proračuna in zahtevki za plačilo, poslanimi Evropski komisiji, in*
- *srednjeročno ali dolgoročno: pospešitev izvajanja evropske kohezijske politike, kot je bilo opredeljeno v splošnih in specifičnih rešitvah.*

⁸¹ Priporočilo v zvezi s črpanjem evropskih kohezijskih sredstev finančne perspektive 2014–2020 je bilo objavljeno v Uradnem listu RS, št. 72/18 z dne 16. 11. 2018.

⁸² Sklep vlade št. 54402-5/2018/6 z dne 5. 11. 2018.

⁸³ Dopis št. 54402-5/2018/9 z dne 13. 11. 2018.

⁸⁴ Sklep vlade št. 54402-5/2018/20 z dne 6. 12. 2018.

⁸⁵ Sklep vlade št. 54402-7/2018/12 z dne 6. 12. 2018.

Nekateri ukrepi so bili opredeljeni že v preteklih četrletnih poročilih o izvajanju operativnega programa, s katerimi sta vlada in državni zbor seznanjena. Priprava akcijskih načrtov ni opredeljena v navodilih organa upravljanja. Organ upravljanja je akcijski načrt pripravil na podlagi priporočila državnega zbora vladi, naj v 30 dneh pripravi načrt pospešitve črpanja sredstev iz evropske kohezijske politike in ga predstavi državnemu zboru. Vlada je tako 6. 12. 2018 sprejela Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev, ki ga je pripravil organ upravljanja zaradi počasnega črpanja sredstev evropske kohezijske politike. Vlada je sprejela tudi sklep, da organ upravljanja o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev poroča v okviru rednih četrletnih poročil o izvajanju evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Mnenje je bilo, da se izvajanje operativnega programa lahko pospeši in da Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev z ugotovljenimi težavami, opredeljenimi aktivnostmi za rešitve in zavezami nosilcem aktivnosti z roki za njihovo izvedbo lahko pripomore k pospešitvi črpanja evropskih sredstev.

2.4 Aktivnosti poročanja

Aktivnost poročanja je izredno pomembna, ker je na ta način podana informacija tako Evropski komisiji na mednarodni ravni kot tudi vladi, državnemu zboru in slovenski javnosti na nacionalni ravni o tem, kakšne so bile načrtovane in izvedene aktivnosti na področju evropske kohezijske politike v določenem časovnem okviru.

Področje obveščanja in komuniciranja je opredeljeno v uredbi (EU) št. 1303/2013. Države članice Evropske unije in organi upravljanja so pristojni za pripravo komunikacijskih strategij, vzpostavitev enotne spletne strani ali enotnega spletnega portala, obveščanje morebitnih upravičencev o možnostih financiranja v okviru operativnih programov, obveščanje državljanov Evropske unije o vlogi in dosežkih evropske kohezijske politike in skladov z ukrepi obveščanja in komuniciranja o rezultatih in vplivu partnerskih sporazumov, operativnih programov in operacij⁸⁶. Države članice Evropske unije ali organi upravljanja pripravijo komunikacijsko strategijo za vsak operativni program. V Prilogi XII uredbe (EU) št. 1303/2013 so določeni elementi, ki naj jih vsebuje komunikacijska strategija⁸⁷.

V Republiki Sloveniji je za obveščanje javnosti in komuniciranje z javnostmi pristojna Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko kot organ upravljanja, na ravni operacije pa tudi drugi udeleženci evropske kohezijske politike⁸⁸. Dolžnost posredniških organov je, da spremljajo izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poročajo organu upravljanja⁸⁹, dolžnost izvajalskih organov pa je, da spremljajo izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poročajo posredniškim organom⁹⁰. Organ upravljanja, organ za potrjevanje in posredniški organi

⁸⁶ 115. člen uredbe (EU) št. 1303/2013.

⁸⁷ 116. člen uredbe (EU) št. 1303/2013.

⁸⁸ 35. člen slovenske uredbe 2014–2020.

⁸⁹ 7. točka tretjega odstavka 10. člena slovenske uredbe 2014–2020.

⁹⁰ 1. točka drugega odstavka 13. člena slovenske uredbe 2014–2020.

poročajo organu, ki spremlja izpolnjevanje zagotovil akreditacije sistema, o vseh spremembah, ki se nanašajo na njihovo imenovanje ali izhajajo iz revizijskih in drugih preverjanj⁹¹.

Organ upravljanja je 3. 8. 2015⁹² pripravil navodila na področju komuniciranja vsebin evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. V skladu s temi navodili organ upravljanja zagotavlja, da se informacijski in komunikacijski ukrepi izvajajo v skladu s komunikacijsko strategijo, ter si z uporabo različnih komunikacijskih orodij prizadeva, da so javnosti obveščene o izvajanju evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Odbor za spremljanje je Strategijo komuniciranja evropske kohezijske politike 2014–2020⁹³ potrdil na ustanovni seji 25. 3. 2015, objavljena pa je na spletni strani organa upravljanja.

Organ upravljanja ima v skladu z evropskimi predpisi vzpostavljeno spletno stran euskladi⁹⁴, kjer so javno dostopne informacije s področja evropske kohezijske politike. Na spletni strani euskladi so objavljena četrtna in letna poročila organa upravljanja ter poročila o napredku partnerskega sporazuma. Poleg tega organ upravljanja letno objavlja tudi gradivo Povzetek za državljane, ki je priloga letnemu poročilu.

V nadaljevanju prikazujemo, kako pogosto in o čem organ upravljanja poroča Evropski komisiji ter vladi in slovenski javnosti glede izvajanja evropske kohezijske politike.

2.4.1 Poročanje organa upravljanja Evropski komisiji

Preverili smo, ali organ upravljanja poroča Evropski komisiji v rokih in po vsebini skladno z zahtevami uredbe (EU) št. 1303/2013.

Organ upravljanja, ki je odgovoren za upravljanje operativnega programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, pripravi letna in končno poročilo o izvajanju ter jih po tem, ko jih potrdi odbor za spremljanje, predloži Evropski komisiji.

Organ upravljanja je v obdobju, na katero se nanaša revizija, in v času izvajanja revizije Evropski komisiji predložil vsa zahtevana letna poročila o izvajanju:

- za leto 2015, ki ga je potrdil odbor za spremljanje 19. 5. 2016, Evropska komisija pa 9. 8. 2016;
- za leto 2016, ki ga je potrdil odbor za spremljanje 13. 6. 2017, Evropska komisija pa 11. 1. 2018;
- za leto 2017, ki ga je potrdil odbor za spremljanje 25. 5. 2018, Evropska komisija pa 5. 3. 2019;
- za leto 2018, ki ga je potrdil odbor za spremljanje 7. 6. 2019, Evropska komisija pa 4. 3. 2020;
- za leto 2019, ki ga je potrdil odbor za spremljanje 29. 9. 2020, Evropska komisija pa 20. 11. 2020.

⁹¹ Drugi odstavek 17.b člena slovenske uredbe 2014–2020.

⁹² Spremembe navodil z dne 19. 3. 2018.

⁹³ Komunikacijska strategija se najpozneje 6 mesecev po sprejetju zadevnega operativnega programa predloži v odobritev odboru za spremljanje.

⁹⁴ [URL: <https://www.eu-skladi.si>].

Letna poročila o izvajanju obsegajo glavne informacije o izvajanju operativnega programa in njegovih prednostnih nalogah s finančnimi podatki ter kazalnike in številčno ovrednotene ciljne vrednosti, po potrebi vključno s spremembami vrednosti kazalnikov rezultatov. Posebej sta določeni letni poročili o izvajanju, ki se predložita Evropski komisiji v letih 2017 in 2019. Letno poročilo o izvajanju, ki se predloži v letu 2017, navaja in ocenjuje informacije o izvajanju operativnega programa ter napredek pri doseganju ciljev operativnega programa in med drugim določa ukrepe, sprejete za izpolnitev predhodnih pogojenosti, ki niso bile izpolnjene ob sprejetju operativnega programa. Letno poročilo o izvajanju, ki se predloži v letu 2019, vključuje tudi informacije in oceno napredka pri doseganju ciljev operativnega programa ter njegov prispevek k doseganju strategije Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

Organ upravljanja je v letnih poročilih poročal skladno z zahtevami uredbe (EU) št. 1303/2013. Po vsebini se letna poročila med seboj bistveno ne razlikujejo, razlikujejo se v tem, da vsebujejo specifične informacije, ki se za posamezno leto poročanja zahtevajo v skladu z uredbo (EU) št. 1303/2013⁹⁵.

V skladu z uredbo (EU) št. 1303/2013 država članica Evropske unije do 31. 8. 2017 in do 31. 8. 2019 Evropski komisiji predloži poročilo o napredku pri izvajanju partnerskega sporazuma, doseženem do 31. 12. 2016 oziroma do 31. 12. 2018. Uredba (EU) št. 1303/2013 določa tudi vsebino poročil o napredku partnerskega sporazuma.

Spremljanje uresničevanja ciljev na ravni partnerskega sporazuma ter obravnavo in potrjevanje poročil o napredku pri izvajanju partnerskega sporazuma sodijo med naloge medresorskega koordinacijskega odbora (povezava s točko 2.1.3).

Organ upravljanja je Evropski komisiji v zahtevanem času predložil v potrditev obe zahtevani poročili o napredku partnerskega sporazuma, v katerih je poročal skladno z zahtevami uredbe (EU) št. 1303/2013. Poročilo o napredku partnerskega sporazuma za leto 2017 je medresorski koordinacijski odbor potrdil 25. 7. 2017, Evropska komisija pa ga je potrdila 29. 9. 2017. Poročilo o napredku partnerskega sporazuma za leto 2019 je medresorski koordinacijski odbor potrdil 25. 7. 2019, Evropska komisija pa ga je potrdila 15. 4. 2020.

2.4.2 Poročanje organa upravljanja vladi

Za poročanje vladi o izvajanju evropske kohezijske politike je določen organ upravljanja. Na podlagi odloka o ustanovitvi so naloge organa upravljanja med drugim, da usklajuje, določa in spremlja delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, ter o tem poroča vladi.

Za vlado je ključnega pomena, da pridobi celovito informacijo glede izvajanja evropske kohezijske politike, ki ji omogoča vodenje ustrezne in učinkovite politike. Zanimalo nas je, ali organ upravljanja

⁹⁵ Določeno v drugem, četrtem in petem odstavku 50. člena uredbe (EU) št. 1303/2013.

glede izvajanja operativnega programa poroča vladi v skladu z zakonskimi zahtevami. Preverili smo obstoj pravnih aktov, ki bi določali, kako pogosto in o čem naj organ upravljanja poroča vladi.

Poročanje vladi o izvajanju operativnega programa (roki in vsebina) ni določeno v nobenem od naslednjih pravnih aktov: odloku o ustanovitvi organa upravljanja, slovenski uredbi 2014–2020, Strategiji komuniciranja evropske kohezijske politike 2014–2020 kot tudi ne v Navodilih organa upravljanja na področju komuniciranja vsebin kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. V teh aktih tudi ni določeno, kdaj je bilo treba vladi prvič poročati o izvajanju evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020.

Pojasnilo vlade

Vlada je pojasnila, da je glede izvajanja evropske kohezijske politike in s tem povezanih težav sprejemala četrtna poročila, pri čemer je šlo za nadaljevanje četrtnega poročanja še s finančne perspektive 2007–2013⁹⁶.

Organ upravljanja pripravlja četrtna poročila na pobudo državnoborskega Odbora za gospodarstvo in Odbora za zadeve Evropske unije, ki sta na skupni seji 19. 2. 2014 sprejela sklep⁹⁷, da bo Odbor za zadeve Evropske unije četrtno spremljal učinkovitost črpanja sredstev evropske kohezijske politike. Odbor za zadeve Evropske unije je v dopisu 15. 10. 2014⁹⁸ obvestil ministrico brez resorja za področje razvoja, strateške projekte in kohezijo o tem, da četrtno spremlja učinkovitost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

V programskem obdobju 2014–2020 je v letih 2014 in 2015 organ upravljanja četrtno poročal vladi glede izvajanja evropske kohezijske politike zgolj za programsko obdobje 2007–2013, ne pa tudi v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Menimo, da bi bilo ustrezno, da bi organ upravljanja v četrtnih poročilih v tem obdobju poročal tudi o poteku priprave programskih dokumentov ter pravnih predpisov (povezava s točko 2.1.1), ki so bili nujni za začetek izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, in s tem vladi omogočil vpogled v dogajanje na področju evropske kohezijske politike od začetka programskega obdobja, še preden se je pričelo s črpanjem sredstev.

Organ upravljanja pa je v četrtna poročila glede izvajanja evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 v letih 2016, 2017 in 2018 vključil tudi besedilo, povezano z zaključevanjem finančne perspektive 2007–2013. Četrtna poročila v letih 2018 in 2019 vsebujejo tudi besedilo, ki se nanaša na finančno perspektivo 2021–2027, povezano z zakonodajnim vidikom in dejavnostmi, povezanimi s programiranjem.

⁹⁶ Kot primer sprejemanja četrtnih poročil v programskem obdobju 2007–2013 je vlada predložila sklep z dne 17. 4. 2014, ki se nanaša na seznanitev vlade s Poročilom o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013 za obdobje januar–marec 2014 in namero vlade, da to poročilo pošlje državnemu zboru in Državnemu svetu Republike Slovenije.

⁹⁷ Št. 008-07/14-06/2 z dne 20. 2. 2014.

⁹⁸ Dopis Odbora za zadeve Evropske unije št. 008-07/14-42/1 z dne 15. 10. 2014.

Pojasnilo organa upravljanja

Na vprašanje, zakaj organ upravljanja za leti 2014 in 2015 ni poročal četrtletno v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, je organ upravljanja odgovoril, da so bili vsi napor tako v letu 2015 kot tudi v letu 2014 poleg osredotočenosti na pospeševanje izvajanja in spremljanja projektov programskega obdobja 2007–2013 vzporedno usmerjeni v pripravo sistema izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020, katerega ključni cilj s sistemskega vidika je k rezultatom usmerjeno upravljanje. S ciljem, da se čim hitreje omogoči koriščenje evropskih kohezijskih sredstev, hkrati pa sistem optimizira v smeri večje osredotočenosti na rezultate, se je izvajanje pričelo že v letu 2015, še pred akreditacijo sistema, pri čemer pa je bil s slovensko uredbo 2014–2020 vpeljan institut priprave izvedbenega načrta operativnega programa z namenom, da se že v fazi načrtovanja poskuša zagotoviti dopolnjevanje ukrepov (med resorji ter med resorji in drugimi deležniki) in posledično osredotočanje na rezultate. V omenjenih letih 2014 in 2015 se je zaključevalo postavljanje normativnega okvira za koriščenje sredstev evropske kohezijske politike.

Po seznanitvi s četrtletnimi poročili o izvajanju evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 je vlada pošiljala poročila tudi državnemu zboru, s čimer je bil državnemu zboru omogočen vpogled v področje izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

Ker se večina vsebine vsakega naslednjega četrtletnega poročila navezuje na vsebine iz prejšnjih četrtletnih poročil, posodobijo pa se finančni podatki ter dodajo aktualni dogodki, vezani na izvajanje evropske kohezijske politike, so kasneje objavljena četrtletna poročila praviloma obsežnejša od predhodnih. Prvo objavljeno četrtletno poročilo za obdobje od januarja 2014 do konca marca 2016 obsega 17 strani, zadnje četrtletno poročilo iz obdobja, na katero se nanaša revizija, to je četrtletno poročilo za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2019, pa obsega 120 strani.

Preverili smo, ali organ upravljanja v četrtletnih poročilih poroča vladi o vseh pomembnih informacijah (na primer črpanju sredstev operativnega programa, primerjavi med načrtovanimi in posredovanimi zahtevki za plačilo ob koncu posameznih let, doseganju pravila $n+3$, težavah pri izvajanju evropske kohezijske politike, nepravilnostih in drugih informacijah).

Četrtletna poročila vsebujejo finančne podatke o črpanju sredstev operativnega programa⁹⁹. Posamezna četrtletna poročila zajemajo podatke o opisu težav pri izvajanju evropske kohezijske politike, podatke o doseganju pravila $n+3$ (vsa četrtletna poročila od leta 2017, ki je pomenilo prvo leto za doseg tega pravila), opis predhodnih pogojenosti, okvir uspešnosti izvajanja operativnega programa, opis posameznih ali sistemskih nepravilnosti, pregled upravljalnih preverjanj, pregled izvajanja pristopa celostnih teritorialnih naložb¹⁰⁰ in strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost¹⁰¹,

⁹⁹ Finančni podatki za programsko obdobje 2014–2020 prikazujejo za celoten operativni program in za posamezne sklade ter YEI odobrene pravice porabe, dodeljena sredstva (izdane odločitve o podpori oziroma vrednost potrjenih javnih razpisov/javnih pozivov/neposrednih potrditev operacij), podpisane pogodbe o sofinanciranju, izplačila iz državnega proračuna in posredovane zahtevke za plačilo Evropski komisiji.

¹⁰⁰ Geografsko območje, na katerem se izvajajo celostne teritorialne naložbe za spodbujanje trajnostnega urbanega razvoja v Republiki Sloveniji, je območje mestnih naselij in naselij mestnih območij znotraj mestnih občin.

¹⁰¹ Strategija lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, pomeni usklajene operacije, katerih namen je doseganje lokalnih ciljev in potreb in ki prispevajo k doseganju ciljev iz strategije Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki jih oblikuje in izvaja lokalna akcijska skupina.

dogovor za razvoj regij¹⁰², aktivnosti promocije in obveščanja javnosti, usposabljanja za udeležence evropske kohezijske politike in drugo.

Organ upravljanja v vseh objavljenih četrtletnih poročilih ni prikazoval načrtovanih zahtevkov za plačilo, posredovanih Evropski komisiji. Organ upravljanja je v četrtletnih poročilih za leti 2015 in 2016 za programsko obdobje 2007–2013 na podlagi podatkov organa za potrjevanje in na podlagi ocene/napovedi resorjev prikazoval načrtovane zahtevke za plačilo po operativnih programih in skladih, ni pa enako kot ob koncu programskega obdobja 2007–2013 ravnal vseskozi v programskem obdobju 2014–2020. Načrtovane zahtevke za plačilo je za tekoče in prihodnje leto objavil le v naslednjih četrtletnih poročilih: za četrti kvartal v letu 2017 ter v letu 2018 v prvih treh kvartalih.

Prvo četrtletno poročilo, ki vsebuje poglavje Ukrepi za pospešitev izvajanja evropske kohezijske politike, je organ upravljanja pripravil maja 2017 (četrtletno poročilo za prvi kvartal leta 2017). Tudi vsa naslednja četrtletna poročila v letih 2017 in 2018 ter četrtletno poročilo za prvi kvartal leta 2019 vsebujejo poglavje Ukrepi za pospešitev izvajanja evropske kohezijske politike. Poleg četrtletnih poročil organ upravljanja na spletni strani euskladi objavlja poročila o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Poročila zajemajo pregled splošnih in specifičnih težav in predvidene rešitve. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je organ upravljanja objavil 2 tovrstni poročili, in sicer poleg četrtletnih poročil v tretjem in četrtem kvartalu leta 2019.

Ukrep organa upravljanja

Od decembra 2020 so poročila krajša in bolj pregledna. Ob pripravi vsakega poročila organ upravljanja posreduje ključne informacije, ki jih vlada potrebuje za učinkovito vodenje evropske kohezijske politike.

2.4.3 Poročanje organa upravljanja javnosti

Javnost je o informacijah s področja evropske kohezijske politike obveščena prek vzpostavljene spletne strani euskladi. V okviru spletne strani euskladi deluje informacijska točka, katere glavni namen je nuditi pomoč in podporo tako potencialnim prijaviteljem kot samim izvajalcem operacij pri iskanju informacij o možnih virih financiranja iz evropskih sredstev in mednarodnih finančnih mehanizmov, sistemu in pravilih za koriščenje teh sredstev.

Organ upravljanja je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izdajal tudi mesečni bilten Kohezijski e-kotiček, v katerem so prikazane informacije o aktualnih razpisih, napovedih razpisov, dobre zgodbe in drugo. Organ upravljanja obvešča in poroča javnostim prek socialnih omrežij, oglaševalskih aktivnosti, promocijskih izdelkov, dogodkov in drugih aktivnosti. Organ upravljanja pripravlja gradivo Povzetek za državljane, ki ga objavi kot ločen dokument v obliki priloge k vsakoletnemu poročilu o izvajanju na spletni strani euskladi. Povzetek za državljane je strnjen prikaz izvajanja evropske kohezijske politike z opisi posameznih izvedenih operacij v določenem letu.

¹⁰² Instrument regionalne politike izhaja iz Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Dogovor za razvoj regij podpira regijske in državne projekte, ki aktivirajo razvojne zmogljivosti vseh regij in odpravljajo največje razvojne ovire v regijah.

3. Predstavitev javnega razpisa energetske prenove stavb v lasti in rabi občin

Na podlagi direktive o energetske učinkovitosti¹⁰³ je vlada leta 2015¹⁰⁴ sprejela Dolgoročno strategijo za spodbujanje naložb energetske prenove stavb (v nadaljevanju: strategija energetske prenove stavb), leta 2018 pa je sprejela njeno dopolnitev¹⁰⁵. Strategija energetske prenove stavb med drugim določa, da bo Republika Slovenija na podlagi operativnega programa v obdobju 2014–2023 prenovila 1,8 milijona m² stavb v širšem javnem sektorju¹⁰⁶. Ministrstvo za infrastrukturo je pojasnilo, da je na podlagi strategije energetske prenove stavb vzpostavilo seznam stavb v lasti in rabi ožjega javnega sektorja¹⁰⁷, da pa s podatki o stavbah širšega javnega sektorja ter stavbah v lasti in rabi občin ne razpolaga¹⁰⁸. Ministrstvo za infrastrukturo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, objavilo 16 javnih razpisov energetske prenove stavb v lasti in uporabi širšega ali ožjega javnega sektorja v lasti države ali občin ali javnih stavb s statusom kulturne dediščine.

Z namenom osvetlitve izvajanja operativnega programa na konkretnem področju predstavljamo primer javnega razpisa za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin¹⁰⁹ (v nadaljevanju: javni razpis). Pravne podlage za objavo javnega razpisa so uredbe Evropske unije¹¹⁰, direktive Evropske unije¹¹¹, partnerski sporazum, operativni program, različni zakoni¹¹² in podzakonski predpisi. Pravilnosti izvedbe javnega razpisa in posameznih operacij nismo preverjali.

¹⁰³ Direktiva 2012/27/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti, spremembi direktiv 2009/125/ES in 2010/30/EU ter razveljavitvi direktiv 2004/8/ES in 2006/32/ES (v nadaljevanju: direktiva o energetske učinkovitosti 2012/27/EU; UL L, št. 315 z dne 14. 11. 2012, str. 1).

¹⁰⁴ Sklep št. 36000-11/2015/9 z dne 29. 10. 2015.

¹⁰⁵ Sklep št. 36000-11/2015/17 z dne 22. 2. 2018.

¹⁰⁶ To so javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javni skladi, javne agencije in ustanove, katerih ustanovitelj je država, ter javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javni skladi, javne agencije in ustanove, katerih ustanovitelj je občina.

¹⁰⁷ To so ministrstva, organi v njihovi sestavi, upravne enote, vladne službe, pravosodni organi in drugi državni organi.

¹⁰⁸ Dopis št. 061-3/2020/6 z dne 2. 10. 2020.

¹⁰⁹ Uradni list RS, št. 58/2016 z dne 2. 9. 2016.

¹¹⁰ Uredba (EU) št. 1303/2013, Uredba (EU) št. 1300/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006, Delegirana Uredba Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L 138 z dne 13. 5. 2014, str. 5) in Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002.

¹¹¹ Direktiva o energetske učinkovitosti 2012/27/EU in Direktiva 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o energetske učinkovitosti stavb (UL L št. 153 z dne 18. 6. 2010, str. 13).

¹¹² Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Uradni list RS, št. 96/15, 46/16 in 80/16 – ZIPRS1718), Zakon o javnih financah, Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-1I, 14/15 – ZUUJFO in 76/15) ter Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18), Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20), Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06), Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18) in Energetski zakon (Uradni list RS, št. 60/19 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20 – ZURE).

Višina nepovratnih sredstev, ki so bila na razpolago za sofinanciranje operacij po tem javnem razpisu, je znašala 10.588.235 EUR, od tega 9.000.000 EUR sredstev iz evropskega proračuna in 1.588.235 EUR slovenske udeležbe. Vlagatelji po tem javnem razpisu so bile občine. Na javni razpis se je bilo mogoče prijaviti do porabe sredstev, rok za oddajo vlog je bil 12. 12. 2016. Vloge je oddalo 18 občin, od katerih jih je 14 izpolnjevalo pogoje in so lahko podpisale pogodbe o sofinanciranju. Ministrstvo za infrastrukturo je pogodbe z upravičenci podpisalo med 20. 6. 2017 in 1. 8. 2017¹¹³. Po podpisu pogodbe je 1 upravičenec odstopil od pogodbe, tako da je sredstva iz javnega razpisa pridobilo 13 občin za energetske sanacije 43 objektov¹¹⁴. Skupna vrednost vseh podpisanih pogodb je znašala 6.466.551 EUR, kar je manj od razpoložljivih sredstev. Operacije so se zaključile v letu 2019.

Zaradi lažjega razumevanja izkušenj z javnim razpisom vlagateljev smo sestavili anonimni vprašalnik. Od 18 prijaviteljev na javni razpis se jih je odzvalo 17. Odzvalo se je vseh 14 občin, ki so bile izbrane na javnem razpisu za energetske sanacije stavb v lasti in rabi občin, ter 3 občine od 4, ki na javnem razpisu sredstev niso prejele.

Na podlagi vprašalnika smo ugotovili, da se je večina prijaviteljev (15 od 17) že pred tem javnim razpisom prijavila na kakšen drug javni razpis za sredstva evropske kohezijske politike.

Pri manj kot polovici vprašanih (8 od 17) so vlogo na javni razpis izpolnili zaposleni v občinski upravi, ostali so potrebovali zunanjo pomoč (5 jih je potrebovalo zunanjo pomoč v celoti, 4 pa so vlogo izpolnili skupaj z zunanjo pomočjo). Zunanjo pomoč so potrebovali predvsem zaradi pomanjkanja kadra in časa. Nekatere občine so se zunanjih svetovalcev posluževale že v programskem obdobju 2007–2013.

Pri prijavi na javni razpis 10 od 17 občin ni imelo težav, preostalih 7 pa je imelo težave z informacijskim sistemom e-MA v delu, ki se nanaša na pripravo zahtevka za izplačilo, pri uveljavljanju upravičenosti stroškov in z izbiro izvajalcev del¹¹⁵.

Občine so podale naslednje predloge k izboljšavam postopkov oziroma pojasnila: zahtevki za izplačila bi morali biti enostavnejši, pri njihovi izpolnitvi si želijo več pomoči skrbnikov pogodb. Veliko težav jim povzroča informacijski sistem e-MA, ki je po njihovem mnenju preobsežen in zapleten. Prav tako si želijo, da bi bil čas od izdaje sklepa o izbiri operacije do podpisa pogodbe krajši, saj zaradi dolgotrajnega postopka lahko nastanejo zamude pri izvedbi operacije. Zahtevke za izplačilo je moralo dopolnjevati 10 občin, od katerih sta 2 občini zahtevke za izplačilo dopolnjevali 8-krat. Razlogi za dopolnjevanje zahtevka za izplačilo so bili napačen vnos podatkov, neustrezna razdelitev med upravičenimi in neupravičenimi stroški ter pomanjkljiva dokumentacija.

¹¹³ Vse pogodbe so bile podpisane med 20. 6. 2017 in 30. 6. 2017, razen ene, ki je bila podpisana 1. 8. 2017.

¹¹⁴ Osnovne šole, podružnične osnovne šole, vrtci, športne dvorane, mladinsko klimatsko zdravilišče, občinske stavbe, kulturni center, vzgojno-varstvene enote, glasbena šola, zimski bazen, veleblagovnica in zdravstvena postaja.

¹¹⁵ Pri eni občini je izvajalec del odstopil od pogodbe z občino zaradi daljšega odločanja pri izdaji odločbe o izbiri operacije s strani Ministrstva za infrastrukturo, pri drugi občini pa je bil pri izbranem izvajalcu del uveden stečajni postopek.

Pojasnilo organa upravljanja

Izdaja sklepa o izbiri operacije in sklenitev pogodbe o sofinanciranju sta v domeni posredniških organov, saj gre za eno izmed prenesenih nalog skladno z 10. členom slovenske uredbe 2014–2020. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja v okviru kontrol prenesenih nalog že preverja izvajanje in spremlja napredek na tem področju. Naloge udeležencev evropske kohezijske politike podrobneje ureja v svojih navodilih. Javno naročilo za nadgradnjo informacijskega sistema eMA2 je objavljeno na portalu javnih naročil, pri nadgradnjah tega sistema bodo upoštevani tudi čim bolj poenostavljeni postopki v zvezi s pripravo in oddajo zahtevka za izplačilo.

Priporočilo

Organu upravljanja priporočamo, naj v okviru svojih pristojnosti prispeva k skrajšanju časa od izdaje sklepa o izbiri operacije do sklenitve pogodbe o sofinanciranju ter čim bolj poenostavi uporabniško izkušnjo v informacijskem sistemu eMA predvsem v zvezi s pripravo in oddajo zahtevka za izplačilo.

4. Mnenje

Revidirali smo uspešnost Republike Slovenije pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike, smo razdelili na aktivnosti načrtovanja, izvedbe, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja. Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2019 pri aktivnostih načrtovanja, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja, medtem ko pri aktivnostih izvedbe revizija zajema obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020. Revizijo smo izvedli pri **Vladi Republike Slovenije, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko**, ki deluje v vlogi organa upravljanja, in pri **Ministrstvu za finance**, ki v okviru Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/CA deluje v vlogi organa za potrjevanje.

Menimo, da je bila Republika Slovenija pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, **delno uspešna**.

Pri aktivnostih načrtovanja smo ugotovili, da sta organ upravljanja in vlada v okviru svojih pristojnosti pripravila in sprejela vse ključne dokumente za pričetek črpanja sredstev operativnega programa, kot so Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020, Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, izvedbeni načrt operativnega programa, opis sistema upravljanja in nadzora ter uredba, v kateri so opredeljeni ključni postopki in udeleženci pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike. Poskrbela sta za izpolnitev pogojev, ki jih zahtevajo evropske uredbe, vključno s predhodnimi pogojenostmi in akreditacijo sistema.

Organ upravljanja na začetku programskega obdobja 2014–2020 ni pripravil načrta aktivnosti, iz katerega bi bili razvidni nabor vseh dokumentov, ki jih je treba pripraviti kot podlago za črpanje sredstev operativnega programa, udeleženci, odgovorni za pripravo tovrstnih dokumentov, ter časovnica priprave in sprejetja teh dokumentov. Zaradi tega ne moremo oceniti, ali so bile aktivnosti pripravljene v vnaprej predvidenih časovnih okvirih. Pogoji za pričetek črpanja sredstev operativnega programa so bili izpolnjeni v decembru 2016, to je 3 leta po začetku programskega obdobja 2014–2020.

Vlada ni zagotovila, da bi bili v Republiki Sloveniji pred pripravo operativnega programa sprejeti ustrezni strateški dokumenti, ki bi se nanašali na programsko obdobje 2014–2020 in ki bi lahko predstavljali usmeritev za pripravo programskih dokumentov. Tako ni bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije kot temeljni strateški dokument na ravni države. Šele konec leta 2017 je vlada sprejela Strategijo razvoja Slovenije do leta 2030. Vlada prav tako ni sprejela programa državnih razvojnih prioritet in investicij, ki pa s spremembo zakonodaje od maja 2018 ni več predviden.

Vlada je na začetku programskega obdobja 2014–2020 pripravila izvedbeni načrt operativnega programa, v katerem je med drugim predstavljen tudi finančni načrt predvidenega črpanja sredstev evropske kohezijske politike za celotno programsko obdobje. Izvedbeni načrt se je med programskim obdobjem spreminjal in je predstavljal podlago za načrtovanje prihodkov državnega proračuna iz sredstev evropske kohezijske politike in zahtevkov za plačilo, ki naj bi jih organ za potrjevanje predložil Evropski komisiji. Menimo, da bi bilo mogoče natančnost načrtovanja navedenih kategorij izboljšati, saj so dejanski prihodki državnega proračuna iz sredstev evropske kohezijske politike

močno odstopali od načrtovanih. Povprečna letna stopnja realizacije prihodkov v letih od 2016 do 2019 iz Evropskega sklada za regionalni razvoj je znašala 22,6 % načrtovanih prihodkov, iz Evropskega socialnega sklada 42,5 % in iz Kohezijskega sklada 39,6 %. Tudi načrtovani zahtevki za plačilo so precej odstopali od zahtevkov, ki so bili poslani Evropski komisiji.

Pri aktivnostih izvedbe smo črpanje sredstev merili na podlagi zahtevkov za plačilo, posredovanih Evropski komisiji. Republika Slovenija je do 31. 12. 2020 Evropski komisiji za operativni program posredovala zahtevke za plačilo v obsegu 52,3 % celotnih odobrenih pravic porabe v programskem obdobju, iz Evropskega sklada za regionalni razvoj 52 %, iz Evropskega socialnega sklada 53,2 %, iz Kohezijskega sklada 51,1 % in Pobude za zaposlovanje mladih 93,7 %. Primerjalno navajamo, da je v programskem obdobju 2007–2013 Republika Slovenija Evropski komisiji do 31. 12. 2013 iz Evropskega sklada za regionalni razvoj posredovala zahtevke za plačilo v obsegu 71,6 % odobrenih pravic porabe, iz Evropskega socialnega sklada 66,5 % in iz Kohezijskega sklada 37,2 %.

Primerjalno z drugimi državami članicami Evropske unije je bila Republika Slovenija pri črpanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov do konca leta 2020 rahlo nad povprečjem držav članic Evropske unije. Republika Slovenija je pravilo n+3 dosegla v vseh letih do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, in tudi v letu 2020 ter tako zaradi obveznosti izpolnjevanja pravila n+3 ni izgubila evropskih sredstev.

Pri aktivnostih sprejemanja korektivnih ukrepov smo ugotovili, da je vlada s sprejemom Odloka o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko določila organ upravljanja za poročanje vladi glede sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav. Niso pa bile sprejete usmeritve glede poročanja vladi o delu in zaključkih odbora za spremljanje izvajanja operativnega programa glede vseh vprašanj, dejavnikov oziroma težav, ki vplivajo na izvajanje operativnega programa.

Organ upravljanja je zaznaval nekatere ključne težave pri izvajanju operativnega programa evropske kohezijske politike, kot na primer težave z informacijskim sistemom, neizvedeni in dolgotrajni postopki presoje vplivov na okolje, administrativna bremena, dolgotrajni postopki javnega naročanja in težave v postopkih javno-zasebnega partnerstva.

Organ upravljanja je krovni Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 pripravil novembra 2018, vlada pa ga je sprejela 6. 12. 2018.

Pri aktivnostih poročanja smo se osredotočili na poročanje organa upravljanja Evropski komisiji, vladi in javnostim glede izvajanja evropske kohezijske politike.

Organ upravljanja Evropski komisiji redno letno poroča o izvajanju evropske kohezijske politike, za leti 2017 in 2019 pa je Evropski komisiji poročal tudi v poročilih o napredku partnerskega sporazuma.

Roki in vsebina poročanja organa upravljanja vladi o izvajanju operativnega programa niso določeni s pravnim aktom. Organ upravljanja vladi poroča četrtletno na pobudo državnoborskega Odbora za gospodarstvo in Odbora za zadeve Evropske unije iz februarja 2014. V četrtletnih poročilih so predstavljeni finančni podatki o črpanju sredstev operativnega programa in druge relevantne informacije glede izvajanja evropske kohezijske politike. V programskem obdobju 2014–2020 je v letih 2014 in 2015 organ upravljanja četrtletno poročal vladi glede izvajanja evropske kohezijske

politike zgolj za programsko obdobje 2007–2013, ne pa tudi v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Menimo, da bi bilo ustrezno, da bi organ upravljanja v četrtletnih poročilih na začetku programskega obdobja vladi poročal tudi o poteku priprave programskih dokumentov ter predpisov, ki so bili nujni za začetek izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. S tem bi vladi omogočil sprotni vpogled v dogajanje na področju evropske kohezijske politike od začetka programskega obdobja, še preden se je pričelo s črpanjem sredstev.

Organ upravljanja obvešča javnosti o izvajanju evropske kohezijske politike prek različnih kanalov obveščanja in komuniciranja. Prav tako redno objavlja poročila, namenjena javnostim.

5. Priporočila

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

- na začetku vsakega programskega obdobja pripravi načrt aktivnosti, potrebnih za čimprejšnji pričetek črpanja sredstev, s katerim se seznani Vlada Republike Slovenije;
- v okviru svojih pristojnosti prispeva k skrajšanju časa od izdaje sklepa o izbiri operacije do sklenitve pogodbe o sofinanciranju ter čim bolj poenostavi uporabniško izkušnjo v informacijskem sistemu eMA predvsem v zvezi s pripravo in oddajo zahtevka za izplačilo.

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

- na področju evropske kohezijske politike izboljšajo kakovost načrtovanja prihodkov v državnem proračunu s ciljem zmanjšanja razkoraka med načrtovanimi in dejanskimi prihodki.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
3. Ministrstvu za finance, priporočeno;
4. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
5. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
6. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
7. Metodu Dragonji, priporočeno;
8. Andreji Kert, priporočeno;
9. mag. Violeti Bulc, priporočeno,
10. Alenki Smerkolj, priporočeno;
11. Marku Bandelliju, priporočeno;

12. dr. Iztoku Puriču, priporočeno;
13. dr. Angeliki Rosa Mlinar, priporočeno;
14. Marjanu Šarcu, priporočeno;
15. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
16. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
17. dr. Andreju Bertoniču, priporočeno;
18. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
19. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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