Povzetek revizijskega poročila   
Upravljanje izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali so bili **Vlada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstvo za finance** (v nadaljevanju: MF) in **Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost** (v nadaljevanju: URSOO) učinkoviti pri upravljanju izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: NOO) v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 7. 2020 do 30. 6. 2024.

V letu 2021 je bil na ravni Evropske unije vzpostavljen izredni instrument – mehanizem za okrevanje in odpornost – za podporo trajnostnemu okrevanju držav članic Evropske unije po epidemiji covida‑19. Države članice Evropske unije so morale za koriščenje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost pripraviti nacionalne NOO, v katerih so opredelile reforme in naložbe, ki jih bodo financirale iz mehanizma za okrevanje in odpornost.

NOO Republike Slovenije je bil sprejet v letu 2021, vanj je bilo vključenih 34 reform in 52 naložb, s katerimi je bilo povezanih 209 mejnikov in ciljev. Vrednost NOO je znašala 2,5 milijarde EUR, od tega 1,8 milijarde EUR nepovratnih sredstev, kar je predstavljalo največji možen obseg razpoložljivih nepovratnih sredstev, in 0,7 milijarde EUR posojil.

Republika Slovenija se sooča z zamudami pri izvajanju NOO od leta 2022, kar je po oceni računskega sodišča v veliki meri posledica tega, da pri izbiri ukrepov za vključitev v NOO in ob spremembi NOO revidiranci niso v zadostni meri preverjali in upoštevali uresničljivosti izbranih ukrepov v začrtanih rokih. Po oceni računskega sodišča bi načrtovalci za zagotovitev čim bolj uspešnega in učinkovitega uresničevanja NOO, zaradi ambicioznosti NOO, pomembne razvojne priložnosti za državo ter značilnosti NOO morali že pri pripravi načrta sistematično identificirati, oceniti in ovrednotiti tveganja, povezana z doseganjem zastavljenih mejnikov in ciljev. Odločevalci pa bi morali tveganja ustrezno upoštevati pri določanju mejnikov in ciljev, vključenih v NOO. Tveganja glede časovne izvedljivosti so načrtovalci sicer opredelili pri večini mejnikov in ciljev. Kljub temu pa pri večini ukrepov ni bila ocenjena verjetnost nastanka tveganj in ni bilo mogoče potrditi, da so bila opredeljena tveganja dejansko upoštevana pri izbiri mejnikov in ciljev, ki so bili vključeni v NOO.

Oktobra 2023 je bila zaradi več dejavnikov izvedena sprememba NOO, v okviru katere so vlada, MF in URSOO med drugim naslovili tudi tveganja, povezana s časovno izvedljivostjo ukrepov. NOO je po spremembi vključeval 34 reform in 48 naložb, s katerimi je povezanih 205 mejnikov in ciljev. Vrednost NOO po spremembi v letu 2023 znaša 2,68 milijarde EUR, od tega 1,61 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 1,07 milijarde EUR posojil.

Kot pogoj za koriščenje sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost je morala vlada vzpostaviti tudi ustrezen sistem izvajanja NOO. Junija 2021 je vlada ustanovila URSOO kot koordinacijski organ in oktobra 2021 sprejela uredbo o izvajanju, s katero je določila sistem izvajanja NOO. Odgovornost za izvajanje NOO kot celote v uredbi o izvajanju ni opredeljena. Po splošnih predpisih je za izvajanje NOO kot celote odgovorna vlada. Uredba prav tako ni določila, da URSOO usklajuje in usmerja izvajanje NOO, kar mu onemogoča izvajanje dela nalog, za katere je bil ustanovljen z Uredbo o dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, in kar bi bilo potrebno za uspešno in učinkovito izvajanje NOO. Tudi pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol izvajanja je prihajalo do zamud že v letu 2021. Reorganizacija ministrstev, ki jo je izvedla vlada decembra 2022, je povečala tveganja dodatnih zamud pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol pri nosilnih organih. Po oceni računskega sodišča je bila glede na obsežnost in časovno omejenost izvajanja NOO vzpostavitev sistema izvajanja izvedena pozno in nepopolno, kar je povečalo tveganja za pravočasno izvedbo NOO.

Za vzpostavitev informacijskega sistema za izvajanje NOO sta bila pristojna MF in URSOO. Informacijski sistem za izvajanje NOO obsega informacijski sistem MFERAC in informacijski sistem Program dela, ki skupaj omogočata celovito spremljanje izvajanja NOO. Revizije informacijskih sistemov za podporo NOO, izvedene s strani Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, so odkrile nekatere pomanjkljivosti, ki pa so bile že odpravljene. V reviziji so bile pri preverbi informacijskih sistemov Program dela in MFERAC ugotovljene neusklajenost med obema sistemoma, pomanjkljivost, ki omogoča naknadno spreminjanje statusov mejnikov in ciljev v zahtevkih, posredovanih Evropski komisiji, ter nedostopnost oziroma otežena dostopnost do poročil o realizaciji mejnikov in ciljev zaradi sistemske napake. Tudi te pomanjkljivosti so bile že odpravljene med izvajanjem revizije.

Vlada je z uredbo o izvajanju določila, da morajo nosilni organi in izvajalci ukrepov sproti oziroma najmanj 2-krat mesečno vnašati podatke o izvajanju ukrepov ter spremljanju in doseganju mejnikov in ciljev v informacijski sistem Program dela. V uredbi o izvajanju pa vlada ni določila sankcij za primere, če nosilni organi in izvajalci ne poročajo pravočasno. URSOO ustreznih vzvodov za ukrepanje v primeru zamud ali napačnih poročil nima. Pri večini mejnikov in ciljev se poročanje ni izvajalo mesečno, kot določa uredba. Redno poročanje o realizaciji mejnikov in ciljev se je pri večini ukrepov začelo šele v letu 2023, pri čemer je poročanje o doseganju vmesnih ciljev, poročanje o zamudah pri doseganju mejnikov in ciljev ter prilaganje dokazil o spremembi statusov še vedno ostalo pomanjkljivo.

Za poročanje vladi o uresničevanju NOO kot celote sta v uredbi o izvajanju predvideni 2 vrsti poročanja: redno (pred oddajo zahtevka) in izredno (v primeru bistvenih odstopanj od doseganja ciljev). URSOO je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravil 3 poročila o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka Evropski komisiji in 11 izrednih poročil v obliki Informacij o izvajanju NOO. Oblika in vsebina izrednih poročil sta bili prepuščeni presoji URSOO. Redni poročili o uresničevanju NOO pred oddajo 2. in 3. zahtevka sta bili vsebinsko skopi in sta obsegali le najbolj osnovni vpogled v izvajanje NOO. Poročila so bila med seboj zelo nekonsistentna, zato niso omogočala učinkovitega spremljanja in usmerjanja izvajanja NOO. Opozarjala so sicer na bistvena odstopanja pri doseganju mejnikov in ciljev, odziv vlade, ki je imela za to edina pooblastilo na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije, pa po oceni računskega sodišča ni bil pravočasen in zadosten.

Vlada, MF in URSOO so na podlagi ugotovitev računskega sodišča že med izvajanjem revizije izvedli ukrepe za izboljšanje poslovanja. Vlada je aprila 2025 izboljšala spremljanje izvajanja NOO na najvišji ravni tako, da je naložila URSOO, da ji mesečno poroča o napredku pri izvajanju NOO. MF je predlagalo pravne podlage za poenostavitev proračunskih postopkov in odpravo nekaterih administrativnih ovir. URSOO je v letih 2024 in 2025 odpravil tehnične napake v informacijskem sistemu Program dela ter ga nadgradil tako, da omogoča boljši vpogled v podatke o mejnikih in ciljih. URSOO je vzpostavil tudi enotno strukturo poročanja, izboljšal poročanje o doseganju mejnikov in ciljev ter okrepil kontrole poročanja in izvajanje nadzorov nosilnih organov.

Ljubljana, 20. maja 2025