



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Upravljanje izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost



2025



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

Upravljanje izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost

Številka: 320-12/2023-48
Ljubljana, 20. maja 2025

Povzetek

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 covid-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 načrtanih 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.

Oktober 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 systemske 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.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Predstavitev revidirancev	9
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	9
1.2.2 Ministrstvo za finance	11
1.2.3 Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost	12
1.3 Področje revizije	13
1.3.1 Mehanizem za okrevanje in odpornost	13
1.3.2 Načrt za okrevanje in odpornost Republike Slovenije	14
1.4 Revizijski pristop	17
2. Upravljanje izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost	18
2.1 Načrtovanje	18
2.1.1 Priprava Načrta za okrevanje in odpornost	18
2.1.2 Priprava spremembe Načrta za okrevanje in odpornost	22
2.2 Zagotovitev pogojev za učinkovito upravljanje izvajanja	28
2.2.1 Pogoji za izvajanje NOO	28
2.2.2 Zagotovitev ustreznih funkcionalnosti IS	31
2.3 Spremljanje izvajanja	37
2.3.1 Zagotovitev pravočasnega, popolnega in točnega poročanja	38
2.3.2 Poročanje URSOO o izvajanju NOO kot celote	45
2.4 Usmerjanje izvajanja	57
3. Mnenje	62

1. Uvod

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance in Urada Republike Slovenije za okrevanje in odpornost pri upravljanju izvajanja NOO v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 7. 2020 do 30. 6. 2024. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 19. 3. 2024.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja revidirancev pri upravljanju izvajanja NOO v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja vlade, MF in URSOO pri upravljanju izvajanja NOO v obdobju od 1. 7. 2020 do 30. 6. 2024.

Z upravljanjem izvajanja NOO v okviru revizije razumemo aktivnosti vlade, MF in URSOO, ki se nanašajo na načrtovanje NOO, vzpostavitev sistema izvajanja NOO⁵ in zagotovitev drugih pogojev za upravljanje izvajanja NOO ter na spremljanje in usmerjanje izvajanja NOO.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali so bili vlada, MF in URSOO (v nadaljevanju: revidiranci) učinkoviti pri upravljanju izvajanja NOO.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji revizijski podvprašanja:

- ali so revidiranci načrtovali v začrtanih rokih uresničljive ukrepe in zagotovili pogoje za učinkovito upravljanje izvajanja NOO;
- ali so revidiranci učinkovito spremljali in usmerjali izvajanje NOO.

Podrobnejša sodila so navedena v ugotovitvenem delu pri posameznih točkah, kjer so obravnavana.

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

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-12/2023/10.

⁵ Sistem izvajanja NOO razumemo kot institucionalni okvir za uresničitev ukrepov NOO, ki obsega izvajanje, spremljanje izvajanja in usmerjanje izvajanja. Sistem izvajanja NOO je sicer določen v Uredbi o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: uredba o izvajanju; Uradni list RS, št. 167/21).

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti pri upravljanju izvajanja NOO v obdobju, na katero se nanaša revizija, kakor so določene v pravnih podlagah.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) vlada kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.⁷

Vlado sestavljajo ministri, vodi in usmerja jo predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za odločanje in izvajanje vladne politike. Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

V organih Evropske unije (v nadaljevanju: EU) vlada na podlagi Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije⁸ zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča predvsem v okviru pristojnosti, ki jih ima na podlagi ZVRS. Na tej podlagi je predsednik vlade 21. 6. 2021 zastopal Republiko Slovenijo pri sprejemu dogovora o oblikovanju mehanizma za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju: MOO) kot ključnega elementa instrumenta "Next Generation EU"⁹. Vlada je kasneje v skladu s tem dogovorom določila časovnico aktivnosti za pripravo NOO Republike Slovenije v okviru instrumenta. Po tem, ko sta Evropski parlament in Svet EU decembra 2021 sprejela Uredbo (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost¹⁰ (v nadaljevanju: uredba EU o vzpostavitvi MOO), je bila naloga vlade da skladno s to uredbo in dogovorom o MOO Evropski komisiji (v nadaljevanju: EK) predloži NOO Republike Slovenije, v katerem je moral biti opredeljen tudi sistema izvajanja NOO v Republiki Sloveniji.¹¹

⁶ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22.

⁷ 1. in 2. člen ZVRS.

⁸ Uradni list RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.

⁹ [URL: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/graphs/2021-2027-MFF-NGEU_SL.pdf], 27. 8. 2024.

¹⁰ UL L št. 57 z dne 18. 2. 2021, str. 17.

¹¹ Točka (p) četrtega odstavka 18. člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

Splošno pristojnost za koordinacijo priprave NOO ter spremljanje izvajanja razvojnih politik vlade in usklajevanje njihovega izvajanja je imela na podlagi Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹² Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK).¹³ Osrednja koordinacijska vloga pri pripravi izhodišč in osnutka NOO je bila SVRK sicer podeljena na podlagi sklepov vlade¹⁴, saj je bil MOO nov in izredni finančni instrument EU. Julija 2020 je namreč vlada za pripravo NOO in spremljanje izvajanja NOO 24. 7. 2020 ustanovila delovno skupino NGS1, ki jo je vodil predsednik vlade, njegov namestnik pa je bil minister SVRK¹⁵, in operativno delovno skupino NGS2¹⁶, ki jo je vodila državna sekretarka SVRK. V okviru delovne skupine NGS2 so bile zaradi bolj učinkovite koordinacije dela pri pripravi NOO ustanovljene podskupine po posameznih razvojnih stebrih oziroma vsebinskih področjih.

Koordinacijska vloga SVRK pri pripravi izhodišč in osnutka NOO je prenehala 20. 7. 2021, ko je bil slovenski NOO potrjen z Izvedbenim sklepom Sveta EU¹⁷ (v nadaljevanju: izvedbeni sklep). Druge naloge v zvezi z NOO in spremljanjem izvajanja NOO so avgusta 2021 s SVRK prešle na URSOO (več v točki 1.2.3). Z uveljavitvijo ZVRS-J je SVRK prenehala delovati, njene naloge na področju kohezijske politike so prešle na Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, naloge razvojnega načrtovanja pa na MJU.

Osebi, odgovorni za poslovanje vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 1.

Tabela 1 Odgovorni osebi vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorni osebi	Obdobje odgovornosti
Ivan Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Robert Golob, predsednik vlade	od 1. 6. 2022

¹² Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18.

¹³ Tretji odstavek 11. in 19. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. 28. 12. 2022 je začel veljati Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-J; Uradni list RS, št. 163/22), na podlagi katerega so naloge SVRK na področju kohezijske politike prešle na Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, naloge razvojnega načrtovanja pa so se prenesle na Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU).

¹⁴ Sklep vlade št. 54402-6/2020/3 z dne 24. 7. 2020 in Ugotovitveni sklep vlade št. 540-1/2020/27 z dne 31. 7. 2020.

¹⁵ Sklep vlade št. 54402-6/2020/3 z dne 24. 7. 2020.

¹⁶ Ugotovitveni sklep vlade št. 540-1/2020/27 z dne 31. 7. 2020.

¹⁷ Izvedbeni sklep Sveta o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo z dne 20. 7. 2021, COM/2021/384 final.

1.2.2 Ministrstvo za finance

MF v skladu z 29. členom Zakona o državni upravi¹⁸ opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter fiskalnih analiz in napovedi. Pomembne naloge v povezavi s področjem revizije imata Direktorat za ekonomsko in fiskalno politiko ter Direktorat za proračun.

Direktorat za ekonomsko in fiskalno politiko opravlja naloge, povezane s politiko javnih financ, fiskalno politiko, strukturnimi ukrepi ekonomske politike in usklajevanjem s politiko EU. Delo direktorata zajema tudi usklajevanje politik in dokumentov v okviru evropskega semestra (nacionalni reformni program, program stabilnosti, NOO¹⁹ in osnutek proračunskega načrta) in sodelovanje pri oblikovanju večletnega finančnega okvira EU, v katerega v obdobju med letoma 2021 in 2027 sodi tudi MOO.

Direktorat za proračun upravlja javne finance Republike Slovenije. V okviru načrtovanja postavlja kratkoročne in srednjeročne javnofinančne cilje. Direktorat za proračun skrbi za pripravo in izvrševanje državnega proračuna, vključno z Načrtom razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). V okviru Direktorata za proračun deluje tudi Sektor za upravljanje s sredstvi EU, ki ima v sistemu izvajanja, kakor je bil potrjen z izvedbenim sklepom in določen z uredbo o izvajanju, vlogo nacionalnega koordinatorja za stroške.²⁰ Nalogi nacionalnega koordinatorja za stroške sta predhodni pregled in potrditev ocene stroškov ukrepov (reformne in naložbe) v primeru sprememb NOO.²¹

V pristojnosti MF je obvladovanje javnofinančnih tveganj in v tem okviru tudi obvladovanje tveganj za državni proračun. MF ima na podlagi pristojnosti za pripravo in izvrševanje državnega proračuna pomembno vlogo tudi pri uvrščanju projektov NOO v NRP.

MF je lastnik oziroma nosilec vsebinskih rešitev informacijskega sistema (v nadaljevanju: IS) MFERAC ter naročnik projekta IS MFERAC05.

Pomembna udeleženca izvajanja NOO²² sta organa v sestavi MF, in sicer: nacionalni koordinacijski organ – URŠOO in nacionalni revizijski organ – Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP), ki v sistemu izvajanja NOO delujeta samostojno v okviru pristojnosti, ki jih za koordinacijski organ in revizijski organ določa že uredba EU o vzpostavitvi MOO in so nadalje konkretizirane v uredbi o izvajanju.

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

¹⁹ Tretji odstavek 17. člena, tretji odstavek 18. člena in 27. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

²⁰ 6. in 8. člen uredbe o izvajanju.

²¹ 8. člen uredbe o izvajanju.

²² 6. člen uredbe o izvajanju.

Osebi, odgovorni za poslovanje MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 2.

Tabela 2 Odgovorni osebi MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorni osebi	Obdobje odgovornosti
mag. Andrej Šircelj, minister za finance	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
Klemen Boštjančič, minister za finance	od 1. 6. 2022

1.2.3 Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost

URSOO od svoje ustanovitve deluje kot organ v sestavi MF in je v skladu z Uredbo o dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev²³ (v nadaljevanju: dopolnitve uredbe o organih v sestavi) pristojen za:

- opravljanje nalog na področju vzpostavitve sistema izvajanja NOO;
- usklajevanje in usmerjanje izvajanja NOO ter spremljanje, preverjanje in potrjevanje mejnikov in ciljev ter izvajanje nadzornih ukrepov;
- opravljanje nalog usklajevanja NOO z EK ter predložitev podatkov EK;
- upravljanje sredstev izvajanja NOO.

V skladu z uredbo o izvajanju so naloge URSOO v sistemu izvajanja NOO naslednje:²⁴

- vzpostavitev sistema izvajanja načrta;
- priprava in usklajevanje pravnih aktov in strateških dokumentov v zvezi z izvajanjem načrta ter priprava sprememb načrta;
- spremljanje izvajanja načrta kot celote;
- nadzor nad doseganjem mejnikov in ciljev ukrepov iz načrta;
- upravljanje nepovratnih sredstev in posojil v okviru mehanizma;
- zagotavljanje informacijske podpore za izvajanje načrta;
- komunikacija z EK glede izvajanja načrta;
- poročanje vladi in EK glede uresničevanja načrta;
- priprava in podpis izjave o upravljanju;
- priprava zahtevka za plačilo in njegova predložitev EK;
- usklajevanje z drugimi udeleženci izvajanja načrta in z EK;
- vodenje evidence v knjigi dolžnikov.

²³ Uradni list RS, št. 90/21. Dopolnitev uredbe velja od 5. 6. 2021. Uredba določa, da mora URSOO pričeti z delom najkasneje 1. 8. 2021.

²⁴ Drugi odstavek 7. člena uredbe o izvajanju.

Osebi, odgovorni za poslovanje URSOO v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 3.

Tabela 3 Odgovorni osebi URSOO v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorni osebi	Obdobje odgovornosti
mag. Janez Mravljak, v. d. direktorja URSOO	od 2. 8. 2021 do 1. 5. 2022 ²⁵
mag. Josip Mihalic, direktor URSOO	od 1. 5. 2022 ²⁶

1.3 Področje revizije

1.3.1 Mehanizem za okrevanje in odpornost

MOO²⁷ je bil v EU vzpostavljen kot inovativno orodje za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije ter v podporo okrevanju EU.²⁸ MOO naj bi hkrati zagotovil, da bi evropska gospodarstva in družbe postali bolj trajnostni, odporni in bolj pripravljeni na prihodnje izzive. EK izvaja MOO z neposrednim upravljanjem z državami članicami kot upravičenkami. MOO je najobsežnejši program, ki se financira iz začasnega sklada "Next Generation EU". MOO na ravni EU obsega 648 milijard EUR podpore državam članicam, od tega 291 milijard EUR posojil in 357 milijard EUR nepovratnih sredstev.²⁹

Predpogoj za porabo sredstev MOO je, da je nacionalni NOO pozitivno ocenjen s strani EK in formalno potrjen z izvedbenim sklepom. Na podlagi izdanega izvedbenega sklepa se država članica z EK dogovori še o operativnih ureditvah, v katerih se določijo ureditve in časovni raspored za spremljanje in izvajanje NOO, kazalniki v zvezi z izpolnjevanjem predvidenih mejnikov in ciljev, ureditve za zagotavljanje popolnega dostopa EK do ustreznih osnovnih podatkov in po potrebi še dodatni mejniki in cilji, povezani s plačilom posojila.³⁰ Mejniki in cilji predstavljajo merila za merjenje napredka pri izvajanju v NOO načrtovanih reform ali naložb, pri čemer so mejniki kvalitativni dosežki, cilji pa kvantitativni dosežki.³¹

Tako finančni sporazum kot operativne ureditve so pravne zaveze, sklenjene med državo članico, ki jo zastopa minister za finance, in EK, ki jo zastopa komisar za ekonomijo. Sestavni del finančnega

²⁵ Odločba vlade št. 10012-71/2021/2 z dne 28. 7. 2021 in Odločba vlade št. 10012-71/2021/5 z dne 27. 1. 2022.

²⁶ Odločba vlade št. 10012-71/2021/8 z dne 7. 4. 2024.

²⁷ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/o-nacrtu-za-okrevanje-in-odpornost/>], 12. 8. 2024.

²⁸ Splošni in specifični cilj MOO sta določena v 4. členu uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

²⁹ [URL: https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_en], 12. 8. 2024.

³⁰ Šesti odstavek 20. člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

³¹ Četrty odstavek 2. člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

sporazuma med EK in državo članico so tudi ključne zahteve, ki jih mora za zaščito finančnih interesov EU izpolnjevati sistem kontrol NOO v državi članici.³²

Plačila državam članicam iz MOO niso pogojena niti povezana s stroški izvedenih aktivnosti, ampak so pogojena in se izvedejo, ko so z njimi povezani mejniki in cilji, navedeni v NOO držav članic, po oceni EK zadovoljivo izpolnjeni. Naložbeni projekti držav članic, ki se financirajo v okviru MOO, se morajo izvajati skladno s pravili EU in nacionalnimi pravili, na primer o javnem naročanju ali povračilu upravičenih stroškov, tudi če to ni pogoj za izvedbo plačil.

Države članice lahko predložijo zahtevke za izplačila največ 2-krat letno, praviloma skladno s časovnico, za katero se je država članica izpogajala in ki je del operativnih ureditev. Pri tem morajo predložiti zadostne dokaze, da so bili mejniki in cilji, ki so v operativnih ureditvah navedeni kot mejniki in cilji za izplačilo posameznega obroka, zadovoljivo doseženi. Končna presoja zadovoljivega izpolnjevanja mejnikov in ciljev je v pristojnosti EK. Usklajevanje držav članic z EK o tem poteka v okviru strokovnega dialoga pred ali ob oddaji zahtevka za plačilo.

Da bi države članice prejele plačila v okviru MOO, morajo vsakemu zahtevku za plačilo priložiti:

- informacije in dokaze, ki potrjujejo izpolnitev mejnikov in ciljev, določenih v prilogi k izvedbenemu sklepu in skladno z operativnimi ureditvami;
- povzetek revizij, ki so jih opravili revizijski organi izvajanja NOO države članice, s podrobnim opisom morebitnih ugotovljenih pomanjkljivosti in sprejetih popravljalnih ukrepov;
- izjavo o upravljanju, s katero se potrdi, da:
 - so bila sredstva porabljena za predvideni namen;
 - so informacije, predložene v zahtevku za plačilo, popolne, točne in zanesljive;
 - vzpostavljeni kontrolni sistemi ustrezno zagotavljajo, da je upravljanje sredstev potekalo v skladu z vsemi veljavnimi pravili, zlasti pravili o preprečevanju nasprotij interesov, goljufij, korupcije in dvojnega financiranja (zaščita finančnih interesov EU).

EK je koriščenje sredstev iz MOO povezala z izvedbo reform in je MOO vključila v cikel evropskega semestra³³, da bo lahko bolje usmerjala države članice k uspešni izvedbi zelenega in digitalnega prehoda³⁴ ter oblikovanju odpornejšega gospodarstva EU.

1.3.2 Načrt za okrevanje in odpornost Republike Slovenije

Za upravičenost do finančne podpore iz sredstev MOO je morala vlada EK predložiti NOO, v katerem je opredelila reforme in naložbe iz 6 področij politik evropskega pomena³⁵, ki jih bo izvedla do

³² Prvi odstavek 22. člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

³³ [URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/european-semester/>], 12. 8. 2024.

³⁴ V skladu z uredbo EU o vzpostavitvi MOO morajo NOO držav članic vsebovati ukrepe za izvedbo zelenega in digitalnega prehoda, ki obsegajo vsaj 37 % skupnih dodeljenih sredstev za zeleni prehod in 20 % skupnih dodeljenih sredstev za digitalni prehod.

³⁵ 3. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

31. 8. 2026.³⁶ Odločitev o tem, koliko in katera področja uporabe MOO bo zajel nacionalni NOO, je bila načeloma prepuščena državam članicam, je pa morala Republika Slovenija v NOO zajeti 2 razvojni področji in predvideti vsaj 37 % vseh sredstev za ukrepe, ki bodo prispevali k zelenemu prehodu, in vsaj 20 % vseh sredstev za ukrepe, ki bodo prispevali k digitalnemu prehodu. NOO je tako po vrednosti kot vsebini obsežen, razvojno naravnan in raznolik program ukrepov z relativno kratkim, srednjeročnim obdobjem uresničevanja (več v točki 2.1.1). Namen izvajanja NOO je ublažiti gospodarske in socialne posledice pandemije covid-19 ter prispevati k ciljem evropskega načrta REPowerEU³⁷ za zmanjšanje odvisnosti od ruskih fosilnih goriv in pospešitev zelenega prehoda v Republiki Sloveniji.

Največji možni finančni prispevek (nepovratnih) sredstev iz MOO je bil za vsako državo članico izračunan z uporabo posebne metodologije.³⁸ Na podlagi izračuna iz leta 2021 je imela Republika Slovenija v okviru MOO na razpolago finančni prispevek v znesku 1,8 milijarde EUR.³⁹ Najvišji možni znesek posojil bi ob pripravi NOO lahko znašal 3,2 milijarde EUR.⁴⁰ Vrednost NOO Republike Slovenije, ki ga je odobril Svet EU z izvedbenim sklepom, je znašala 2,5 milijarde EUR, od tega 1,8 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 705 milijonov EUR posojil.⁴¹ NOO je bil pripravljen v znesku najvišjega možnega obsega razpoložljivih nepovratnih sredstev, ki so bila Republiki Sloveniji na voljo v okviru MOO.

Države članice sicer niso bile zavezane, da pripravijo nacionalne NOO v obsegu najvišjega možnega finančnega prispevka. Prav tako ni nikjer določeno število ciljev in mejnikov ali razmerje med višino sredstev in številom mejnikov in ciljev, ki jih država članica lahko načrtuje v svojem nacionalnem NOO. Da so se države članice na možnosti uporabe MOO odzvale zelo različno, prikazuje Slika 1, in sicer je razvidno, da je Republika Slovenija pripravila relativno razdrobljen NOO, saj je število ciljev in mejnikov glede na odobrena sredstva relativno veliko, so pa druge države pripravile tudi izrazito bolj razdrobljene (na primer Hrvaška, Poljska, Romunija) kot tudi izrazito manj razdrobljene NOO (na primer Francija, Irska, Italije, Španija, Švedska).

³⁶ 17. in 18. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

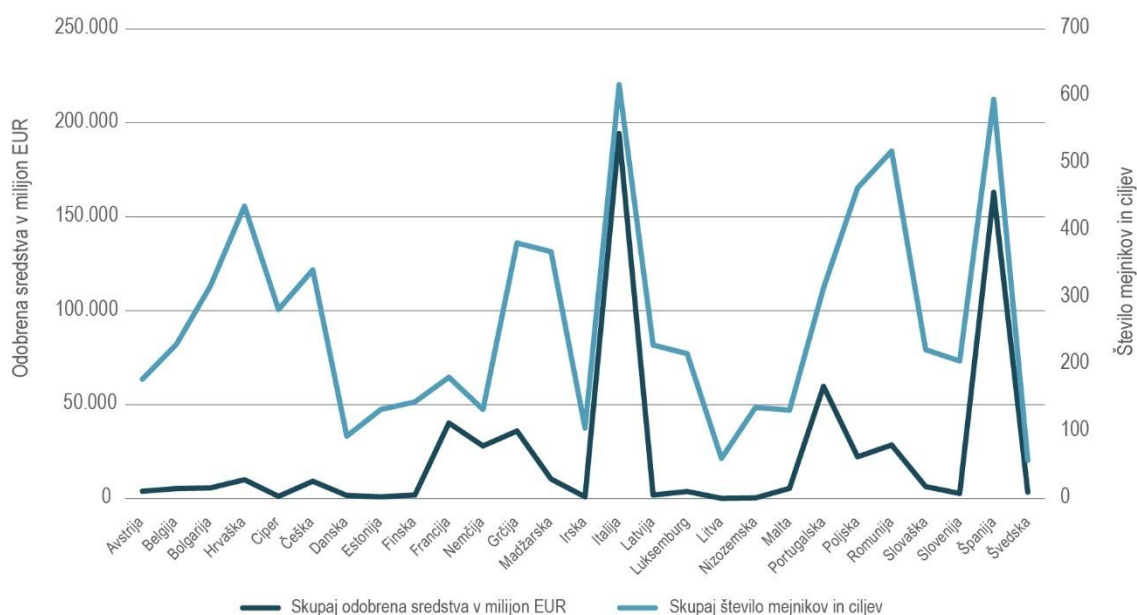
³⁷ Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (v nadaljevanju: uredba REPowerEU; UL L št. 63 z dne 28. 2. 2023, str. 1).

³⁸ 11. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

³⁹ Priloga IV uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

⁴⁰ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSO0/Dokumenti/Nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/Arhiv/Arhiv-Povzetek_spremembe_NOO_november_2023.pdf], str. 3, 27. 8. 2024.

⁴¹ [URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cb555358-5ecc-11ee-9220-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF], 12. 8. 2024.

Slika 1 Skupaj odobrena sredstva in število mejnikov in ciljev MOO po državahVir: podatki EK.⁴²

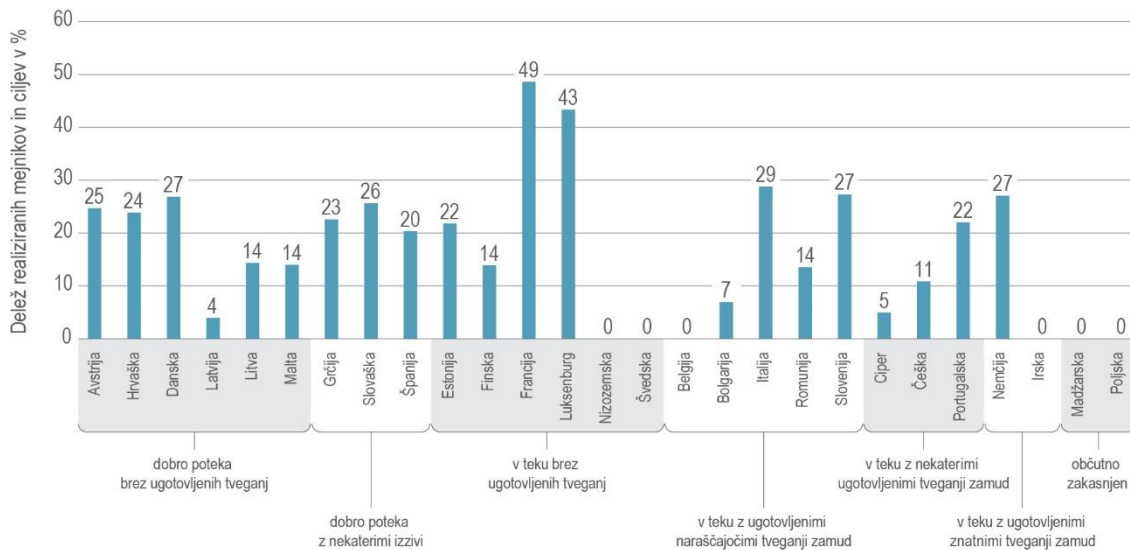
Sredstva se državam članicam izplačujejo ob izvedbi reform in naložb, ki so predhodno dogovorjene v nacionalnih NOO. NOO morajo vključevati skladen sveženj javnih reform in naložb, združenih v ukrepe, ki so nadalje združeni v tematske komponente, in pri tem upoštevati priporočila za državo, ki jih je država članica dobila v okviru evropskega semestra. Države članice morajo za vsako reformo in naložbo določiti mejnike in cilje ter navesti podrobnosti o njihovih izhodiščih. V kolikor država ne doseže mejnikov in ciljev, se ji znesek izplačanih sredstev zmanjša. Financiranje reform in naložb v državah članicah se je začelo februarja 2020 in se bo nadaljevalo do 31. 12. 2026.

Uredba EU o vzpostavitvi MOO je v 32. členu predvidela tudi vmesno ocenjevanje napredka držav članic pri izvajanju NOO. EK je v februarja 2024 objavila Vmesno oceno Mehanizma za okrevanje in odpornost⁴³. Republika Slovenija je bila uvrščena v 4. razred po 7-stopenjski lestvici ocenjevanja tveganj, in sicer med države z ugotovljenim naraščajočim tveganjem zamud glede uspešne izvedbe NOO. Uvrstitev držav in delež izpolnjenih mejnikov in ciljev po državah v marcu 2024 glede na podatke EK⁴⁴ prikazuje Slika 2.

⁴² [URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html], 12. 8. 2024.

⁴³ [URL: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en], 12. 8. 2024.

⁴⁴ [URL: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html], 12. 8. 2024.

Slika 2 Ocena napredka držav pri izvajanju NOO in delež izpolnjenih mejnikov in ciljev

Vir: Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility, str. 162 in podatki EK.

1.4 Revizijski pristop

Za pridobitev informacij, dokumentov in dokazov, potrebnih za presojo ravnanj revidirancev pri aktivnostih pri upravljanju izvajanja NOO v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja, in sicer:

- proučevanje pravnih in drugih podlag;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije, ki se nahaja v elektronski ter fizični obliki in se nanaša na predmet revizije;
- pregled in oceno od revidirancev pridobljenih podatkov in informacij (vključno s podatki v IS MFERAC in IS Program dela);
- dostop in vpogled do podatkov v IS MFERAC in IS Program dela;
- pregled in oceno pridobljenih podatkov in informacij iz javno dostopnih virov;
- intervjuje z zaposlenimi in odgovornimi osebami pri revidirancih in pri drugih osebah, ki so povezane s predmetom revidiranja;
- analizo in sintezo vseh pridobljenih podatkov in informacij, povezanih s področjem revidiranja.

2. Upravljanje izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost

Za upravljanje izvajanja na ravni celotnega NOO je ključno, da poteka tako, da bodo vsi ukrepi pravočasno izvedeni ter s tem mejniki in cilji, ki jih ukrepi predstavljajo, doseženi.⁴⁵ Vsaka od faz upravljanja izvajanja NOO je v nadaljevanju obravnavana kot enakovreden in nujen element za uresničitev NOO kot celote in s tem razvojnih možnosti, ki jih MOO predstavlja za Republiko Slovenijo.

2.1 Načrtovanje

Načrtovanje NOO pomeni: odločanje, to je določitev razvojnih področij, ki naj jih NOO zajame, oblikovanje mejnikov in ciljev ter proces priprave NOO. MOO je usmerjen k rezultatom, zato je pri pripravi NOO ključno, da načrtovalci identificirajo, ocenijo in ovrednotijo morebitna tveganja, ki bi lahko vplivala na izvedljivost ukrepov v načrtovanih rokih, ter da jih odločevalci ustrezno upoštevajo pri določanju mejnikov in ciljev ter uvrščanju ukrepov v NOO. V reviziji smo preverili uporabo kriterija uresničljivosti ukrepov v začrtanih rokih pri pripravi NOO in spremembe NOO, pri čemer smo preverili, ali so revidiranci pri pripravi in spremembi NOO ocenili tveganja glede uresničljivosti ukrepov v začrtanih rokih in upoštevali oceno tveganj pri uvrstitvi ukrepov v NOO in spremembe NOO.

2.1.1 Priprava Načrta za okrevanje in odpornost

Voditelji držav članic EU so 21. 7. 2020 sprejeli dogovor o vzpostavitvi MOO. Po sprejetju tega dogovora je vlada 24. 7. 2020 določila časovnico in potrebne aktivnosti za pripravo NOO kot podlage za koriščenje sredstev iz MOO. Vlada je za pripravo NOO ustanovila 2 medresorski delovni skupini. Prvo delovno skupino NGS1 je vodil predsednik vlade, drugo delovno skupino NGS2 pa državni sekretar SVRK. Naloga delovnih skupin je bila, da do jeseni 2020 pripravita osnutek NOO ter okvirni nabor ukrepov za obravnavo na vladi.

Pri pripravi okvirnega nabora ukrepov za NOO in pri pripravi osnutka NOO je delovna skupina NGS2 pozvala ministrstva in vladne službe, da posredujejo MF predloge strukturnih reform in SVRK predloge projektov.

⁴⁵ Teorija in dobra praksa učinkovitega upravljanja programov in projektov sta predstavljeni tudi v priročniku Metodologija vodenja projektov v državni upravi, [URL: <https://nio.gov.si/products/metodologija%2Bvodenja%2Bprojektov%2Bv%2Bdrzavni%2Bupravi%2Bprojekti%2Binformacijske%2Btehnologije-301>], 18. 9. 2024.

Merila oziroma usmeritve za pripravo ukrepov za uvrstitev v NOO je pripravila SVRK. Med merili⁴⁶ pri izbiri ukrepov za uvrstitev v NOO je bila ob strateško-razvojni usmerjenosti tudi časovna izvedljivost.

Predlogi reform in projektov ministrstev in vladnih služb, ki so bili posredovani delovni skupini NGS2 avgusta 2020, so predstavljali podlago za pripravo osnutka izhodišč za pripravo NOO. V nadaljevanju sta MF in SVRK pripravila vladno gradivo za oblikovanje izhodišč za pripravo NOO in ga uskladila s člani delovne skupine NGS2. Namen izhodišč je bil opredeliti ključna področja in razvojne stebre, na katerih naj bi se z namenom okrevanja po epidemiji covid-19 izvedli reformni in strukturni ukrepi za večjo odpornost in trajnost gospodarstva, države in družbe. Predlagana področja, na katerih naj bi se izvedle strukturne spremembe, so bila: trg dela, zdravstveni sistem, sistem socialnega varstva in dolgotrajne oskrbe, finančni in fiskalni sistem, administrativne obremenitve, digitalne transformacije, raziskave, razvoj in inovacije, podporno okolje in investicije v podjetja, trajnostni in zeleni prehod, znanje in kompetence ter turizem in kultura. Osutek izhodišč za pripravo NOO je bil strukturiran na 2 dela. Prvi del se je osredotočal na reforme, drugi pa na naložbene projekte, ki so bili razvrščeni v 6 razvojnih stebrov.

Izhodišča za pripravo NOO je vlada sprejela 27. 8. 2020.

Pripravo NOO držav članic je usmerjala EK, ki je v ta namen pripravila smernice in predlogo za pripravo NOO.⁴⁷ Predloga EK za pripravo NOO je pri mejnikih in ciljih vsebovala poseben stolpec za vnos predpostavk oziroma opredelitev možnih tveganj brez podrobnejših navodil, kako ta tveganja opredeliti. Vlada in MF, v pristojnosti katerega je obvladovanje javnofinančnih tveganj, usklajevanje politik in dokumentov v okviru evropskega semestra, sodelovanje pri uvrščanju projektov v nacionalni reformni program in NOO ter koordinacija strukturnih reform, podrobnejših usmeritev ali navodil glede analize tveganj nista pripravila, čeprav bi bilo to po naši oceni z vidika notranjega nadzora nad obvladovanjem tveganj potrebno. Predvsem pa bi bila lahko na ta način zagotovljena večja skladnost pristopa in učinkovitejše obvladovanje tveganj pri pripravi NOO. Ministrstva in vladne službe so tako v fazi priprave osnutka NOO v predlogi EK za pripravo NOO za mejnike in cilje opredelili možna tveganja, ki bi se lahko pojavila pri uresničevanju. Ob pomanjkanju podrobnejših navodil so ministrstva in vladne službe to naredili na neenoten način in po lastni presoji, kar je po naši oceni oteževalo enotno in celovito obravnavo oziroma ni omogočalo sistematične in enotne ocene izvedljivosti mejnikov in ciljev.⁴⁸ Tveganja glede časovne izvedljivosti so bila tako opredeljena pri 159 od 209 predlogov mejnikov in ciljev, ukrepi za zmanjševanje tveganja časovne izvedljivosti pa pri 36 od 159 primerov teh tveganj. V okviru opredeljenih tveganj so bili v več primerih izpostavljeni dejavniki (na primer: finančni viri, roki, medresorsko usklajevanje, pridobitev

⁴⁶ Ostali merili sta bili: strateški projekti za zagon gospodarstva, ki jih je pripravilo Ministrstvo za okolje in prostor, in razvojni projekti, izvedljivi na daljši rok.

⁴⁷ EK, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans - Part 2, [URL: https://commission.europa.eu/document/download/c23e5ea5-ee8a-491d-8d22-3b2b2e36a5e5_en?filename=document_travail_service_part2_v3_en.pdf&prefLang=sl], 9. poglavje, 27. 8. 2024 in Annex to the Guidance to Member States on the Recovery and Resilience Plans: Tables for the template, [URL: https://commission.europa.eu/document/66f230ab-61c5-4f9f-aac1-c980775ee455_en?prefLang=sl], 27. 8. 2024.

⁴⁸ Izpis podatkov, uvoženih v IS Program dela aprila 2022, o predvidevanjih/tveganjih prvotnega NOO (priloga k dopisu URS00 št. 546-1/2024-1621-107 z dne 5. 9. 2024).

dovoljenj, dolgotrajnost postopkov javnih razpisov), ki bi lahko odločilno vplivali na časovno uresničljivost ukrepov. Verjetnost nastanka teh tveganj pa ni bila nikjer opredeljena. Iz predložene dokumentacije tudi ne izhaja, ali in kako so bila opredeljena tveganja upoštevana pri pripravi NOO.

Tveganje po naši oceni za Republiko Slovenijo predstavlja tudi sposobnost črpanja dodatnih sredstev EU. Republika Slovenija je namreč v programskem obdobju 2014–2020 do konca leta 2020 uspela počrpati zgolj 57 % sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov.⁴⁹ Sredstva MOO predstavljajo nov dodatni vir evropski sredstev, kar pomeni dodaten izvedbeni izziv za Republiko Slovenijo.

Vlada je 28. 4. 2021 sprejela NOO in ga 30. 4. 2021 predložila EK. Svet EU je odobril pozitivno oceno NOO z izvedbenim sklepom 28. 7. 2021.⁵⁰ Finančni sporazum je bil sklenjen 13. 9. 2021 in sporazum o operativnih ureditvah⁵¹ 31. 3. 2022.

NOO je po višini sredstev (2,5 milijarde EUR) in vsebini predstavljal srednjeročni razvojni program Republike Slovenije. Vsebinsko je obsegal 4 stebre oziroma horizontalna razvojna področja, torej 2 več, kot je zahtevala uredba EU o vzpostavitvi MOO, in sicer:

- zeleni prehod;
- digitalna preobrazba;
- pametna, trajnostna in vključujoča rast ter
- zdravstvo in socialna varnost.

Stebri NOO so obsegali področja v pristojnosti 16 tedanjih ministrstev in vladnih služb. Za izvajanje so bili kot nosilni organi določeni vsa ministrstva in 2 vladni službi. V okviru NOO je bilo načrtovanih 34 reform, med njimi tudi systemske in strukturne reforme (pokojninska reforma, reforma dolgotrajne oskrbe, reforma trga dela, reforma plač v javnem sektorju, reforma zdravstvenega sistema), katerih vključitev v NOO je bila na podlagi priporočil iz evropskega semestra obvezna, ter 52 naložbenih projektov⁵², s katerimi je bilo povezanih 209 mejnikov in ciljev.

Vsi zgoraj opisani dejavniki so po naši oceni tveganje za uspešno in učinkovito izvajanje NOO, saj je NOO obsežen in kompleksen načrt, v izvedbo katerega je vključenih veliko deležnikov, zaradi česar ga je težje upravljati.

Pojasnilo MF

Določene časovnice je EK v zadnji fazi usklajevanja postavila nekoliko bolj ambiciozno kot Republika Slovenija, vendar brez tega NOO ne bi bil sprejet na ravni EK in je zato Republika Slovenija morala

⁴⁹ Revizijsko poročilo Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, str. 40, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/EUCrpanje/EUCrp_SP_RevizijskoP.pdf], 18. 9. 2024.

⁵⁰ Vrednost NOO je bila 2,5 milijarde EUR (1,8 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 705 milijonov EUR posojil).

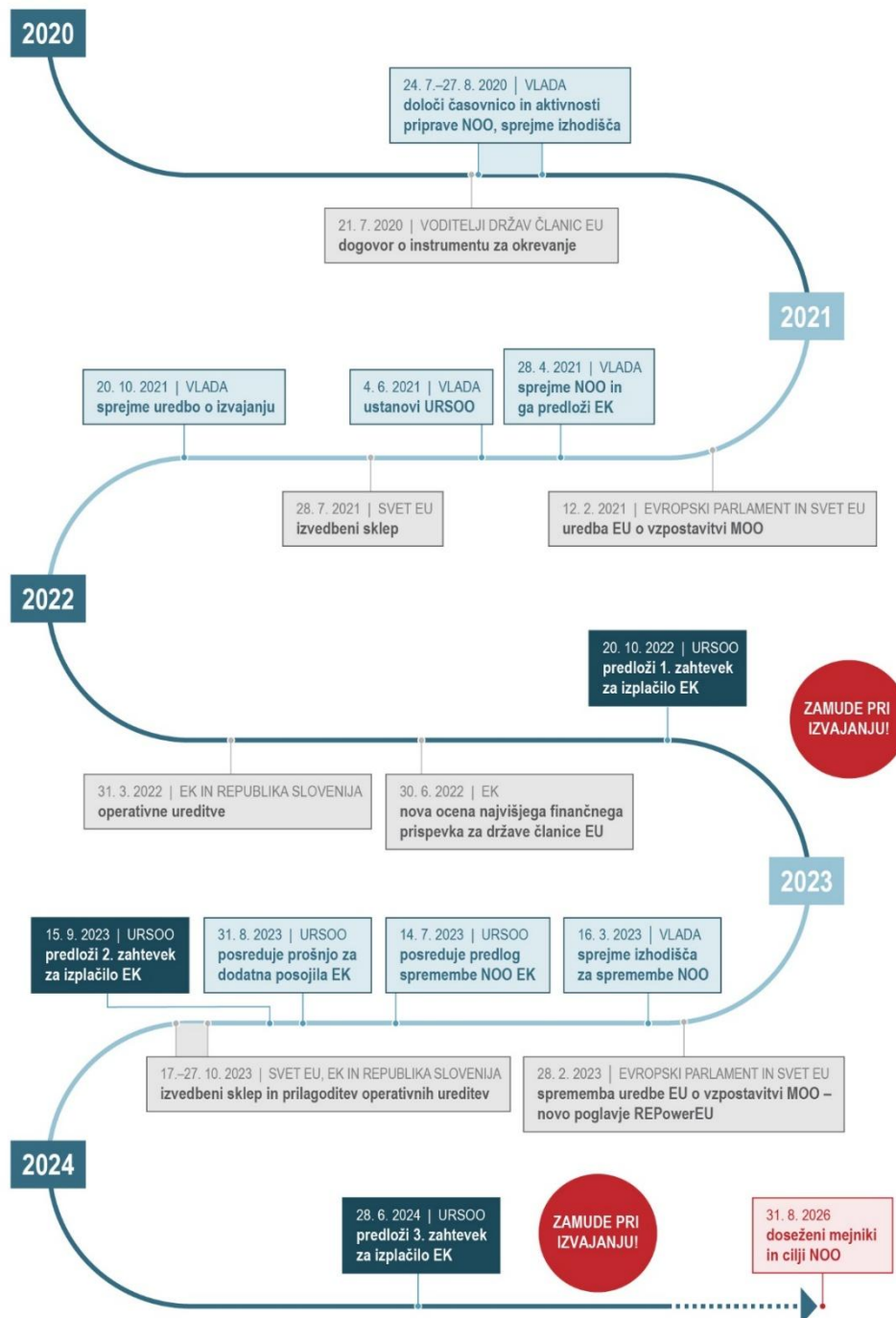
⁵¹ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/>], 12. 8. 2024.

⁵² Na primer investicije v nadgradnjo večjih železniških postaj in železniške proge, digitalizacija železniškega prometa, gradnja Infekcijske klinike Ljubljana in Infekcijske klinike Maribor.

sprejeti takšne spremembe. Nabor ukrepov in mejnikov ter ciljev je bil večinoma realen, v določenih primerih pa bolj ambiciozen, in sicer z namenom, da se država časovno zaveže izvesti reforme, ki jih napoveduje že dlje časa.

Časovni potek priprave NOO in spremembe NOO prikazuje Slika 3.

Slika 3 Časovni potek priprave NOO in spremembe NOO ter zamude pri izvajanju NOO



2.1.2 Priprava spremembe Načrta za okrevanje in odpornost

Vlada se je oktobra 2022 seznanila z zamudami in stanjem tveganih mejnikov in ciljev prek poročila o uresničevanju NOO pred oddajo 1. zahtevka EK, ki ga je pripravil URSOO. URSOO je v poročilu posebej opozoril vlado na potrebo po prilagoditvah NOO zaradi realne neizvedljivosti nekaterih ukrepov v NOO.⁵³

Vlada je februarja 2023 pozvala ministre in predstojnike vladnih služb, ki so bili odgovorni za izvajanje NOO, da posredujejo časovnico izpolnitve mejnikov in ciljev ter s strani ministra podpisano izjavo, da so mejniki in cilji, za katere so odgovorni, realno izvedljivi v načrtovanem časovnem okviru ter da se pri mejnikih in ciljih, za katere se ocenjuje, da niso realno izvedljivi, to navede. Ministrstva in vladne službe so do konca februarja 2023 URSOO posredovali časovnice in izjave, v katerih so potrdili realno časovno in vsebinsko izvedljivost za večino mejnikov in ciljev; za nekatere mejnike in cilje pa so predlagali: izločitev zaradi spremembe okoliščin, znižanja nepovratnih sredstev NOO za 286 milijonov EUR⁵⁴, spremembo (znižanje) mejnika ali cilja zaradi objektivnih okoliščin, podaljšanje roka izvedbe zaradi objektivnih okoliščin, podaljšanje roka izvedbe zaradi prenosa področja z reorganizacijo ministrstev, izločitev zaradi previsokega tveganja časovne izvedljivosti in administrativno-tehnične popravke. Nekateri ministri so v izjavah izpostavili tudi težave pri izvajanju ukrepov zaradi prenosa pristojnosti ob reorganizaciji ministrstev ter nejasnosti glede pristojnosti.⁵⁵

Vlada je marca 2023 zaradi zgoraj navedenih razlogov in novega poglavja REPowerEU⁵⁶ naložila URSOO, da pripravi predlog izhodišč za prilagoditev NOO. Pri pripravi spremembe NOO je morala Republika Slovenija upoštevati tudi specifična priporočila Sveta EU za Slovenijo za leto 2022 ter ključne ugotovitve Sveta EU v okviru Poročila o državi za Slovenijo za leto 2023⁵⁷ v okviru evropskega semestra.

Pri pripravi predloga izhodišč za prilagoditev NOO je URSOO v skladu z v letu 2023 spremenjeno uredbo EU o vzpostavitvi MOO opredelil predvidene 4 vrste prilagoditev:

- posodobitev najvišjega finančnega prispevka⁵⁸;
- objektivne okoliščine⁵⁹;
- REPowerEU:
 - nepovratna finančna podpora za REPowerEU (prihodki iz sistema trgovanja z emisijami)⁶⁰;

⁵³ Poročilo o uresničevanju NOO (pred oddajo zahtevka EK), 20. 10. 2022, str. 20.

⁵⁴ Posodobitev z dne 30. 6. 2022.

⁵⁵ Konec leta 2022 je z uveljavitvijo ZVRS-J prišlo do reorganizacije vlade in ministrstev, pri čemer se je število ministrstev povečalo s 16 na 20.

⁵⁶ 21.a člen in drugi odstavek 21.b člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO, ki je bila spremenjena z uredbo REPowerEU.

⁵⁷ [URL: https://commission.europa.eu/document/download/2c25689b-a6ab-483b-8539-25fc999f581d_en?filename=COM_2023_624_1_EN.pdf], 18. 9. 2024.

⁵⁸ Drugi odstavek 18. člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

⁵⁹ 21. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

⁶⁰ 21.a člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

- prerazporeditev iz rezerve za prilagoditev na brexit⁶¹;
- popravki tiskarskih napak.

Vlada je izhodišča za prilagoditev NOO sprejela 16. 3. 2023. Za pripravo predloga prilagoditve NOO je vlada naložila URSOO, da pozove ministrstva in vladne službe, ki so vključeni v izvajanje NOO kot nosilni organi, k imenovanju članov medresorske delovne skupine. Medresorska delovna skupina za pripravo predloga prilagoditve NOO je bila imenovana aprila 2023. Delo medresorske delovne skupine je koordiniral URSOO.

URSOO je ob pripravi izhodišč za prilagoditev NOO na podlagi sestankov s pristojnimi nosilnimi organi ocenil tveganja za posamezne mejnike in cilje in jih umestil v eno izmed 4 opredeljenih kategorij prilagoditev glede na:

- prispevek ukrepa k doseganju specifičnih ciljev NOO v luči nove alokacije nepovratnih sredstev;
- objektivne okoliščine, ki vplivajo na doseganje mejnikov in ciljev;
- neskladnosti med izvedbenim sklepom in NOO, zaradi katerih je prihajalo do različnih razlag zahtev posameznih mejnikov in ciljev;
- učinkovito naslavljanje izzivov v zvezi z energetske krizo in izvedljivost načrtovanih ukrepov ter
- prispevek ukrepa k podnebnim in digitalnim ciljem.

Predlogi novih mejnikov in ciljev so sicer vsebovali navedbe tveganj, pogosto prav tveganje časovne uresničljivosti, vendar od predlagateljev⁶² poleg splošnih navedb tveganj s strani SVRK kot koordinatorja priprave prvotnega NOO niso bile zahtevane bolj konkretizirane ocene ali opredelitev verjetnosti njihovega nastanka. Svoje ugotovitve glede tveganj, ki so jih v opisih komponent predstavili nosilni organi, je ocenil tudi nacionalni koordinator za stroške. Na podlagi prejetih dokumentov in iz njih izhajajočih argumentacij je Sektor za upravljanje s sredstvi EU tudi sam opredelil potencialna tveganja. Tipičen primer takšnega tveganja je bilo presojanje ustreznosti razmerja med stopnjo pripravljenosti projekta in opredelitvijo rokov za njegovo izvedbo. Nacionalni koordinator za stroške je v veliko primerih podal mnenje, da obstaja veliko tveganje, da projekt ne bo zaključen v predvidenih rokih.

Vlada je 10. 7. 2023 potrdila predlog spremembe NOO, vključno z novim poglavjem REPowerEU. URSOO je 14. 7. 2023 predlog spremembe NOO posredoval v uskladitev EK.

Avgusta 2023, 3 tedne po oddaji predloga spremembe NOO EK, so Republiko Slovenijo prizadele poplave.

Avgusta 2023 je URSOO nosilnim organom poslal poziv za posredovanje informacij glede izvedbe oziroma prilagoditev naložb/projektov v okviru NOO, in sicer o tem, kako se glede na posledice katastrofalnih poplav ocenjuje pomembnost že načrtovanih naložb/projektov v okviru NOO in

⁶¹ Drugi odstavek 21.b člena uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

⁶² Predlagatelji mejnikov in ciljev so bili ministrstva in vladne službe.

katerim naložbam/projektom bi se bilo mogoče odpovedati; katere nadomestne naložbe/projekte, povezane s posledicami neurja, bi se lahko vključilo, upoštevaje znane (predvsem) časovne omejitve in morebitne druge prilagoditve, ki bi bile potrebne pri izvajanju naložb/projektov NOO.

Na podlagi navodil MF je URSOO za potrebe odločanja na ravni vlade avgusta 2023 posebej pozval še Ministrstvo za naravne vire in prostor, Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo in Ministrstvo za infrastrukturo, da posredujejo predloge investicij, ki bi jih predlagali za financiranje iz dodatnih posojil NOO.

Na tej podlagi⁶³ je vlada določila Okvirni seznam področij za odobritev dodatnih posojil in ponovno angažiranje že odobrenih posojil iz MOO. URSOO je naložila, da na podlagi tega okvirnega seznama skupaj z nosilnimi organi pripravi predlog možnih ukrepov za prilagoditev NOO.

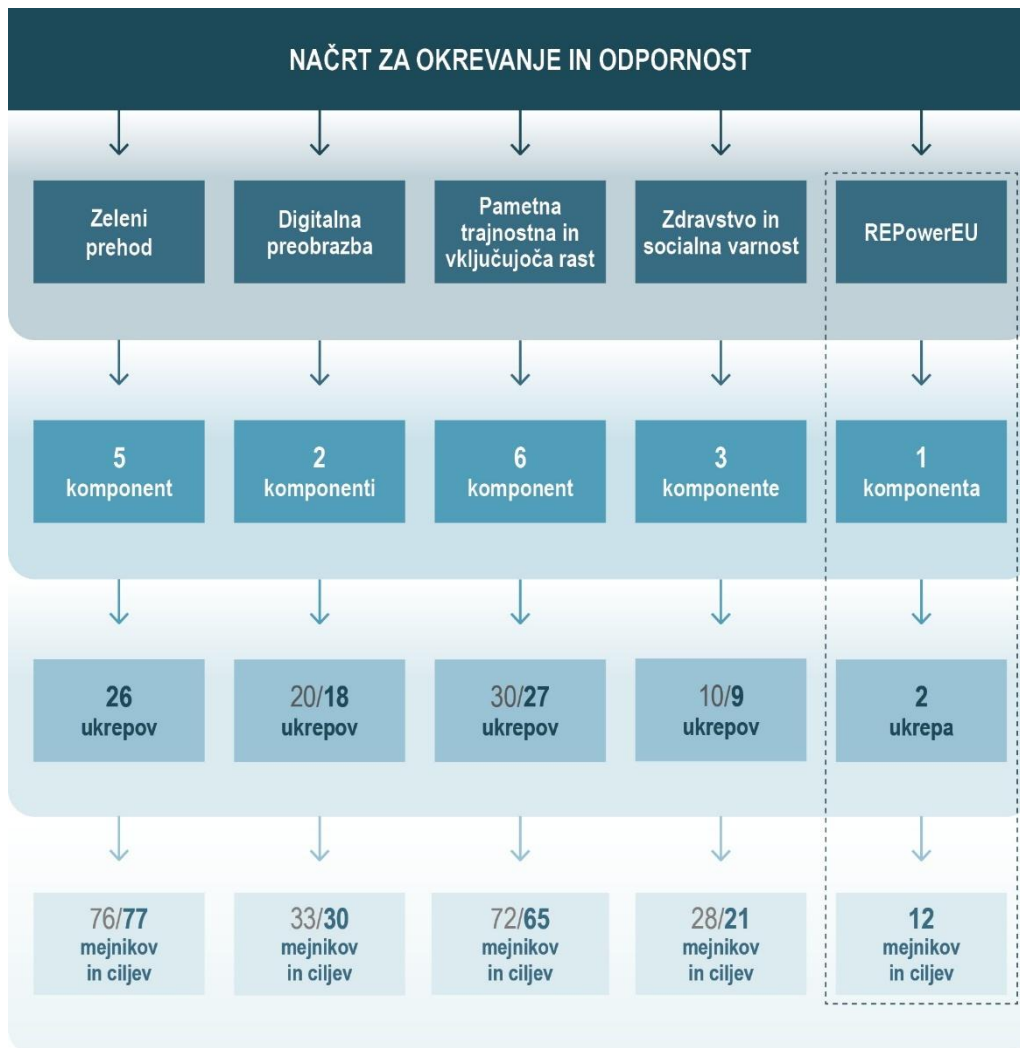
Spremembe NOO, ki jih je Republika Slovenija predložila EK 31. 8. 2023, so se nanašale na 53 ukrepov.

Po spremembi NOO konec avgusta 2023 je z izvajanjem 34 reform (enako kot v prvotnem NOO) in 48 naložb (v prvotnem jih je bilo 52) povezanih 205 mejnikov in ciljev (v prvotnem jih je bilo 209). URSOO je 31. 8. 2023 posredoval EK še prošnjo za odobritev dodatnih posojil in ponovno angažiranje že odobrenih posojil iz MOO. Svet EU je prošnjo odobril⁶⁴, prilagoditev operativnih ureditev je bila sklenjena 27. 10. 2023 in prilagoditev finančnega sporazuma 22. 11. 2023. Zaradi uveljavitve ZVRS-J se je v letu 2023 število nosilnih organov povečalo s 16 na 20. Posledica vseh teh sprememb je bila, da je struktura izvajanja NOO postala še bolj kompleksna.

Strukturo in vsebinske sklope NOO po spremembi v letu 2023 prikazuje Slika 4.

⁶³ Informacija o izvajanju NOO, vključno z vplivom ujme v avgustu 2023, na izvajanje reform in naložb, 31. 8. 2023, tč. 5.

⁶⁴ Izvedbeni sklep Sveta o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 28. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Slovenijo (13615/23) z dne 17. 10. 2023.

Slika 4 Struktura in vsebinski sklopi NOO Republike Slovenije po spremembi v letu 2023

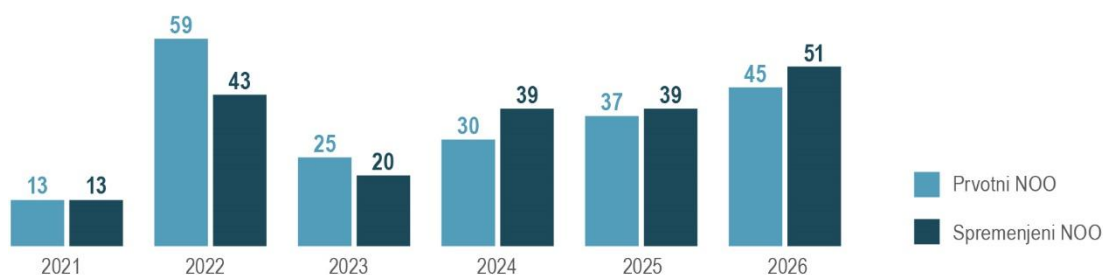
Vir: podatki NOO.

Strukturne in vsebinske spremembe iz avgusta 2023 po naši oceni povečujejo potencialno tveganje za nepravočasno izvedbo NOO, saj je načrt, ki je vsebinsko zelo raznolik in obsežen ter je v njegovo izvedbo vključenih veliko deležnikov, težje upravljati, kot če je načrt manj obsežen in je področij ter deležnikov manj. Za učinkovito upravljanje s temi tveganji je že v uredbi EU o vzpostavitvi MOO določena obveznost države članice, da vzpostavi sistem upravljanja izvajanja NOO ter notranje sisteme kontrol izvajanja (več v točkah 2.1.1 in 2.2.1.2).

Spremembe načrtovanega izpolnjevanja mejnikov in ciljev po številu in letih iz avgusta 2023 prikazuje Slika 5.

Slika 5 Primerjava načrtovanega izpolnjevanja mejnikov in ciljev po številu in letih**Primerjava NOO**

Število mejnikov in ciljev



Vir: NOO.

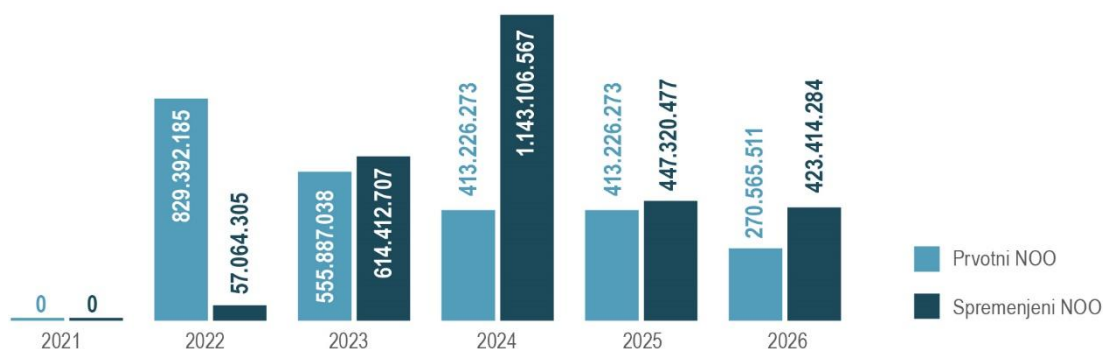
Nekateri roki izpolnjevanja mejnikov in ciljev so bili v predlogu spremembe NOO iz avgusta 2023 premaknjeni bolj proti koncu obdobja izvajanja NOO, in sicer tako, da jih je bilo za leto 2023 načrtovanih manj, v obdobju od leta 2024 do avgusta 2026 pa več kot prvotno načrtovano. Zato je MF po potrditvi spremembe NOO s strani Sveta EU predlagalo EK tudi spremembo operativnih ureditev v delu, ki se nanaša na okvirno časovnico oddaje zahtevkov za plačilo tako, da so se ti premaknili bolj proti koncu obdobja izvajanja NOO in imeli nekoliko drugačno strukturo glede obrovov nepovratnih sredstev in posojil, ki bi jih vsebovali posamezni zahtevki.

Skupna vrednost razpoložljivih sredstev NOO za Republiko Slovenijo je po spremembi NOO v letu 2023 znašala 1,61 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 1,07 milijarde EUR posojil (po prvotnem NOO 1,78 milijarde EUR nepovratnih sredstev in 705 milijonov EUR posojil). Skupna vrednost evropskih sredstev za izvedbo NOO je po spremembi znašala 2,68 milijarde EUR.

Slika 6 prikazuje primerjavo načrtovanega obsega črpanja sredstev po letih po prvotnem in spremenjenem NOO.

Slika 6 Načrtovan obseg črpanja sredstev po letih po prvotnem in spremenjenem NOO v EUR**Primerjava NOO**

Vsa sredstva



Vir: NOO.

Do priprave predloga spremembe NOO poleti 2023 je Republika Slovenija poslala le 1 zahtevek za plačilo, in sicer 20. 10. 2022, za 1. obrok nepovratnih sredstev namesto 3 zahtevkov za obroke od 1. do 4., kot je bilo prvotno načrtovano. To pomeni, da se je manjše število doseženih ciljev in mejnikov, kot je bilo načrtovano v NOO, odrazilo tudi v obsegu sredstev, ki jih je Republika Slovenija lahko zahtevala za plačilo.

Po potrditvi spremembe NOO sta bili okvirna časovnica oddaje zahtevkov za plačilo in njihova struktura prilagojeni za leti 2023 in 2024 tako, da so bili predvideni bistveno višji zahtevki za plačilo v letih 2023 in 2024 ter nekoliko višji zahtevki v letih 2025 in 2026 kot sprva načrtovano.

Ocenjujemo, da je bila potreba po vsebinski in strukturni spremembi NOO v letu 2023 v določenem obsegu tudi posledica neustreznega opredeljevanja in obravnave ter upoštevanja tveganj, povezanih s časovno izvedljivostjo ukrepov ob pripravi NOO, in neustreznega obvladovanja tveganj pri izvajanju (več v točki 2.2.1.2). Ocenjujemo, da premik oddaje zahtevkov in rokov za realizacijo mejnikov in ciljev vse bolj proti koncu obdobja MOO povečuje tveganje za uresničitev NOO. Najpogostejša razloga za zamik rokov bolj proti koncu obdobja izvajanja sta bila namreč ambicioznost pri načrtovanju, saj so bile v NOO vključene vse strukturne reforme, in veliko velikih projektov, kar je kmalu privedlo do zamud pri izvajanju. Iz Informacije o izvajanju NOO iz marca 2024, ki jo je pripravil URŠOO, in IS Program dela je razvidno, da tudi po spremembi NOO prihaja do novih zamud. Razlogi za zamude, kot so jih navajali nosilni organi, so bili: zapleti in dolgotrajnost postopkov sprejemanja predpisov predvsem zaradi usklajevanja stališč med resorji in številnimi deležniki, kompleksnost in dolgotrajnost postopkov pridobivanja dovoljenj in soglasij, dolgotrajnost postopkov in zamude pri pripravi razne dokumentacije (na primer javnega naročila, projektne in investicijske dokumentacije), izvedba javnih naročil in razpisov in neuspešnost teh postopkov, počasnejše uvajanje novih tehnologij od pričakovanega, težave pri pridobivanju podatkov, reorganizacija ministrstev ter s tem povezane nejasnosti glede pristojnosti za nekatere mejnike in cilje in podobno (več v točki 2.4).

Ukrep in pojasnilo MF

MF je za namen spodbujanja izvajanja NOO v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna države, predlagalo pravne podlage, ki lajšajo proračunske postopke in odpravljajo administrativne ovire pri izvajanju projektov in posledično pri črpanju sredstev MOO. V Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2025 in 2026⁶⁵ je tako posebej za uresničevanje NOO določeno:

- da lahko MF (namesto vlade) na skladu za okrevanje in odpornost na predlog koordinacijskega organa med letom odpira nove postavke za financiranje ukrepov in projektov, ki so vključeni v NOO;*
- da lahko koordinacijski organ (namesto vlade) odloča o uvrstitvi projektov v veljavni NRP in o spremembi vrednosti projektov nad 20 % izhodiščne vrednosti ter o uvrstitvi projektov z vrednostjo nad 600.000 EUR oziroma o spremembah vrednosti projektov nad 200.000 EUR na predlog neposrednega uporabnika, ki je pristojen za izvajanje projekta ali ukrepa iz NOO, po predhodni uskladitvi načrta financiranja z MF.*

⁶⁵ Uradni list RS, št. 104/24.

2.2 Zagotovitev pogojev za učinkovito upravljanje izvajanja

Za učinkovito upravljanje izvajanja NOO mora biti izpolnjenih več pogojev, med katerimi so izhodiščni določeni že v uredbi EU o vzpostavitvi MOO, njihovo uresničevanje in delovanje na nacionalni ravni pa je odvisno od ureditve, kakor jo zasnuje posamezna država članica, in od kakovosti delovanja zasnovanega sistema. V okviru revizije smo preverili pogoje za učinkovito upravljanje izvajanja NOO v Republiki Sloveniji tako, da smo preverili, ali so revidiranci v predpisih zasnovali in določili sistem izvajanja NOO tako, da je jasno, kdo je pristojen in odgovoren za izvajanje ukrepov, kdo za izvajanje NOO kot celote in kdo sprejema odločitve, ki vplivajo na uresničevanje NOO kot celote, ter kakšne so možnosti ukrepanja in posledice v primeru odstopanj od načrtovanega, ali sta MF in URSOO pripravila smernice, navodila in priročnike za izvajanje NOO tako, da omogočajo izvajanje NOO, ter ali IS za izvajanje NOO vsebuje funkcionalnosti, ki omogočajo sprotno spremljanje izvajanja NOO glede na opredeljeno časovnico.

2.2.1 Pogoji za izvajanje NOO

Za upravičenost koriščenja sredstev iz MOO je morala vlada oblikovati sistem izvajanja in kontrol izvajanja NOO tako, da je jasno, kdo je pristojen in odgovoren za izvajanje ukrepov ter kdo za upravljanje izvajanja, kot v reviziji imenujemo izvajanje NOO kot celote, in sprejemanje odločitev, ki vplivajo na uresničevanje NOO kot celote, ter ukrepanje v primeru odstopanj od načrtovanega.

Države članice so lahko te sisteme oprle na svoje obstoječe sisteme upravljanja proračuna ali pa vzpostavile sisteme posebej za izvajanje MOO.⁶⁶

2.2.1.1 Vzpostavitev sistema izvajanja

Vlada je pričela z aktivnostmi za vzpostavitev sistema izvajanja NOO v začetku leta 2021, ko je 28. 4. 2021 s sklepom potrdila NOO,⁶⁷ katerega del je tudi poglavje o izvajanju NOO⁶⁸, in kot najvišji organ za sprejemanje odločitev v Republiki Sloveniji določila tudi ključne organe, vključene v izvajanje NOO, njihove naloge in odgovornosti. V prilogi sklepa z dne 28. 4. 2021 je imenovala organe, vključene v izvajanje NOO, in določila izvedbeno strukturo za izvajanje NOO.

Določila je, da je koordinacijski organ nov, neodvisen ter organizacijsko in funkcionalno ločen organ v sestavi MF, ki bo ustanovljen najkasneje do 1. 8. 2021 in odgovoren za izvajanje NOO po potrditvi dokumenta s strani Sveta EU. Določila je tudi, da je koordinacijski organ pristojen za vse relevantne naloge, ki jih opredeli vlada, in da se mu določita mandat in pristojnost za implementacijo vseh v skladu z uredbo EU o vzpostavitvi MOO pomembnih nalog in ostalih zadolžitev. Skladno s sklepom vlade z dne 28. 4. 2021 je koordinacijski organ odgovoren tudi za vzpostavitev sistema izvajanja in

⁶⁶ 22. člen uredbe EU o vzpostavitvi MOO.

⁶⁷ NOO, junij 2021, [URL: <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URSOO/Dokumenti/Nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/Nacrt-za-okrevanje-in-odpornost-julij-2021.zip>], 3. 3. 2025.

⁶⁸ III. del: Komplementarnost in implementacija načrta, točka 4.

za samo izvajanje NOO. Koordinacijski organ naj bi do 1. 9. 2021 pripravil tudi uredbo o načinu in vzpostavitvi izvajanja NOO.

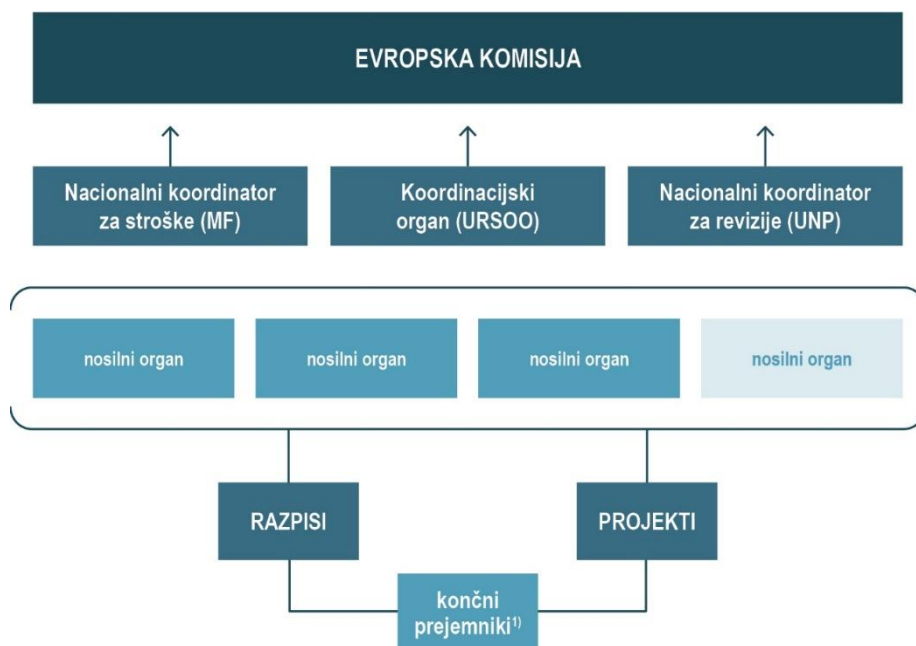
V sklepu z dne 28. 4. 2021 je vlada zadolžila MJU, da v sodelovanju z MF najkasneje do 1. 6. 2021 pripravi spremembo uredbe o organih v sestavi ministrstev in pri MF določi nov organ v sestavi MF, ki bo nacionalni koordinator za izvajanje NOO. Tako je bilo z uredbo o organih v sestavi ministrstev⁶⁹ določeno⁷⁰, da je URSOO pristojen za:

- opravljanje nalog na področju vzpostavitve sistema izvajanja NOO;
- usklajevanje in usmerjanje izvajanja NOO ter spremljanje, preverjanje in potrjevanje mejnikov in ciljev ter izvajanje nadzornih ukrepov;
- opravljanje nalog usklajevanja NOO z EK ter predložitev podatkov EK;
- upravljanje sredstev izvajanja NOO.

Vlada je oktobra 2021 sprejela uredbo o izvajanju, v kateri je določila sistem izvajanja NOO, pristojne organe, način izvajanja in financiranje MOO.

Slika 7 prikazuje izvedbeno strukturo izvajanja NOO, kot jo je določila vlada v uredbi o izvajanju.

Slika 7 Izvedbena struktura izvajanja NOO



Opomba: ¹⁾ V skladu z 12. členom uredbe o izvajanju.

Vir: uredba o izvajanju.

⁶⁹ Dopolnitev uredbe velja od 5. 6. 2021. Uredba določa, da mora URSOO pričeti z delom najkasneje 1. 8. 2021.

⁷⁰ Šesti odstavek 5. člena uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22, 91/22, 25/23, 127/23 in 19/24).

Odgovornost za izvajanje NOO kot celote v uredbi o izvajanju ni opredeljena, čeprav je bilo v aprila 2021 sprejetem NOO v poglavju o izvajanju predvideno, da bo po potrditvi NOO s strani Sveta EU za vzpostavitev sistema izvajanja in za samo izvajanje NOO odgovoren koordinacijski organ.⁷¹ Po splošnih predpisih je tako za izvajanje NOO kot celote odgovorna vlada. Prav tako v uredbi o izvajanju med nalogami URŠOO ni navedeno, da usklajuje in usmerja izvajanje NOO, kakor to določa uredba o organih v sestavi ministrstev. Na ta način URŠOO vzvodov in pristojnosti, ki bi bili potrebni za učinkovito in uspešno usklajevanje ter usmerjanje izvajanja NOO, po uredbi o izvajanju nima, kar mu ne omogoča izvajanja dela nalog, ki so bile zanj predvidene v NOO in za katere je bil ustanovljen z uredbi o organih v sestavi ministrstev.

Iz pojasnil v vladnem gradivu, priloženem predlogu uredbe o izvajanju, ne izhaja, zakaj predlog vsebuje manjši obseg pristojnosti in nalog koordinacijskega organa glede na opredelitev v NOO in glede na uredbi o organih v sestavi ministrstev. V vladnem gradivu prav tako ni pojasnjeno, kako naj URŠOO izvaja naloge, ki so določene zanj v uredbi o organih v sestavi ministrstev. V uredbi o izvajanju pristojnosti in naloge URŠOO namreč niso določene na način, kot je bilo predvideno in da bi URŠOO lahko učinkovito usklajeval in usmerjal izvajanje NOO kot celote.

V skladu z uredbi o izvajanju so za izvajanje ukrepov iz NOO odgovorni nosilni organi.⁷² V letu 2022 je minister za finance na podlagi uredbe o izvajanju sprejel Smernice za določitev načina financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost⁷³ (v nadaljevanju: smernice za določitev načina financiranja) in Smernice za določitev načina izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost⁷⁴ (v nadaljevanju: smernice za določitev načina izvajanja), ki podrobneje urejajo vlogo in naloge udeležencev izvajanja načrta. EK je zaradi podrobnejše določitve sistema izvajanja NOO zahtevala tudi pripravo Priročnika o načinu izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost⁷⁵ (v nadaljevanju: priročnik o načinu izvajanja) in Priročnika o načinu financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost⁷⁶ (v nadaljevanju: priročnik o načinu financiranja). Namen priročnikov je podrobneje pojasniti udeležence izvajanja načrta in njihovo vlogo pri financiranju iz sredstev MOO. Ocenjujemo, da tudi s pripravo in sprejemom teh dokumentov opredeljene pomanjkljivosti glede pristojnosti niso bile odpravljene.

Izvedbena struktura kot pogoj za učinkovito upravljanje izvajanja NOO je bila vzpostavljena po začetku izvajanja NOO, kar je po naši oceni glede na časovno omejenost izvajanja NOO do 31. 8. 2026 pozno in nepopolno ter povečuje tveganja neučinkovitega upravljanja izvajanja NOO, posledica česar pa je lahko tudi nedoseganje mejnikov in ciljev NOO v načrtovanih rokih.

⁷¹ III. del, točka 4.1 NOO, junij 2021.

⁷² 10. člen uredbe o izvajanju.

⁷³ Prvi odstavek 13. člena in drugi odstavek 14. člena v povezavi s tretjim odstavkom 5. člena uredbe o izvajanju.

⁷⁴ Tretji odstavek 5. člena uredbe o izvajanju.

⁷⁵ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URŠOO/Sistem-izvajanja/Prirocnik-o-nacinu-izvajanja-mehanizma-za-okrevanje-in-odpornost/Prirocnik-o-nacinu-izvajanja-Mehanizma-za-okrevanje-in-odpornost_Verzija-1-05_cistopis.pdf], 12. 8. 2024.

⁷⁶ [URL: https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavi/URŠOO/Sistem-izvajanja/Prirocnik-o-nacinu-financiranja-iz-sredstev-Mehanizma-za-okrevanje-in-odpornost_Verzija1.2-februar_2023.pdf], 12. 8. 2024.

2.2.1.2 Vzpostavitev notranjih sistemov kontrol izvajanja

URSOO je v skladu s 5. členom uredbe o izvajanju januarja 2022 kot podlago za vzpostavitev sistema izvajanja NOO, vključno z notranjimi sistemi kontrol izvajanja, sprejel smernice za določitev načina financiranja in aprila 2022 smernice za določitev načina izvajanja. Poleg uredbe o izvajanju in smernic sta bila podlaga za vzpostavitev sistema izvajanja NOO tudi priročnik o načinu izvajanja in priročnik o načinu financiranja (več v točki 2.2.1.1). Prvo verzijo priročnika o načinu financiranja je URSOO objavil marca 2022, prvo verzijo priročnika o načinu izvajanja pa aprila 2022. Kljub temu da je pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol izvajanja NOO prihajalo do zamud že v letu 2021, je vlada ministrstvom in vladnim službam šele oktobra 2022 z enoletnim zamikom naložila, da morajo vzpostaviti notranje sisteme kontrol izvajanja NOO do 31. 12. 2022. Decembra 2022 je vlada z ZVRS-J izvedla obsežno reorganizacijo ministrstev. To je povečalo tveganja dodatnih zamud pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol na ravni nosilnih organov, pojavila so se tudi nova tveganja na izvedbeni ravni. Nekatera ministrstva in vladne službe so se namreč soočali z nepopolno kadrovsko zmogljivostjo pri vzpostavitvi sistema izvajanja, nekateri pa pri izvajanju aktivnosti za doseganje mejnikov in ciljev.

Pojasnilo URSOO

Po sprejetju uredbe o izvajanju, smernice za določitev načina financiranja, smernice za določitev načina izvajanja, priročnika o načinu izvajanja in priročnika o načinu financiranja so nosilni organi začeli s pripravo svojih dokumentov (navodil in usmeritev). V primeru, da so nosilni organi že prej začeli z izvajanjem NOO, so pri tem upoštevali usmeritve priročnikov in smernic koordinacijskega organa. Priročnika sta bila pripravljena v sodelovanju z nosilnimi organi.

URSOO je konec avgusta 2022 organiziral srečanje z nosilnimi organi, ki je bilo namenjeno pregledu stanja priprave sistemskih podlag za izvajanje NOO na ravni nosilnih organov. Od novembra 2022 do februarja 2023 je UNP izvedel revizijo vzpostavljenega sistema za upravljanje in poročanje podatkov o doseganju mejnikov in ciljev NOO⁷⁷, kjer je bilo ugotovljeno, da URSOO nima predvidenega preverjanja vzpostavitve sistema izvajanja NOO pri nosilnih organih. UNP je URSOO glede tega podal priporočilo, ki je bilo izpolnjeno septembra 2023. Februarja 2023 je vlada rok za vzpostavitev notranjih sistemov kontrol izvajanja NOO podaljšala do 31. 3. 2023.⁷⁸

Zamude pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol izvajanja NOO so po naši oceni prispevale k neustreznemu obvladovanju tveganj pri izvajanju NOO, saj ustrezen notranji nadzor nad izvajanjem ukrepov ni bil vzpostavljen in je bila zato sposobnost nosilnih organov (URSOO, MF in vlade) za zaznavanje tveganj pri izvajanju NOO in za odzivanje nanje omejena.

2.2.2 Zagotovitev ustreznih funkcionalnosti IS

Za uspešno in učinkovito vodenje izvajanja NOO so poleg vzpostavljenega sistema upravljanja z ustrezno opredeljenimi pristojnostmi potrebni tudi ustrezni podatki, ki morajo biti pravočasni, točni

⁷⁷ Poročilo o opravljeni reviziji dela sistema izvajanja NOO pri KO URSOO z dne 12. 6. 2023.

⁷⁸ Informacije o izvajanju NOO, februar 2023.

in popolni. Za zagotavljanje ustreznih podatkov morata biti izpolnjena dva pogoja, in sicer: vzpostavljen IS z ustreznimi funkcionalnostmi ter pravočasno, točno in popolno poročanje v IS o izvedbi aktivnosti ter doseganju mejnikov in ciljev s strani nosilnih organov in izvajalcev ukrepov.

V NOO je določeno, da naj bi bila informacijska podpora za spremljanje izvajanja NOO IS MFERAC, saj naj bi z minimalnimi dograditvami zagotavljal spremljanje in poročanje o NOO ter ustvaril podatke za pripravo zahtevkov za plačilo. Prilagoditev funkcionalnosti MFERAC za NOO naj bi bila izvedena do 1. 9. 2021. Informacijsko podporo naj bi zagotovil nacionalni koordinator za stroške. Navedeno do 1. 9. 2021 ni bilo realizirano.

Za razliko od NOO je bilo v uredbi o izvajanju določeno, da je zagotavljanje informacijske podpore za NOO naloga URSOO.⁷⁹ Enako kot v NOO je bilo tudi v uredbi o izvajanju določeno, da se informacijska podpora za izvajanje NOO na nacionalni ravni krovno zagotavlja v okviru IS MFERAC.⁸⁰

Izvajanje NOO se spremlja prek dveh IS, in sicer prek IS MFERAC in IS Program dela, pri čemer je v skladu z uredbo o izvajanju IS MFERAC krovni sistem. Informacijska podpora omogoča dostop in vnos podatkov (finančno in vsebinsko upravljanje) v skladu z dodeljenimi pravicami ter sledljivost podatkov o izvajanju NOO:

- IS Program dela omogoča celostno vsebinsko spremljanje NOO, poročanje pa sledi prednastavljeni strukturi NOO in je s tem standardizirano za vse uporabnike; modul poleg obrazložitve omogoča tudi odložišče za datoteke (dokazila/naslovnice⁸¹);
- IS MFERAC omogoča predvsem finančno upravljanje in spremljanje NOO; IS MFERAC omogoča zbiranje in zagotavlja dostop do standardiziranih kategorij podatkov za namene revizije in nadzora ter zagotovitev primerljivih informacij o porabi sredstev v zvezi z ukrepi NOO.

Pojasnilo URSOO

Izkazalo se je, da IS MFERAC kot krovni IS nima funkcionalnosti, ki bi bile namenjene spremljanju kategorij, kot so ukrep, mejniki, cilji, ter shranjevanju dokumentacije za izvajanje in doseganja navedenih kategorij. URSOO je kot ustrezno rešitev prepoznal nadgradnjo IS Program dela, ki omogoča rešitve, ki sledijo osnovnim načelom programske usmerjenega MOO.

Oba IS skupaj omogočata spremljanje izvajanja NOO po komponentah in ukrepih (reformah in naložbah).⁸²

Upravljelec IS Program dela je MJU, ki glede na uredbo o izvajanju nima nikakršne posebne funkcije pri izvajanju NOO. Zagotavljanje informacijske podpore za izvajanje NOO je sicer v skladu z uredbo o

⁷⁹ Šesta alineja drugega odstavka 7. člena uredbe o izvajanju.

⁸⁰ Prvi odstavek 23. člena uredbe o izvajanju.

⁸¹ Naslovnica predstavlja kratek povzetek stanja posameznega mejnika in cilja, ki je del zahtevka za plačilo.

⁸² Priročnik o financiranju, str. 13.

izvajanju naloga URSOO, vendar pa lahko URSOO del svojih nalog s sporazumom prenese na druge udeležence izvajanja NOO⁸³.

Z namenom uporabe IS Program dela je URSOO z MJU 27. 7. 2022 sklenil Dogovor o ureditvi razmerij iz naslova izgradnje in uporabe podmodula NOO v IS Program dela. V tem dogovoru sta se URSOO in MJU dogovorila o vzpostavitvi in nadaljnji uporabi podmodula NOO v IS Program dela do zaključka potreb po spremljanju realizacije NOO. URSOO in MJU sta tudi opredelila naloge glede financiranja, vzpostavitve, vzdrževanja ter uporabe IS Program dela. Dodatno sta 23. 8. 2023 sklenila Aneks št. 1 k Dogovoru o ureditvi razmerij iz naslova izgradnje in uporabe podmodula NOO v IS Program dela, v katerem sta opredelila način financiranja nadgrajenij podmodula NOO v IS Program dela.

V okviru IS MFERAC URSOO sodeluje z MF v okviru projekta MFERAC05.

Pojasnilo URSOO

Tehnična pomoč za IS Program dela je kakovostna in odzivna. Na voljo je tako URSOO kot tudi nosilnim organom in izvajalcem NOO, če se obrnejo neposredno na MJU ali Enotni kontaktni center.

V uredbi o izvajanju je kot informacijska podpora za izvajanje NOO izrecno opredeljen zgolj IS MFERAC, z vidika upravljanja pa je po naši oceni pomembnejši izmed obeh IS Program dela.

URSOO sicer ni skrbnik nobenega IS, vendar pripravlja predloge rešitev za spremljanje vsebin povezanih z NOO ter spremljajoča navodila. Uredba o izvajanju ureja le uporabo IS MFERAC, uporaba obeh IS za izvajanje NOO pa je opredeljena v več dokumentih, in sicer v smernicah za določitev izvajanja, smernicah za določitev financiranja, priročniku o načinu izvajanja, priročniku o načinu financiranja, Postopkovniku izvajanja pregleda mejnikov in ciljev pri izvajanju NOO, Navodilih za uporabo aplikacije program dela in modulu Spremljanje NOO v MFERAC, Uporabniškem priročniku.

Ugotovili smo, da je način uporabe obeh IS za NOO določen v velikem številu dokumentov, katerih vsebine se v veliki meri dopolnjujejo. Dokumenti pa medsebojno niso povsem pojmovno usklajeni (na primer: skrbnik stebra, vsebinski koordinator), kar vpliva na jasnost vlog posameznih udeležencev in ugotavljanje njihovih pristojnosti oziroma odgovornosti, s čimer je zmanjšana možnost natančnega spremljanja in posledično učinkovito upravljanje izvajanja NOO.

Pojasnilo URSOO

Poimenovanja vlog v IS Program dela za NOO so bila določena neodvisno od izvajanja NOO, saj je uporaba IS Program dela širša in ni namenjena samo vsebinskemu spremljanju izvajanja NOO. Pri vzpostavitvi sistema spremljanja NOO so se določile nekatere vloge neodvisno od vlog, ki so predvidene v IS Program dela.

⁸³ Šesta alineja drugega odstavka in tretji odstavek 7. člena uredbe o izvajanju.

2.2.2.1 Izvedene revizije sistemov in delovanja informacijske podpore

V skladu z uredbo o izvajanju je bil UNP kot revizijski organ dolžan zagotoviti izvedbo revizije vzpostavljenega sistema za upravljanje in poročanje podatkov o doseganju mejnikov in ciljev NOO.⁸⁴ UNP je v ta namen glede informacijske podpore izvajanju NOO izvedel revizijo sistema izvajanja NOO pri URSOO ter prek zunanjih izvajalcev 2 reviziji IS za podporo izvajanja NOO.

Pri reviziji vzpostavljenega sistema za upravljanje in poročanje podatkov o doseganju mejnikov in ciljev NOO je UNP revizijsko delo opravil na vzorcu pogodb, sofinanciranih iz NOO in vnesenih v IS MFERAC, ter mejnikov in ciljev, vnesenih v IS Program dela. Glavni ugotovitvi, povezani z IS za izvajanje NOO, sta bili:

- Pri testiranju vzorca pogodb v IS MFERAC v določenih primerih pogodbe oziroma aneksi k pogodbam niso vsebovali nazivov ukrepov, virov financiranja iz NOO in ustreznih logotipov.
- V IS Program dela, modulu NOO, v predogledu posameznih realiziranih mejnikov ali ciljev niso bila priložena dokazila o njihovi realizaciji.

URSOO je UNP v septembru 2023 posredoval dokazila o izpolnjevanju priporočil iz revizije, v okviru katerih je pojasnil, da je večino priporočil predčasno realiziral, in predlagal, da se ugotovitve iz revizije, razen ene, označijo kot izvedene. Naknadna revizija ni bila izvedena. Pri pripravi Povzetka revizij⁸⁵ je UNP vsa priporočila označil kot izvedena.

Prvo revizijo IS za podporo izvajanja NOO je izvedla družba PricewaterhouseCoopers d.o.o. Revidirala je IS MFERAC pri MF in IS Program dela pri MJU v obdobju od aprila do septembra 2022. Pri IS MFERAC so pregledali 25 kontrol in pri 4 ugotovili pomanjkljivosti, pri IS Program dela pa so izvedli 7 kontrol in pri 2 ugotovili pomanjkljivosti. Pri vseh ugotovitvah so podali priporočila za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

Naknadno revizijo IS za podporo izvajanja NOO je izvedla družba Interes d.o.o. Naknadna revizija je obsegala pregled 6 odprtih priporočil iz revizijskega poročila Revizijski pregled IS za podporo izvajanja NOO ter pregled dela postopkov v okviru IS Program dela, ki jih v delu izražene omejitve obsega pregleda ni bilo možno v celoti preveriti v predhodni reviziji.

Ugotovili so, da so vsa priporočila iz prve revizije IS v celoti izpolnjena. Pri preverbi IS Program dela niso odkrili nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti.

2.2.2.2 Preverba funkcionalnosti in delovanja informacijske podpore

V okviru revizije smo pridobili dostop do delov IS MFERAC in IS Program dela, ki se nanašajo na NOO, in tudi sami preverili funkcionalnosti, ki jih oba IS nudita, ter podatke, ki jih oba IS vsebujeta. Bolj podrobno smo preverili IS Program dela, saj se prek njega spremlja realizacija mejnikov in ciljev ter s tem uresničevanje NOO.

⁸⁴ 9. člen uredbe o izvajanju.

⁸⁵ September 2023.

2.2.2.2.1 IS MFERAC

IS MFERAC omogoča predvsem finančno upravljanje in spremljanje NOO. Pregledovanje podatkov o NOO in njegovi finančni realizaciji po posameznih nivojih strukture NOO poteka prek modula Spremljanje NOO. Poleg tega IS MFERAC omogoča tudi spremljanje načrtovanja in izvajanja posameznih projektov prek modula NRP.

Ugotovili smo, da je v modulu Spremljanje NOO dostop do drevesne strukture NOO z opisi kategorij na vseh nivojih. Modul NRP omogoča vpoglede v načrtovano in dejansko realizacijo sredstev NOO po raznih kategorijah, kot na primer po proračunskih uporabnikih, ukrepih NOO, NRP, letih in podobno.

Pri pregledu funkcionalnosti in izpisov podatkov smo ugotovili, da IS MFERAC sicer omogoča vpogled v izvajanje NOO z vidika načrtovanja in porabe sredstev NOO, ne omogoča pa preverbe dejanske realizacije načrtovane porabe sredstev izven tekočega leta, saj je za pretekla leta v IS MFERAC podatek o načrtovani porabi sredstev popravljen na dejansko porabo sredstev. V sklopu zaključka proračunskega leta neposredni proračunski uporabniki namreč skladno s 171. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁸⁶ uskladijo načrt financiranja projektov v naslednjih letih z realizacijo v letu, ki se zaključuje.

2.2.2.2.2 IS Program dela

IS Program dela omogoča celostno vsebinsko spremljanje izvajanja NOO, poročanje (vnos in potrjevanje podatkov glede na dodeljene pravice) ter služi kot odložišče za dokazovanje napredka pri izvajanju NOO. Podatki in informacije iz IS Program dela so podlaga za usklajevanje ter poročanje EK o napredku pri doseganju mejnikov in ciljev, kot so opredeljeni v izvedbenem sklepu, operativnih ureditvah in NOO. IS Program dela omogoča tudi spremljanje dodatnih kazalnikov glede na zahteve EK (na primer skupni kazalniki, socialne kategorije in intervencije za podporo ciljem na področju podnebnih sprememb, okoljskim ciljem in digitalnemu prehodu). IS Program dela v osnovi sledi strukturi IS FENIX, prek katere države članice poročajo EK o izvajanju NOO (polletno poročanje o doseganju mejnikov in ciljev ter skupnih kazalnikov) in utemeljujejo zahteve za plačilo do EK.

V IS Program dela je omogočen dostop do identične drevesne strukture NOO kot v IS MFERAC z opisi kategorij na vseh nivojih.

Pri pregledu funkcionalnosti in izpisov podatkov smo ugotovili, da IS Program dela omogoča vpogled v izvajanje NOO z vidika spremljanja doseganja mejnikov in ciljev, ni pa v pogledu spremljanja realizacije posameznega mejnika in cilja na primer podatka o predloženih dokazilih o uresničevanju mejnika in cilja ter podatka, kdaj je poročevalec zadnjič opredelil predviden datum dokončanja, ki se lahko razlikuje od roka za realizacijo, opredeljenega v NOO. Pregledovalec mora te podatke iskati v posameznih obdobjih poročil, kar je zamudno, nepregledno in povečuje možnost napak. Ocenjujemo, da bi bilo mogoče z dodatnimi funkcionalnostmi pomanjkljivosti spremljanja doseganja mejnikov in ciljev odpraviti in spremljanje izboljšati.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13, 81/16, 11/22, 96/22, 105/22 – ZZNŠPP, 149/22 in 106/23.

Ukrep URS00

V okviru nadgradnje jeseni 2024 je bil IS Program dela dopolnjen tako, da pri pregledu posameznega mejnika ali cilja že vsebuje podatek, če posamezno poročilo vsebuje tudi priponko oziroma dokazilo o uresničevanju mejnika in cilja. V okviru nadgradnje IS Program dela v aprilu 2025 je bil pri posameznem mejniku in cilju omogočen vpogled v informacijo o realnem roku za realizacijo.

2.2.2.2.3 Ugotovljene napake pri pregledu IS

Pri preveritvi in primerjavi zanesljivosti in usklajenosti podatkov v obeh IS⁸⁷ smo ugotovili odstopanja pri podatkih o zagotovljenih sredstvih NOO pri vseh stebrih, razen pri stebru Zeleni prehod, kar prikazuje Tabela 4.

Tabela 4 Primerjava podatkov o zagotovljenih sredstvih med IS Program dela in IS MFERAC po stebrih

v EUR

IS Steber	IS Program dela			IS MFERAC		
	Sredstva mehanizma	Nepovratna sredstva	Povratna sredstva	Sredstva mehanizma	Nepovratna sredstva	Povratna sredstva
Zeleni prehod	1.358.950.001	478.950.000	880.000.001	1.358.950.001	478.950.000	880.000.001
Digitalna preobrazba	319.556.735	319.556.735	0	307.409.659	307.409.659	0
Pametna, trajnostna in vključujoča rast	626.866.341	553.496.341	73.370.000	611.566.341	538.196.341	73.370.000
Zdravstvo in socialna varnost	305.790.000	186.790.000	119.000.000	285.790.000	166.790.000	119.000.000
REPowerEU	122.170.000	104.170.000	18.000.000	122.170.000	122.170.000	0

Vir: IS Program dela in IS MFERAC.

Ukrep URS00

Razlike so bile posledica tehnične napake, ki je bila odpravljena. V IS Program dela so bile vključene tudi vrednosti na ukrepih, ki so bili s spremembo NOO izločeni ter označeni kot "Ni možno realizirati".

⁸⁷ Izvoz podatkov z dne 2. 4. 2024.

Pri preverbi statusov mejnikov in ciljev smo ugotovili, da sta imela 2 mejnika in cilja z rokom realizacije 31. 12. 2022⁸⁸, ki sta bila zajeta v drugi zahtevek, posredovan EK, ob preveritvi 10. 4. 2024 status spremenjen v "delno realizirano", kljub temu da bi morala imeti status "realizirano".

Ukrep URS00

Predlog spremembe statusa "realizirano" mejnikom ali ciljem, ki ga lahko spremenijo zgolj administratorji, je bil vključen v predloge nadgradenj IS Program dela in je bil v začetku leta 2025 realiziran.

Pri preverbi statusov ukrepov, mejnikov in ciljev v IS Program dela smo ob preveritvi 30. 6. 2024 ugotovili, da v okviru možnosti "Iskanje in izpis poročil", prek katere se lahko spremlja izvajanje NOO, ni bilo mogoče dostopati do stebra C1 – Zeleni prehod, oziroma v okviru stebra do komponente C1.K3 – Čisto in varno okolje. Navedeno vpliva tudi na možnost spremljanja doseganja mejnikov in ciljev s strani URS00, še v večji meri pa vpliva na možnost pregleda izvajanja NOO kot celote, saj pregled vseh statusov mejnikov in ciljev ni mogoč z enim vpogledom ali izvozom.

Ukrep URS00

Napaka je bila 4. 7. 2024 sporočena izvajalcu in je bila odpravljena 4. 12. 2024 ob optimizaciji IS Programa dela. Zaposleni na URS00 so bili seznanjeni z omejitvijo pri teh izpisih, izpis pa se lahko pridobi po drugi poti.

2.3 Spremljanje izvajanja

Namen spremljanja izvajanja NOO je pridobivanje podatkov in informacij o aktivnostih in rezultatih pri doseganju želenih ciljev in odločanje o potrebi po nadaljnjem usmerjanju aktivnosti udeležencev. Pri izvajanju NOO obsega spremljanje izvajanja NOO aktivnosti URS00 za zagotovitev pravočasnega, popolnega in točnega poročanja nosilnih organov o izvajanju ukrepov ter doseganju mejnikov in ciljev. Za ustrezno in učinkovito usmerjanje izvajanja NOO kot celote pa je osrednjega pomena ustreznost poročanja URS00 na podlagi poročil nosilnih organov MF in vladi, pri čemer kot ustrezno razumemo poročanje, ki zagotavlja, da so podatki in informacije pravočasni, popolni, točni, celoviti, jasni, primerljivi in relevantni za upravljanje, da bodo mejniki in cilji doseženi.

Spremljanje izvajanja poteka na 2 ravneh, in sicer:

- na ravni poročanja nosilnih organov, ki neposredno izvajajo ukrepe, vsebovane v NOO, o njihovih aktivnostih ter doseganju mejnikov in ciljev in

⁸⁸ Mejnik 36 Začetek veljavnosti sprememb Pravilnika o pogojih za vpis v register dobaviteljev in drugih obveznostih dobaviteljev ter zahtevah za trženje gozdnega reprodukcijskega materiala ter mejnik 42 Izdaja sklepov o sofinanciranju za projekte oskrbe s pitno vodo.

- na ravni poročanja URSOO kot koordinacijskega organa vladi prek MF o stanju izvajanja NOO kot celote.

Ustreznost poročanja obravnavamo in ocenjujemo z uporabo kriterijev pravočasnosti, popolnosti, točnosti, celovitosti, jasnosti, primerljivosti in relevantnosti za upravljanje izvajanja NOO tako, da bi bilo mogoče pravočasno in celovito ukrepanje, da bi bili mejniki in cilji doseženi. V okviru revizije smo preverili pogoje za učinkovito spremljanje izvajanja NOO v Republiki Sloveniji tako, da smo preverili, ali revidiranci zagotavljajo, da nosilni organi dejansko 2-krat mesečno poročajo o izvajanju ukrepov ter doseganju mejnikov in ciljev ter vmesnih kontrolnih točk in jih v primeru opustitev k temu pozovejo, ter ali zagotavljajo, da nosilni organi poročajo, popolno in točno.

Pravočasnost, popolnost in točnost poročanja ugotavljamo pri poročanju nosilnih organov URSOO v okviru spremljanja izvajanja NOO v točki 2.3.1. Celovitost, jasnost, primerljivost in relevantnost pa pri poročanju URSOO o izvajanju NOO kot celote vladi prek MF v točki 2.3.2, kakor je to predvideno v uredbi o izvajanju.

2.3.1 Zagotovitev pravočasnega, popolnega in točnega poročanja

Priročnik o izvajanju obravnava poročanje nosilnih organov o napredku pri izvajanju NOO v okviru IS Program dela na 3 ravneh, in sicer na ravni⁸⁹:

- ukrepa – kumulativno poročanje o stanju in napredku, upošteva vse projekte znotraj ukrepa;
- mejnika in cilja – poročanje o ključnem elementu dokazovanja napredka pri izvajanju NOO do EK, glede na kvalitativne indikatorje mejnikov ter kvantitativne vrednosti ciljev;
- projekta – poročanje o stanju in napredku na ravni projekta kot elementu izvrševanja v NRP.

V priročniku o izvajanju je določeno, da je pri poročanju o napredku pri izvajanju mejnika, cilja ali ukrepa smiselno na kratko povzeti konkreten napredek, in sicer:

- dosežene vrednosti (na primer: število vključitev, število prejetih vlog, število odobrenih projektov/izdanih sklepov, število morebitnih odstopov od pogodb, izgrajenih kilometrov, podpisanih pogodb);
- konkreten dogodek (na primer: posredovanje gradiva v medresorsko obravnavo, objava javnega naročila, zaposlitev kadra, izvedba dogodkov);
- proces, ki poteka (na primer: priprava dokumentacije za javno naročilo, priprava Dokumenta identifikacije investicijskega projekta, uvrščanje projekta v NRP, izbor projektov, priprava zakonske materije ali drugega gradiva), kjer je smiselno, tudi navesti, kdaj se bo predvidoma proces zaključil in kako vpliva na časovnico izvedbe ukrepa/mejnika/cilja.

Na URSOO so se organizirali tako, da en od zaposlenih primarno skrbi za spremljanje in poročanje za vse mejnike in cilje v okviru posameznega stebra (v delu ali v celoti). Poleg tega URSOO poskuša zagotoviti tudi, da en zaposleni skrbi za spremljanje in poročanje v okviru posameznega ministrstva.

⁸⁹ Priročnik o izvajanju, str. 48.

V kolikor skrbnik stebra oceni, da poročilo ni ustrezno ali da dokazila niso predložena ali zadostna, je njegova naloga, da pozove nosilni organ k dopolnitvi vsebine.

URSOO ima pri poročanju v IS Program dela vlogo vsebinskega administratorja. Njegova ključna naloga je spremljanje realizacije posameznih vsebin (po stebrih, komponentah, ukrepih, mejnikih, ciljih in projektih). Prek IS Program dela koordinatorjem po posameznih ministrstvih dodeljuje ukrepe, potrjuje poročila o ukrepih ter pošilja obvestila za redno poročanje o ukrepih, mejnikih ali ciljih ter projektih. Če pri spremljanju dela zazna časovne zaostanke ali pomanjkljiva poročanja, je njegova naloga, da prek IS Program dela pozove koordinatorje po posameznih ministrstvih k poročanju pri zaostankih oziroma popravku predhodnih poročil. Znotraj IS Program dela komunicira s koordinatorji na posameznih organih.

Uredba o izvajanju določa, da morajo nosilni organi in izvajalci ukrepov, ki imajo urejen dostop do informacijske podpore za izvajanje NOO, sproti oziroma najmanj 2-krat mesečno vanjo vnašati podatke o izvajanju ukrepov ter spremljanju in doseganju mejnikov in ciljev. V NOO je bilo tudi določeno, da v kolikor ministrstva ne bodo delovala skladno z NOO ali ne bodo posredovala poročil o doseganju posameznih ciljev in mejnikov, je URSOO pristojen za ukrepanje⁹⁰. Niti uredba o izvajanju niti NOO ne določata sankcij, če nosilni organi in izvajalci ukrepov, ki imajo urejen dostop do informacijske podpore za izvajanje NOO, ne poročajo 2-krat mesečno. To ocenjujemo kot pomanjkljivost, saj URSOO nima vzvodov za zagotavljanje, da je poročanje o doseganju mejnikov in ciljev pravočasno. URSOO tudi nima pristojnosti ukrepanja, če ugotovi, da podatki v poročilih niso točni in popolni, lahko pa poročevalca pozove k dopolnitvi poročila. Ukrepanje URSOO v obliki poročila vladi o ugotovljenih bistvenih odstopanjih ter predlaganje ustreznih ukrepov je sicer predvideno le v primeru zamud pri doseganju mejnikov in ciljev.⁹¹

2.3.1.1 Spremljanje poročanja o izvajanju ukrepov

Iz pregleda ukrepov v IS Program dela smo ugotovili, da je večina nosilnih organov o izvajanju večine ukrepov poročala šele od druge polovice leta 2023, pri čemer o večini ukrepov niso poročali 2-krat mesečno, kot določa uredba o izvajanju, ampak je bila frekvenca manjša, in sicer četrtletna.

Pojasnilo URSOO

Posamezen ukrep je sestavljen iz mejnikov in ciljev. Poročanje o mejnikih in ciljih tako skupaj predstavlja kumulativno poročanje o ukrepu in ni smiselno, da bi se dodatno še poročalo o ukrepu, saj se že poroča 2-krat mesečno o mejnikih in ciljih, ki sestavljajo ukrep, in bi tako prišlo do podvajanja poročanja. Z 2-krat mesečnim poročanjem o mejnikih in ciljih se dejansko izpolni tudi zaveza po poročanju o ukrepih.

Pojasnilo URSOO je po naši oceni sicer vsebinsko in postopkovno smiselno, vendar uredba o izvajanju jasno določa, da morajo nosilni organi poročati o izvajanju ukrepov 2-krat mesečno. Če je URSOO to

⁹⁰ NOO, junij 2021, str. 481.

⁹¹ 44. člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22, 65/23, 76/23 – ZJF-I, 97/23 in 123/23 – ZIPRS2425) in Priročnik o načinu financiranja, točka 3.1.3. str. 13.

določilo prepoznal kot neustrezno, bi lahko predlagal, da se uredba o izvajanju ustrezno spremeni, česar pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni naredil.

IS Program dela nosilnim organom ne omogoča vpisa podatka o morebitnih zamudah pri izvajanju ukrepa oziroma odstopanju od v NOO dogovorjene časovnice. V pogledu posameznih ukrepov v IS Program dela so navedeni tudi vsi pripadajoči mejniki in cilji s statusi izvedbe, ki spadajo pod posamezen ukrep, in pa pripadajoči projekti oziroma NRP.

2.3.1.2 Spremljanje poročanja o izvajanju mejnikov in ciljev

Realizacija mejnikov in ciljev je najpomembnejši element uresničevanja NOO, saj EK državi na podlagi predloženih dokazil o realiziranih mejnikih in ciljih odobri sredstva, zato je spremljanje realizacije mejnikov in ciljev ključno.

V IS Program dela smo⁹² z namenom, da bi preverili pravočasnost, popolnost in točnost poročil o izvajanju mejnikov in ciljev, pregledali poročila o izvajanju vseh mejnikov in ciljev. Mejniki in ciljevi je bilo v prvotnem NOO skupaj 209, v spremenjenem NOO pa je skupaj opredeljenih 205 mejnikov in ciljev, bodisi v prvotnem ali spremenjenem NOO pa je bilo opredeljenih skupaj 227 različnih mejnikov in ciljev. O realizaciji posameznega mejnika ali cilja se v IS Program dela poroča tako, da se mejniku ali cilju dodeli status, ki ima lahko vrednost nerealizirano, delno realizirano, realizirano ali ni mogoče realizirati. Podatke o statusih mejnikov in ciljev glede na rok za realizacijo v IS Program dela prikazuje Tabela 5.

⁹² Od 13. 5. 2024 do 23. 5. 2024.

Tabela 5 Število mejnikov in ciljev po statusih glede na rok za realizacijo na dan 9. 5. 2024

Rok za realizacijo	Nerealizirano	Delno realizirano	Realizirano	Ni možno realizirati	Število z opredeljeno zamudo
30. 6. 2021			3		
30. 9. 2021			1		
31. 12. 2021			9		
30. 6. 2022			21	3	11
31. 12. 2022			22	4	14
30. 6. 2023		1	7	1	2
31. 12. 2023	1	5	6		4
30. 6. 2024	1	15	1	1	1
31. 12. 2024	2	18	2	4	3
30. 6. 2025		7		1	1
31. 12. 2025	5	27		2	
31. 3. 2026		1			
30. 6. 2026	6	44		6	
	15	118	72	22	36

Vir: IS Program dela.

Glede na podatke o statusih mejnikov in ciljev glede na rok za realizacijo v IS Program dela, kar prikazuje Tabela 5, ocenjujemo, da je mejnikov in ciljev z zamudo dejansko več, kot jih je evidentiranih s tem statusom v IS Program dela. Pri pregledu 7 mejnikov in ciljev z rokom za realizacijo 30. 6. 2023 in 31. 12. 2023, torej mejnikov in ciljev, ki bi že morali biti realizirani, pa niso bili, smo ugotovili, da je v IS Program dela podatek, da ne bodo realizirani v skladu z rokom za realizacijo, naveden le pri 5 mejnikih in ciljih, pri 2 pa ne, zato ocenjujemo, da poročanje v IS Program dela ni bilo v celoti točno.

Iz podatkov o statusih mejnikov in ciljev glede na rok za realizacijo, določen v NOO, kar prikazuje Tabela 5, je razvidno tudi, da realizacija mejnikov in ciljev kljub spremembi časovnice doseganja mejnikov in ciljev v letu 2023 ne sledi novi časovnici, saj do 9. 5. 2024 niso bili realizirani vsi mejniki in cilji, katerih rok za realizacijo je bil v letu 2023.

V okviru IS Program dela se realizacija mejnikov in ciljev lahko spremlja prek poročanja nosilnih organov o realizaciji mejnikov in ciljev. Nekateri mejniki in cilji imajo dodatno določene kontrolne

točke⁹³, prek doseganja katerih se lahko dodatno spremlja realizacija ciljev in mejnikov. Nekateri mejniki in cilji so medsebojno povezani in se lahko izvajajo zgolj zaporedno (kot na primer priprava osnutka predpisa in sprejem predpisa ali priprava razpisne dokumentacije in izbor izvajalcev), zato se njihova realizacija lahko spremlja tudi prek realizacije povezanih mejnikov in ciljev.

Iz pregleda vseh mejnikov in ciljev v IS Program dela smo ugotovili, da je imelo kontrolne točke opredeljenih 65 mejnikov in ciljev, ki so imeli skupaj opredeljenih 75 kontrolnih točk. V IS Program dela je pri 20 mejnikih in ciljih evidentirano spremljanje izvajanja kontrolnih točk, pri 24 mejnikih in ciljih spremljanje ni evidentirano, pri 31 mejnikih in ciljih pa rok za realizacijo kontrolne točke še ni potekel. Glede na to, da spremljanje ni bilo evidentirano pri več kot polovici kontrolnih točk, za katere je predviden rok realizacije že pretekel, ocenjujemo, da je bilo poročanje o doseganju kontrolnih točk pomanjkljivo in ni zagotavljalo zadostnih informacij za pravočasno ugotavljanje zamud in sprejem ukrepov za njihovo odpravo.

Pojasnilo URSOO

Doseganje kontrolnih točk se EK poroča 2-krat letno prek sistema FENIX. Pri tem se lahko zgodi, da nosilni organ ne označi spremembe oziroma doseganja kontrolne točke v IS Program dela. Ob tem velja izpostaviti, da kontrolne točke nimajo vpliva na vsebinsko uveljavljanje zahtevkov za plačilo.

Ocenjujemo, da poročanje o doseganju kontrolnih točk ni pomembno zgolj zaradi uveljavljanja zahtevkov, ampak predvsem zaradi pravočasnega zaznavanja zamud pri realizaciji mejnikov, ciljev in ukrepanja.

Vsaj z enim drugim mejnikom ali ciljem je povezanih⁹⁴ 120 mejnikov in ciljev, kar pomeni, da se lahko izvajajo zgolj zaporedno oziroma da je realizacija enega mejnika oziroma cilja pogoj, da se lahko izvede drugi. Skupaj je kar 151 mejnikov in ciljev, ki so bodisi povezani z drugim mejnikom ali ciljem oziroma imajo opredeljene kontrolne točke, torej je v IS Program dela prek tega vgrajena določena časovnica za lažje spremljanje izvajanja mejnika ali cilja s strani URSOO.

Iz pregleda vseh mejnikov in ciljev v IS Program dela smo ugotovili, da so poročevalci za 227 mejnikov in ciljev v IS Program dela vnesli v predvidene obrazce za poročanje skupaj 4.175 poročil, od tega je bilo pri 2.532 poročilih ali 60,4 % poročil označena sprememba stanja mejnika ali cilja, pri 39,6 % poročil pa je bilo navedeno, da ni bilo sprememb. Ugotovili smo tudi, da se je vsaj 1-krat mesečno vnašanje poročil o realizaciji mejnikov in ciljev začelo pri večini ukrepov šele v letu 2023. Uredba o izvajanju določa celo, da je treba poročati najmanj 2-krat mesečno tako, da lahko ugotovimo, da poročevalci pred letom 2023 niso poročali v skladu z uredbo o izvajanju.⁹⁵ Podatke o začetku vsaj mesečnega poročanja po mejnikih in ciljih poročanja prikazuje Tabela 6.

⁹³ Vmesni cilj oziroma mejnik.

⁹⁴ Kot na primer priprava predpisa, sprejem predpisa ali priprava razpisa, izvedba razpisa, podpis pogodb.

⁹⁵ 24. člen uredbe o izvajanju.

Tabela 6 Začetek mesečnega poročanja o mejnikih in ciljih v IS Program dela

Četrtoletje	Število mejnikov in ciljev, o katerih se je začelo mesečno poročati v četrtoletju	Skupno število mejnikov in ciljev, o katerih se je mesečno poročalo do četrtoletja
Do 2022 Četrtoletje 3	0	0
2022 Četrtoletje 4	33	33
2023 Četrtoletje 1	44	77
2023 Četrtoletje 2	41	118
2023 Četrtoletje 3	4	122
2023 Četrtoletje 4	63	185
2024 Četrtoletje 1	11	196
2024 Četrtoletje 2	4	200

Vir: IS Program dela.

Poleg tega smo ugotovili, da frekvenca poročanja pri nekaterih mejnikih in ciljih ni 2-krat mesečno, saj so nosilni organi pri 58 mejnikih in ciljih poročali le 1-krat mesečno, za 142 mejnikov in ciljev so sicer poročali 2-krat mesečno, pri 27 mejnikih in ciljih pa nam frekvence ni uspelo določiti, ker je bil mejnik ali cilj bodisi že realiziran bodisi nam iz poročil o doseganju posameznega mejnika ali cilja ni uspelo določiti frekvence poročanja. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da vsa poročila o izvajanju mejnikov in ciljev niso bila pravočasna. Kljub temu URSOO ni vzpostavil sprotne preverjanja pravočasnosti, točnosti in popolnosti poročil nosilnih organov.

Ukrep URSOO

V obdobju od 30. 6. 2024 je URSOO dodatno okrepil sprotne kontrole z namenom, da pogostost poročanja o doseganju mejnikov in ciljev sledi uredbi o izvajanju ter so poročila točna in popolna in kot taka verodostojna podlaga za poročanje vladi. URSOO je v aprilu 2025 dopolnil Postopkovnik izvajanja mejnikov in ciljev pri izvajanju NOO s formalizacijo okrepljenega preverjanja in poročanja vladi o neustreznem poročanju.

Preverili smo tudi, ali poročevalci v poročilih o izvajanju posameznega mejnika ali cilja, ko spremenijo status⁹⁶ mejnika, za to predložijo ustrezna dokazila. Kot ustrezno dokazilo smo upoštevali predloženo datoteko, povezavo na spletno stran ali navedbo objave v Uradnem listu Republike Slovenije. Ugotovili smo, da je pri poročilih o doseganju posameznega mejnika ali cilja prišlo do skupaj 317 sprememb statusa, od tega za 274 sprememb statusa v višjo stopnjo realizacije. Ugotovili

⁹⁶ Ko se status mejnika ali cilja spremeni iz nerealizirano v delno realizirano ali iz delno realizirano v realizirano oziroma, ko je pri prvem poročilu naveden status, ki je različen od nerealizirano.

smo, da so poročevalci zgolj v 106 primerih ali v 38,7 % vseh primerov k spremembi statusa v poročilu o izvajanju posameznega mejnika ali cilja predložili ustrezna dokazila. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da nekatera poročila o izvajanju mejnikov in ciljev niso popolna.

Pojasnilo URSOO

Poleg tega, da je IS Program dela (tehnično) na razpolago nosilnim organom in izvajalcem ukrepov, je bilo za večjo uporabo IS Program dela treba izpeljati tudi dodatne aktivnosti, s katerimi se je opozorilo na pomen poročanja. Tako je na izboljšanje poročanja vplivalo več faktorjev, in sicer izpostavljanje pomena poročanja v IS Program dela v poročilih za vlado, izpostavljanje pomena poročanja koordinatorjem, okrepljeno spremljanje URSOO nad poročanjem ter izpostavljanje tematike in navodil na operativnih sestankih z nosilnimi organi.

Poleg spremljanja realizacije mejnikov in ciljev prek IS Program dela, URSOO spremlja realizacijo mejnikov in ciljev prek fizičnih in virtualnih sestankov s koordinatorji nosilnih organov, izvajalci ukrepov ali končnimi prejemniki, prek rednega in izrednega poročanja nosilnih organov, prek obiskov pri nosilcih ukrepov ter prek telefonskih, elektronskih in drugih stikov. Ugotovili smo, da je obseg podatkov o realizaciji mejnikov in ciljev, ki ga URSOO navaja v Informacijah o izvajanju NOO za MF in vlado (več v točki 2.3.2), večji, kot ga je mogoče pridobiti iz IS Program dela, zato ocenjujemo, da so podatki v IS Program dela nepopolni.

URSOO od leta 2023 poročanje nosilnih organov o mejnikih in ciljih preverja tudi na podlagi prvega odstavka 16. člena uredbe o izvajanju.⁹⁷ URSOO je do 30. 6. 2024 izvedel 8 preverb nosilnih organov, za 4 preverbe je izdal končno poročilo, za 2 preverbi pa osnutek poročila. Organe za preverbo je določil na podlagi analize tveganj za posamezno leto. V okviru 6 preverb, pri katerih je URSOO že pripravil poročilo, je zgolj pri 1 nosilnem organu ugotovil, da ta praviloma poroča v skladu z uredbo o izvajanju, pri 1 nosilnem organu je ugotovil, da sicer poroča 2-krat mesečno, vendar v IS Program dela ni vnesenih dokazil pri realiziranih mejnikih ali ciljih, ter da je bilo več zadnjih vsebinskih poročanj označenih z "ni sprememb". Pri ostalih 4 nosilnih organih je ugotovil, da ti ne poročajo redno 2-krat mesečno, kot je določeno v uredbi o izvajanju. URSOO je nosilnim organom v skladu s svojimi ugotovitvami podal priporočila z roki za izvedbo. V 3 od 4 končnih poročil je URSOO presodil, da so bila priporočila, ki so se nanašala na poročanje o mejnikih in ciljih, že izpolnjena, v 1 pa je presodil, da priporočila še niso bila izpolnjena.

Na podlagi ugotovitev iz nadzorov ocenjujemo, da bi URSOO moral izvesti več preverb nosilnih organov, saj je to eden redkih vzvodov za spodbujanje nosilnih organov k ustreznemu poročanju o izvajanju mejnikov in ciljev ter s tem tudi za realizacijo mejnikov in ciljev.

⁹⁷ Koordinacijski organ izvaja nadzor nad doseganjem mejnikov in ciljev ukrepov iz načrta. Glede na stanje doseganja mejnikov in ciljev ter v primeru ugotovljenih tveganj pri izvajanju ukrepov iz načrta, lahko koordinacijski organ preverja tudi izvajanje posameznih ukrepov pri nosilnem organu ali izvajalcu ukrepa.

Ukrep URSOO

URSOO je v obdobju od 30. 6. 2024 dalje okrepil preverjanje nosilnih organov. Od takrat je izvedel preverjanja pri 9 nosilnih organih, do vključno 1. 4. 2025 pa še preverjanja na preostalih 3 nosilnih organih, ki še niso bili vključeni v preverjanja. URSOO ima pripravljeno novo analizo tveganja, na podlagi katere bo v vzorec za izvedbo preverjanj nosilnih organov v letu 2025 predvidoma vključil še 8 nosilnih organov, tako da bo v letu 2025 predvidoma preverjenih 16 nosilnih organov.

V Postopkovnik o načinu preverjanja izvajanja NOO pri nosilnih organih je URSOO vključil določilo, da se v primeru ugotovljenega nedelujočega sistema pri nosilnem organu o tem ter razlogih za nedelovanje seznani vlado.

Ocenjujemo, da URSOO nima zadostnih vzvodov za zagotavljanje, da so poročila o izvajanju mejnikov in ciljev točna in popolna, saj lahko le pozove k dopolnitvam poročil, kadar so ta pomanjkljiva. Ocenjujemo tudi, da bi bilo mogoče kakovostno spremljati doseganje mejnikov in ciljev zgolj na podlagi rednega in dovolj pogostega poročanja v IS Program dela, saj bi le na ta način lahko zagotovili, da ima vlada, ki edina lahko neposredno vpliva na izvedbo NOO kot celote prek poročil URSOO, zadostne informacije za svoje ukrepanje.

2.3.1.3 Spremljanje poročanja o izvajanju projektov

O izvedbi projektov je treba v IS Program dela poročati po enakem postopku kot za mejnike in cilje, in sicer se poroča najmanj ob spremembi statusa. Dne 9. 5. 2024 je bilo v IS Program dela zavedenih 1.009 projektov. Iz pregleda nekaj projektov oziroma NRP smo ugotovili, da je bilo poročanje o večini projektov redko, od leta 2023 dalje v glavnem četrtletno oziroma poročanja sploh ni bilo.

2.3.2 Poročanje URSOO o izvajanju NOO kot celote

Poročanje URSOO vladi glede uresničevanja NOO kot celote obravnavamo kot vsebinsko poročanje o izvajanju NOO kot celote, ki kot ključni vir informacij predstavlja edino relevantno podlago za usmerjanje aktivnosti izvajalcev NOO v smeri, da bodo doseženi mejniki in cilji NOO. Tako poročanje ocenjujemo kot ustrezno, če so poročila in informacije v njih celovite, jasne, primerljive in bistvene za upravljanje izvajanja NOO v obsegu in časovnih okvirih kot načrtovano, kar pomeni, da brez njih ni mogoče imeti celovite in jasne slike, kako potekajo aktivnosti udeležencev izvajanja in ali so rezultati teh aktivnosti taki, kot so bili načrtovani. Kot take razumemo predvsem informacije o tem, ali se posamezni ukrepi izvajajo skladno s predvideno časovnico, ali so pri izvajanju težave in če so, katere so in na kakšen način ter kako verjetno se lahko odpravijo.

Spremljanje izvajanja NOO kot celote uredba o izvajanju uvršča med naloge koordinacijskega organa⁹⁸, torej URSOO. Po vsebini sta z izvajanjem te naloge tesno povezani še 2 iz nabora nalog

⁹⁸ Tretja alineja drugega odstavka 7. člena uredbe o izvajanju.

koordinacijskega organa, in sicer: nadzor nad doseganjem mejnikov in ciljev ukrepov iz NOO⁹⁹ kot vir zagotavljanja ključnih vhodnih podatkov in informacij ter poročanje vladi in EK glede uresničevanja NOO¹⁰⁰, kot vir informacij za spremljanje NOO kot celote in podlaga za morebitno potrebno ukrepanje na nacionalni ravni upravljanja za usmerjanje izvajanja (več v točki 2.4).

Naloge spremljanja izvajanja urejajo še 4., 10. in 32. točka smernic za določitev načina izvajanja ter 8. in 16. točka smernic za določitev načina financiranja.

Koordinacijski organ kot odgovoren za spremljanje NOO kot celote, to izvaja v sodelovanju z EK in udeleženci izvajanja NOO.¹⁰¹ V tem okviru pripravi poročila o napredku in uresničevanju NOO ter operativnih ureditev ob posredovanju zahtevka za plačilo EK ter za namene poročanja v okviru evropskega semestra.¹⁰² Poročanje o izvajanju NOO kot celote tako poteka na 2 ravneh, in sicer kot:

- poročanje vladi o napredku pri izvajanju NOO pred oddajo zahtevka za EK ter v primeru bistvenih odstopanj od doseganja mejnikov in ciljev iz NOO, ki jih ugotovi koordinacijski organ, in
- polletno poročanje EK glede spremljanja mejnikov in ciljev ter o napredku pri uresničevanju NOO v okviru evropskega semestra.¹⁰³

Za poročanje vladi o napredku pri izvajanju NOO 25. člen uredbe o izvajanju določa:

- redno poročanje v obliki poročila o uresničevanju NOO, ki ga koordinacijski organ pripravi 2-krat letno pred oddajo zahtevka za plačilo EK in ga pošlje ministru, pristojnemu za finance; MF s poročilom o uresničevanju NOO seznani vlado;¹⁰⁴
- izredno poročanje, saj lahko koordinacijski organ kadar koli predlaga, da ministrstvo, pristojno za finance, poroča vladi o ugotovljenih bistvenih odstopanjih od doseganja mejnikov in ciljev ali pri izvajanju NOO ter predlaga ustrezne ukrepe.

V okviru poročila o uresničevanju NOO pripravi koordinacijski organ tudi finančno poročilo o izvajanju ukrepov iz NOO.¹⁰⁵ Za te namene mu morajo nosilni organi posredovati finančna poročila o izvajanju ukrepov iz NOO na način, kot to določi koordinacijski organ.¹⁰⁶

Redno poročanje koordinacijskega organa o uresničevanju NOO kot celote v obliki poročil o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka je časovno in vsebinsko vsaj okvirno določeno. Izredno poročanje tako po obliki kot vsebini vnaprej ni določeno in je presoja o tem prepuščena

⁹⁹ Četrta alineja drugega odstavka 7. člena uredbe o izvajanju.

¹⁰⁰ Osmo alinejo drugega odstavka 7. člena uredbe o izvajanju.

¹⁰¹ 4. točka smernic za določitev načina izvajanja.

¹⁰² 10. točka smernic za določitev načina izvajanja.

¹⁰³ 32. točka smernic za določitev načina izvajanja.

¹⁰⁴ Prvi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju.

¹⁰⁵ 8. točka smernic za določitev načina financiranja.

¹⁰⁶ 16. točka smernic za določitev načina financiranja.

koordinacijskemu organu, kar je glede na namen in okoliščine, za katere je predvideno, po naši oceni, ustrezno.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je URSOO kot koordinacijski organ poročal tako redno kot izredno in pripravil 2 vrsti poročil, in sicer: poročila o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka in tako imenovane Informacije o izvajanju NOO. V Informacijah o izvajanju NOO je URSOO predstavljal ugotovljena bistvena odstopanja od doseganja mejnikov in ciljev pri izvajanju NOO s predlogi ukrepov za njihovo zmanjšanje oziroma odpravo (Tabela 7).

Tabela 7 Poročanje URSOO na podlagi prvega in drugega odstavka 25. člena uredbe o izvajanju

Datum vladnega gradiva/seje vlade	Vrsta poročila	Popravki	Podlaga za poročilo
12. 7. 2022	Informacija o aktivnostih za doseganje mejnikov in ciljev NOO	ne	sklep vlade z dne 1. 7. 2022
14. 10. 2022	Poročilo o uresničevanju NOO (pred oddajo 1. zahtevka za plačilo EK)	čistopis 20. 10. 2022 po seji vlade 19. 10. 2022	prvi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
2. 2. 2023	Informacija o izvajanju NOO – prosojnice	ne	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
28. 2. 2023	Informacija o izvajanju NOO februar 2023		drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
6. 4. 2023	Informacija o izvajanju NOO marec 2023	13. 4. 2023 določena stopnja tajnosti INTERNO – umaknjena 22. 1. 2024	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
11. 5. 2023	Informacija o izvajanju NOO april 2023	12. 5. 2023 čistopis po seji vlade	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
8. 6. 2023	Informacija o izvajanju NOO	ne	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
23. 8. 2023	Informacija o izvajanju NOO, vključno z vplivom ujme v avgustu 2023 na izvajanje reform in naložb	čistopis 31. 8. 2023 po seji vlade 30. 8. 2023	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
24. 8. 2023	Informacija o povratnih sredstvih NOO za dodatno financiranje projektov sanacije poplav v avgustu 2023	31. 8. 2023 čistopis po seji vlade 30. 8. 2023	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
11. 9. 2023	Poročilo o uresničevanju NOO (pred oddajo 2. zahtevka za plačilo EK)	čistopis 15. 9. 2023 po seji vlade 13. 9. 2023	prvi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
17. 10. 2023	Informacija o izvajanju NOO	čistopis 26. 10. 2023 po seji vlade 25. 10. 2023	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
30. 11. 2023	Informacija o izvajanju NOO	vlada obravnavala 14. 12. 2023, potem, ko je MF 12. 12. 2023 pripravilo novo, dopolnjeno gradivo	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
12. 12. 2023	Informacija o izvajanju NOO – novo gradivo		drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
16. 2. 2024	Informacija o izvajanju NOO februar 2024	čistopis 29. 2. 2024 po seji vlade 29. 2. 2024	drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju
24. 5. 2024	Informacija o izvajanju NOO	ne	sklep vlade z dne 14. 12. 2023
21. 6. 2024	Poročilo o uresničevanju NOO (pred oddajo 3. zahtevka za plačilo EK)	ne	25. člen uredbe o izvajanju

Vir: Informacije o izvajanju NOO in sklepi vlade.

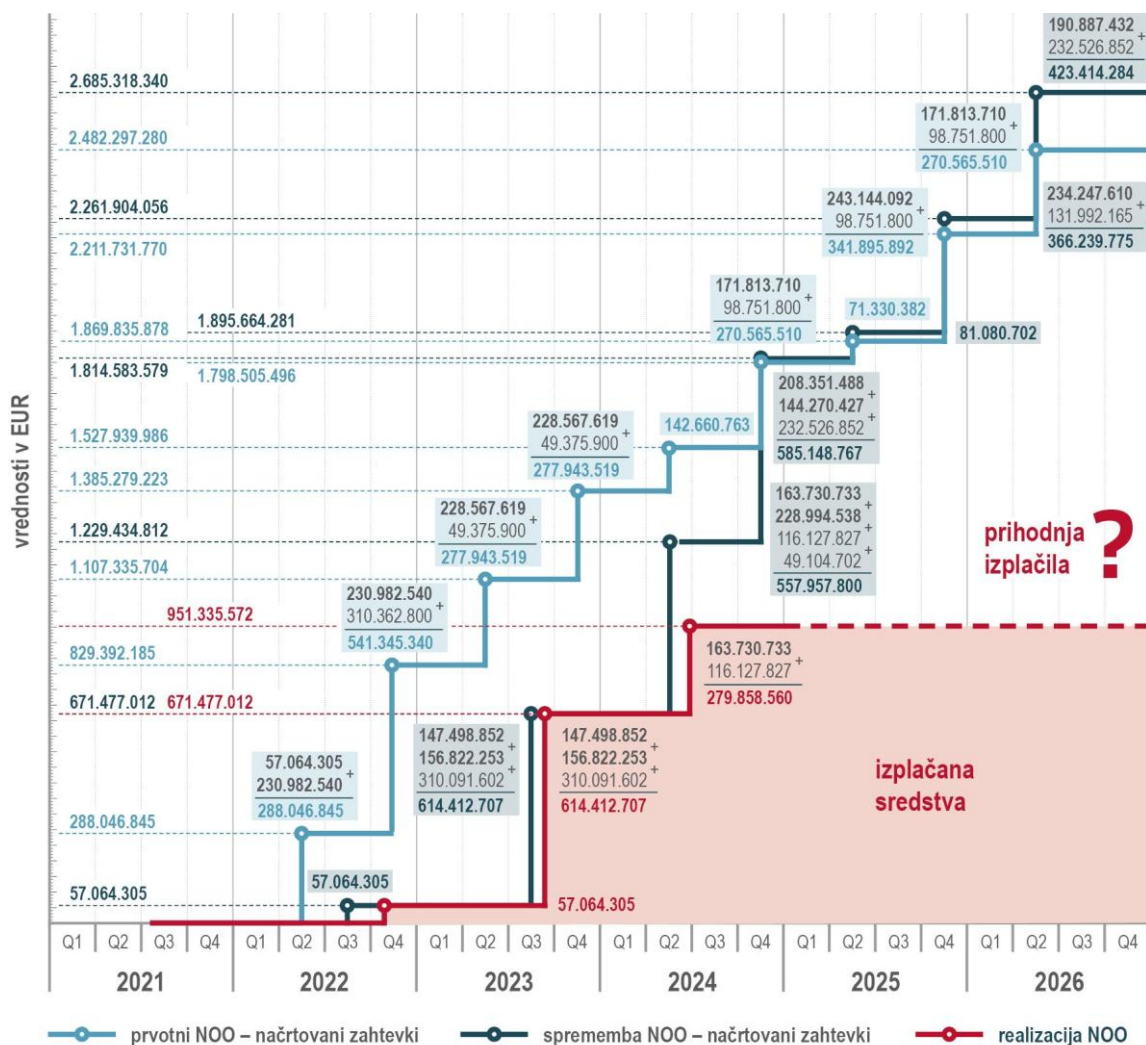
Od začetka izvajanja NOO do 30. 6. 2024 je URSOO pripravil 3 poročila o uresničevanju NOO. Poleg teh je URSOO pripravil 13 poročil v obliki Informacij o izvajanju NOO, ki predstavljajo neobvezno in izredno obliko poročanja. 11 Informacij o izvajanju NOO je URSOO pripravil na lastno pobudo. V letu 2023 se je vlada seznanila z in obravnavala 9 Informacij o izvajanju NOO. S sklepi, s katerimi je vlada potrdila seznanitev z njimi, je pogosto na podlagi teh Informacij o izvajanju NOO tudi odločala, in

sicer nalagala pospešitev in izboljšanje aktivnosti, pozivala k izvajanju že sicer predvidenih aktivnosti v NOO in v nekaj primerih določala naloge udeležencem izvajanja NOO (Tabela 9). V 2 primerih je vlada s sklepom URŠOO naložila pripravo poročila, ki ga je sama poimenovala "informacija", in sicer 1. 7. 2022 pripravo informacije o izvedljivosti doseganja posameznih mejnikov in ciljev iz NOO ter v tej luči oceno črpanja sredstev za leta 2022, 2023 in 2024 in avgusta 2023 pripravo informacije o povratnih sredstvih NOO za dodatno financiranje projektov sanacije poplav v avgustu 2023 v procesu priprav prošnje za odobritve posojil iz sredstev MOO.

Decembra 2023 je v sklepu o seznanitvi z Informacijami o izvajanju NOO določila še, naj URŠOO od tedaj poroča vladi o izvajanju NOO le četrtletno in ne več mesečno. Te odločitve ni pojasnila niti vlada in sklepu niti ni pojasnjena v vladnem gradivu predlagatelja MF.

Ocenjujemo, da glede na opazne zamude, ki jih prikazuje Slika 8, in številne izzive pri izvajanju NOO taka odločitev predlagatelja MF in vlade ne prispeva k zmanjševanju odprave tveganj zamud in jo ocenjujemo kot odklon od dobre prakse učinkovitega upravljanja izvajanja programov in projektov.

Slika 8 Izvajanje NOO



Vir: operative ureditve in poročila o uresničevanju NOO.

Slabša, manj ažurna seznanjenost vlade s stanjem pri izvajanju NOO po naši oceni ne prispeva k učinkovitemu upravljanju izvajanja NOO ob dejstvu, da je v sistemu izvajanja NOO vlada edina, ki ima pooblastilo sprejemati zavezujoče, učinkovite in izvršljive odločitve za izvajanje NOO kot celote na ravni države. Poleg tega vlado sestavljajo vsi ministri, ki so hkrati, poleg predstojnikov nekaterih vladnih služb, predstojniki nosilnih organov izvajanja NOO. Manjša pogostnost obravnavanja stanja izvajanja NOO in odsotnost razprave o stanju izvajanja NOO kot celote na najvišji ravni po naši oceni ne more voditi k izboljšanju učinkovitosti upravljanja in s tem stanja pri izvajanju NOO.

Ugotovili smo tudi, da je vlada s sklepi določala pripravo poročil in odločala o tem, kako pogosto naj URSOO pripravlja poročila na podlagi drugega odstavka 25. člena uredbe o izvajanju, kar po naši oceni ni ustrezna pravna podlaga za tovrstne odločitve, saj ureja le pravico koordinacijskega organa, da po lastni presoji zaradi nastalih razmer pri izvajanju NOO poroča vladi (več v točki 2.4).

2.3.2.1 Poročila o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka za izplačilo

URSOO je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravil 3 poročila o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka EK, in sicer 20. 10. 2022, 15. 9. 2023 in 21. 6. 2024. Glede na okvirno časovnico posredovanja zahtevkov EK, določeno v operativnih ureditvah, kakor je bila spremenjena 25. 10. 2023 po prilagoditvi nacionalnega NOO, sta število in obseg zahtevkov manjša kot načrtovano. Po izhodiščni okvirni časovnici iz marca 2022 naj bil Republika Slovenija do 30. 6. 2024 posredovala EK 5 zahtevkov za izplačilo za skupaj 1.–6. obrok nepovratnih sredstev in 1.–3. obrok povratnih sredstev (posojil). Po spremembah operativnih ureditev oktobra 2023 pa naj bi do 30. 6. 2024 posredovala 3 zahtevke za izplačilo za skupaj 1.–5. obrok nepovratnih sredstev in 1.–3. obrok povratnih sredstev (posojil). Do 30. 6. 2024 so bili posredovani 3 zahtevki za izplačilo za skupaj 1.–4. obrok nepovratnih sredstev in 1.–2. obrok povratnih sredstev (posojil), saj mejniki in cilji, ki so uvrščeni v 5. obrok nepovratnih sredstev in 3. obrok povratnih sredstev (posojil), niso bili doseženi.

Poročilo o uresničevanju NOO pred oddajo 1. zahtevka za plačilo EK z dne 20. 10. 2022 je bilo prvo tovrstno poročilo in je bilo po vsebini obsežnejše od preostalih dveh. Poleg podatkov o uresničevanju NOO je vsebovalo tudi poglavje s predlogi ukrepov za zmanjšanje tveganj pri izvajanju NOO.

V uvodu so bile jasno izpostavljene posledice zamud, in sicer kot opozorilo, da zamude lahko privedejo do situacije, da brez dodatnih nacionalnih virov ne bo zadostnih virov iz sredstev MOO za ostale projekte, ki se izvajajo v okviru NOO.

V poročilu so prikazani podatki o realizaciji sredstev MOO v letu 2021 in do 30. 9. 2022 ter ocene porabe za obdobje 1. 10.–31. 12. 2022 in obdobje 2023–2026.¹⁰⁷ URSOO je na podlagi teh podatkov ocenil, da se glede na izhodiščno dinamiko porabe sredstev izvajanje NOO zamika v prihodnja leta. V nadaljevanju so bila opredeljena tveganja, ki bi jih bilo po oceni URSOO treba v tistem času čim prej nasloviti, da bi pospešili izvajanje NOO. Tveganja so bila zaznana v:

- sistemu izvajanja (sistem izvajanja je bil tedaj vzpostavljen pri URSOO in le pri 2 nosilnih organih od 16, kolikor jih je bilo pred uveljavitvijo ZVRS-J);
- izvajanju mejnikov in ciljev (zamude pri uresničevanju);

¹⁰⁷ Poročilo o uresničevanju NOO pred oddajo prvega zahtevka za plačilo EK, tabela 1, str. 8 in tabela 2, str. 9.

- spremljanju in poročanju uresničevanja (potrebna nadgradnja funkcionalnosti za nadzor in kontrole).

Predlogi ukrepov, ki jih je URSOO predstavil v poročilu o uresničevanju NOO pred oddajo 1. zahtevka za plačilo, za odpravo zaznanih tveganj, so se nanašali na:

- zmanjšanje tveganj pri izvajanju NOO, pri čemer naj bi nosilni organi:
 - v celoti zagotovili vsebinsko izvajanje zavez;
 - do 31. 12. 2022 vzpostavili notranje sisteme za učinkovito izvajanje ukrepov;
 - pripravili realne časovnice in
 - na podlagi teh časovnic poročali o napredku pri izvajanju ukrepov;
- pripravili morebitne prilagoditve NOO, tako da:
 - nosilni organi zagotovijo informacije in utemeljitve;
 - URSOO pripravi predlog scenarija morebitnih prilagoditev NOO;
- URSOO zagotovi tekoče informiranje vlade in MF o izvajanju NOO z mesečnimi poročili o napredku (doseganju mejnikov in ciljev) ukrepov, ki jim okvirna časovnica poteče v letih 2022 in 2023.

Za zmanjšanje tveganj pri izvajanju NOO je vlada 19. 10. 2022 sicer sprejela sklep, v katerem je nosilne organe pozvala, da bi najpozneje do 31. 12. 2022 vzpostavili notranje sisteme za učinkovito izvajanje ukrepov ter pospešili postopke za izpolnjevanje mejnikov in ciljev. V tem sklepu mesečno poročanje ni bilo predvideno, pa tudi pozneje posebnega sklepa v zvezi s tem ni sprejela. Glede na to, da je URSOO v letu 2023 prek MF vladi poročal večinoma mesečno v obliki Informacij o izvajanju NOO in je vlada vse Informacije o izvajanju NOO tudi obravnavala, ocenjujemo, da predlogu URSOO ni nasprotovala (več v točki 2.3.2.2).

Poročilo o uresničevanju NOO pred oddajo 2. zahtevka za plačilo EK je URSOO prek MF posredoval vladi v vladnem gradivu z dne 11. 9. 2023. Vlada se je z njim seznanila na seji dne 13. 9. 2023.¹⁰⁸

V poročilu je opisan finančni okvir nacionalnega NOO s stanjem po tem, ko je vlada s sklepom z dne 10. 7. 2023 potrdila predlog sprememb NOO, vključno z novim poglavjem REPowerEU.

V zvezi s finančno realizacijo so v poročilu prikazani podatki v 4 tabelah, pri katerih ni jasno oziroma nedvoumno razvidno obdobje, na katero se navedeni podatki nanašajo. Iz besedila lahko posredno razberemo, da se finančni podatki o porabi nanašajo na dan 31. 8. 2023, ocene porabe za obdobje september–december 2023 in leta 2024, 2025 in 2026 pa so pripravljene na podlagi ocen nosilnih organov, ki so jih posredovali 10. 8. 2023.

¹⁰⁸ Končna verzija poročila o uresničevanju NOO pred oddajo 2. zahtevka za plačilo EK je datirana 15. 9. 2023.

Obseg zahtevka za plačilo, ki ga sestavljata 2. in 3. obrok nepovratnih sredstev ter 1. obrok povratnih sredstev (posojil), pa je predstavljen le tako, da so naštetí naziv mejnika/cilja in odgovorni organ za izvedbo ter navedene povezave na spletna mesta s podatki oziroma prikazi teh mejnikov/ciljev.

Poročilo o uresničevanju NOO pred oddajo 3. zahtevka za plačilo EK je URSOO prek MF posredoval vladi v vladnem gradivu z dne 21. 6. 2024. Vlada se je z njim seznanila na seji 26. 6. 2024.

Finančno izvajanje NOO je predstavljeno v 3 tabelah s podatki o realizaciji po posameznih področjih za obdobje 2021–2026, realizaciji in oceni porabe po področjih in vrstah sredstev za obdobje 2021–2026 ter realizaciji in letni oceni porabe po nosilnih organih za obdobje 2021–2026. Pri tem pa ni jasno oziroma nedvoumno označeno obdobje, na katero se navedeni podatki nanašajo. Iz besedila lahko posredno razberemo, da se finančni podatki o porabi nanašajo na dan 31. 5. 2024, ocene porabe pa so, kot je navedeno, pripravljene na podlagi ocen nosilnih organov, ki so jih posredovali 8. 3. 2024.

V zvezi z varovanjem finančnih interesov EU prek revizij revizijskega organa so navedeni opisi revizij sistema (MNZ, MVZI), 3 (od 8) revizij iz nabora mejnikov v okviru 3. zahtevka za plačilo, pregled izpolnjevanja priporočil iz revizij ukrepov, ki so bili vključeni v 2. zahtevek za plačilo, ter posodobitev revizijske strategije in priprava letnega NOO dela za leto 2024.

Obseg zahtevka za plačilo, ki ga sestavljata 4. obrok nepovratnih sredstev ter 2. obrok povratnih sredstev, je predstavljen tako, da so le naštetí naziv mejnika/cilja in odgovorni organ za izvedbo ter povezave na spletna mesta s podatki oziroma prikazi teh mejnikov/ciljev.

Pojasnilo URSOO

URSOO pred oddajo zahtevka za plačilo pripravi poročilo o uresničevanju NOO in pri tem naslovi poglavja o doseženih mejnikih in ciljih, vključenih v zahtevek, finančnem izvajanju NOO ter sistemu izvajanja NOO na nacionalni ravni. Vsebina in struktura prvega poročila je bila prilagojena znanim okoliščinam v času oddaje prvega zahtevka za plačilo za potencialno spremembo NOO (to je zmanjšanje finančnega prispevka iz sredstev MOO, makroekonomska gibanja in tveganja, povezana z vojno v Ukrajini (energetska kriza, motnje v dobavnih verigah) ter inflacijo (vpliv podražitev na vrednost naložb). Posledično so se v poročilu naslovili tudi ukrepi za zmanjšanje identificiranih tveganj z vplivom na prihodnje izvajanje NOO (tvegani mejniki/cilji, nizka realizacija, pomanjkljiv sistemski okvir pri nosilnih organih).

Izhajajoč iz poročila o uresničevanju NOO pred oddajo prvega zahtevka, je URSOO pričel obdobjno poročati vladi o napredku pri izvajanju NOO in doseganju mejnikov/ciljev z okvirno časovnico realizacije v letih 2022 in 2023. Zato se v poročilu pred oddajo 2. zahtevka ni podvajalo vsebin iz obdobjnega poročanja. Ob tem je bila priprava poročila ob oddaji 2. zahtevka pogojena z odobritvijo predloga spremembe NOO s strani EK, kot to izhaja iz uvoda poročila.

Ugotovili smo, da URSOO kot koordinacijski organ določa vsebino poročila o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka v pretežnem delu po svoji presoji. Iz uredbe o izvajanju in smernic namreč jasno izhaja le, da je poročilo o uresničevanju NOO namenjeno seznanitvi vlade z napredkom pri izvajanju

NOO ter da je kot tak edini obvezni način poročanja¹⁰⁹. Ni pa niti v uredbi o izvajanju niti v smernicah opredeljeno, kaj naj bi po vsebini poročilo o uresničevanju NOO obsegalo.

Glede na to, da je bilo poročanje s poročili o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka za izplačilo EK predvideno kot redna oblika seznanjanja vlade z uresničevanjem NOO, bi bilo po naši oceni primerno, da so posamezni doseženi mejniki in cilji v poročilu predstavljeni tudi v kontekstu celotnega NOO, torej da je navedeno tudi, h kateremu cilju prispeva in v okviru katerega stebra, kolikšna je njegova vrednost in ali je bil dosežen v načrtovanem roku. Ob tem bi bilo po naši oceni za dobro upravljanje izvajanja NOO tudi koristno, da bi URSOO kot koordinacijski organ v tem poročilu opozoril na morebitne izzive oziroma težave pri izvajanju NOO, ki še ne predstavljajo bistvenega odstopanja od doseganja mejnikov in ciljev iz načrta, ali pri izvajanju načrta, da bi bila s tem seznanjena tudi vlada še pravočasno, preden bi prišlo do bistvenih odstopanj. Seznanjanje vlade prek Informacij o izvajanju NOO je namreč odvisno od volje MF, da te dokumente posreduje, in vlade, da se z njimi seznani in jih obravnava, saj URSOO tega ne more zahtevati, MF in vlada pa tega nista obvezana narediti. Poročanje vladi prek MF na podlagi poročil o uresničevanju pred oddajo zahtevka za izplačilo EK pa URSOO zagotavlja, da MF o stanju izvajanja NOO poroča vladi. Ocenjujemo, da priprava poročil o uresničevanju NOO zgolj zato, da se zadosti formalni zahtevi uredbe o izvajanju, ni primer dobre prakse upravljanja izvajanja in kaže na neustreznost vzpostavljene ureditve v praksi.

2.3.2.2 Informacije o izvajanju NOO

URSOO je kot vrsto izrednih poročil o izvajanju NOO pripravljala Informacije o izvajanju NOO in poročila, ki jih je mesečno ali dvomesečno pripravljala za vlado potem, ko je v svojem poročilu o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka z dne 20. 10. 2022 med predlogi ukrepov za zmanjšanje tveganj pri izvajanju NOO za namen tekočega informiranja o izvajanju NOO predlagal mesečno poročanje kabinetu predsednika vlade in MF, kot mu to omogoča drugi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju.

V preambulah Informacij o izvajanju NOO je sicer napisano, da je vlada 19. 10. 2022 sprejela ukrepe za zmanjšanje tveganj pri izvajanju NOO, ki so v preambulah navedeni kot mesečno poročanje o doseganju ciljev, posredovanje realne časovnice izvedbe doseganja mejnikov/ciljev in poročanje o napredku pri njihovem doseganju, vendar URSOO med dokumentacijo ni predložil sklepa ali drugega dokumenta, iz katerega bi izhajalo, da je vlada predlog takega poročanja potrdila. Vlada je s sklepom z dne 19. 10. 2022 potrdila le seznanitev s poročilom o uresničevanju NOO.

Iz dejstva, da je vlada v letu 2023 obravnavala vse predložene Informacije o izvajanju NOO, in pojasnila URSOO, da je URSOO zaradi poročanja prek Informacij o izvajanju NOO v Poročilo o uresničevanju NOO pred oddajo 2. zahtevka uvrstil manj vsebine kot v poročilo pred prvim zahtevkom, lahko ocenimo, da sta se vlada in/ali MF strinjala z mesečnim poročanjem (več v točki 2.3.2.1). Vendar pa menimo, da bi morala vlada svoje strinjanje s takim predlogom poročanja jasno in nedvoumno potrditi in dokumentirati, saj gre za ključen element procesa upravljanja izvajanja, ki ne more temeljiti zgolj na pobudi URSOO, da po svoji presoji, kdaj gre za bistvena odstopanja od načrtovanega, izvajanja ažurno, jasno, celovito in relevantno obvešča vlado. Iz

¹⁰⁹ Prvi odstavek 25. člena uredbe o izvajanju.

dokumentacije namreč ne moremo potrditi, da je vlada izkazovala jasen interes za to, da bi bila sprotno in ažurno obveščena o stanju izvajanja NOO kot celote. Iz sklepov vlade izhaja le, da se je zgolj seznanjala in v nekaj primerih odzivala na pozive in opozorila o bistvenih odstopanjih s strani URSOO (oziroma MF), kljub temu da so že podatki o izvajanju NOO iz Informacije o izvajanju z dne 12. 7. 2022 kazali, da se dinamika predložitve zahtevkov za plačilo odmika zaradi počasnejšega doseganja mejnikov in ciljev. Glede na vsebino Informacij o izvajanju NOO so bili ti podatki po naši oceni taki, da bi v učinkovitem sistemu upravljanja morali biti deležni pozornosti najvišje ravni upravljanja (več v točki 2.4).

Predložene Informacije o izvajanju NOO, ki jih je pripravil URSOO, se nanašajo: 1 na leto 2022, 8 na leto 2023 in 2 na leto 2024. Nobena od Informacij o izvajanju NOO ni oštevilčena s klasifikacijskim ali drugim identifikacijskim znakom, natančnih datumov posameznega dokumenta URSOO razen za 3 od 11 Informacij o izvajanju NOO ne moremo določiti.¹¹⁰ Dejstvo, da iz dokumentov URSOO ni mogoče razbrati njihovega (dejanskega) natančnega datuma, ocenjujemo kot večjo pomanjkljivost, ki postavlja pod vprašaj ažurnost, zanesljivost in verodostojnost vsakega dokumenta in vseh kot celote. S številko in datumom so bile opremljene le nekatere verzije Informacij o izvajanju NOO, pripravljene po sejah vlade, predvsem tiste, pri katerih je bil po sejah vlade pripravljen čistopis, in so oštevilčene in datirane kot dokumenti vlade (kot prikazuje Tabela 9).

Informacije o izvajanju NOO nimajo enotne vsebine in so napisane zelo raznoliko, tudi na mestih, kjer bi bilo nujno, da je zapis enak, kot na primer realizacija porabe sredstev in ocena porabe sredstev, stanje na področju doseganja mejnikov in ciljev, stanje mejnikov in ciljev, ki morajo biti izvedeni, saj sicer primerjava med meseci ni mogoča. Strukturo Informacij o izvajanju NOO po vsebini v obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, prikazuje Tabela 8.

¹¹⁰ Na večini dokumentov je naveden le mesec, na nekaterih tudi ta ne. Ugotovili smo, da je prostor, kjer naj bi se nahajal datum dokumenta, nastavljen polje, kar pomeni, da se datum osveži vedno, kadar se dokument odpre. Datirane so le Informacije o izvajanju NOO z dne 2. 7. 2022, 31. 8. 2023 in 26. 10. 2023, mesec je naveden pri Informacijah o izvajanju NOO za januar, februar, marec, april, december, februar in junij 2024. Na Informacijah o izvajanju NOO, ki je bila priložena vladnemu gradivu dne 7. 6. 2023, pa ni naveden niti datum. Da gre za Informacije o izvajanju NOO za mesec maj, smo sklepali iz naslovov tabel v dokumentu, kjer je naveden datum prikaza stanja finančnega izvajanja v tabelah (26. 5. 2023), datum prikaza statusa doseganja mejnikov in ciljev pa ni nikjer naveden.

Tabela 8 Pregled vsebin Informacij

	2022	2023								2024	
Poglavje	julij	januar	februar	marec	april	maj	avgust	oktober	december	februar	junij
Finančno izvajanje načrta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Realizacija porabe sredstev in ocena porabe sredstev	✓	ocena porabe za 1. četrtnje	sprememba za 1. četrtnje ocene porabe	ocena porabe za 2. četrtnje in sprememba letne ocene porabe	✓	✓	sprememba letne ocene porabe	sprememba ocene za 4. četrtnje	✓	sprememba ocene porabe za 2. četrtnje in letne porabe za 2024, 2025 in 2026; dodan prikaz porabe po razvojnih področjih	✓ brez prikaza porabe po razvojnih področjih
Stanje na področju doseganja mejnikov in ciljev	✓ le kot sezname ukrepov, načrtovanih za prve tri zahtevke	✓	✓	✓	✓ navedeni odgovorni organi; dodan opis stanja pri posameznem mejniku in cilju	✓ naveden odgovorni organ; ni opisa stanja; dodana ocena resorja, kdaj bo cilj/mejnik dosežen	✓ naveden odgovorni organ; ni opisa stanja; dodana ocena resorja, kdaj bo cilj/mejnik dosežen	✓ naveden odgovorni organ; ni opisa stanja; navedena ocena resorja, kdaj je skrajni rok izvedbe	✓	✓ naveden nosilni organ; ni ocene stanja; navedna tveganja za izvedbo mejnika/cilja	✓ navedeni samo odgovorni organi, kjer je zamuda; spet opis stanja, ne tveganja
Ključni poudarki za izvajanje NOO		✓						✓			
Izzivi pri izvajanju		✓	✓	✓						✓ dodani predlogi ukrepov	
Odperte zadeve	✓										
Vzpostavitev notranjih sistemov kontrol izvajanja NOO		✓	✓								
Aktivnosti za prilagoditev NOO		✓	✓	✓	✓			✓ stanje spremembe NOO			
Stanje 2. zahtevka						✓			✓		
Vpliv ujme							✓				
Stanje mejnikov/ciljev, ki morajo biti izvedeni								✓ do konca 2023	✓ do konca 2023	✓ v 2024	✓ v 2024 in začetku 2025
Ključne aktivnosti v 2024										✓	
Predvideni zahtevki v 2024 in v začetku 2025											✓

Vir: Informacije o izvajanju NOO.

Vsem Informacijam o izvajanju NOO so skupna le poglavja o finančnem izvajanju NOO na določen dan, realizaciji porabe sredstev in oceni porabe sredstev ter stanju na področju doseganja mejnikov oziroma ciljev, ki pa se po vsebini oziroma kategorijah navedenih podatkov tudi razlikujejo med Informacijami o izvajanju NOO in niso primerljivi. Poleg teh imajo posamezne Informacije o izvajanju NOO še eno do tri druga poglavja.

V vseh Informacijah o izvajanju NOO je v poglavju o finančnem izvajanju NOO tabela, ki prikazuje povzetek finančnega izvajanja NOO po postavkah: izplačila iz sklada od začetka 1. 2. 2020 do presečnega datuma konkretnega poročila, stanje na skladu NOO na presečni datum, število uvrščenih projektov v NRP, veljavna vrednost projektov, uvrščenih v NRP, ne pa tudi, koliko projektov je bilo na novo uvrščenih v obdobju od zadnjega poročanja, čeprav je ta podatek kasneje zapisan v alinejah pod tabelo. Pod tem prikazom so navedene tudi nekatere bolj vsebinske in za upravljanje izvajanja NOO pomembne informacije, ki so bile sprva naslovljene "ključni poudarki", od meseca maja 2023 tega naslova ni več. Informacije po vsebini, predvsem o realizaciji, ostajajo, vendar so nekoliko manj izpostavljene.

Poleg te tabele so v vseh Informacijah o izvajanju NOO navedene le še informacije o realizaciji porabe sredstev in oceni porabe, sicer za različna obdobja, kar onemogoča (otežuje) primerjavo med meseci/obdobji poročanja (Tabela 8). Ostale kategorije podatkov o realizaciji, kot sta prikaz realizacije sredstev MOO po področjih oziroma poglavjih NOO ali po strukturi nosilnih organov, niso navedene v vseh Informacijah o izvajanju NOO, čeprav bi po naši oceni za celovit prikaz stanja izvajanja NOO morale biti. Oba sklopa informacij, informacije o realizaciji porabe sredstev in oceni porabe, sta napisana med različnimi Informacijami o izvajanju NOO različno in na načine, ki jih po naši oceni ni mogoče primerjati, saj so obdobja ocen različna, nekatere ocene so mesečne, nekatere četrtnetne, nekatere so preračuni četrtnetnih na mesece, med meseci se v Informacijah o izvajanju NOO uporabljajo različne oblike navedb, tako da niti 2 Informaciji o izvajanju NOO med sabo nista primerljivi, čemur bi po naši oceni za te kategorije podatkov za celovit in ažuren pregled morale ustrezati.

Podatki o realizaciji porabe sredstev iz februarja in marca 2023 so navedeni zgolj v zneskih dejanske porabe, brez podatkov o načrtovani porabi (za ta mesec, četrtnetje ali leto) in brez v odstotkih izraženega deleža glede na mesečni, četrtnetni ali letni načrt. Informacija o izvajanju NOO iz aprila 2023 vsebuje znesek dejanske porabe in v odstotkih izražen delež, ki ga prestavlja, brez navedbe za kateri delež gre, za načrtovane porabe za mesec ali drugo obdobje. Informacije o izvajanju NOO iz maja, avgusta, oktobra in decembra 2023 poleg zneska dejanske porabe v obdobju, na katero se nanašajo, vsebujejo še v odstotkih izražen delež od predvidene porabe, ki pa je spremenljiv pojem. Predvidena poraba je namreč poraba, ki izhaja iz ocen porabe nosilnih organov, ki se po podatkih iz dokumentacije skozi leto bistveno spreminjajo v smeri manjše porabe od načrtovane v NOO in je kljub temu še vedno nerealno visoka.

Informacije o ocenah porabe se nanašajo na različna obdobja – mesec, četrtnetje, leto – in so v različnih Informacijah o izvajanju NOO pridobljene in podane različno.

Primer spreminjanja ocen porabe pri izvajanju NOO

URSOO je četrtletne ocene porabe pridobival od nosilnih organov, in sicer:

- 14. 12. 2022 za obdobje januar–marec 2023 v obsegu 56,7 milijona EUR;
- 14. 2. 2023 popravek za obdobje januar–marec 2023 na obseg 31,4 milijona EUR (znižanje za 25,3 milijona EUR);
- 28. 3. 2023 za obdobje april–junij 2023 v obsegu 76,9 milijona EUR;
- 16. 10. 2023 za obdobje oktober–december 2023 v obsegu 173,2 milijona EUR;
- 30. 11. 2023 popravek za obdobje oktober–december 2023 na obseg 108,8 milijona EUR (znižanje za 64,7 milijona EUR).

Četrtletne ocene za obdobje julij–september 2023 nismo našli v nobeni od Informacij o izvajanju NOO.

Letne ocene porabe so se po podatkih iz Informacij o izvajanju NOO spreminjale, in sicer:

- 30. 11. 2022 ocenjen obseg 588,4 milijona EUR;
- 22. 3. 2023 popravek na obseg 419,5 milijona EUR (znižanje za 168,9 milijona EUR);
- 3. 8. 2023 popravek na obseg 360,5 milijona EUR;
- 16. 10. 2023 popravek na obseg 244,0 milijona EUR na podlagi realizacije januar–september 2023 in ocene oktober–december 2023.

Na podlagi podatkov pri popravku četrtletne ocene porabe za obdobje oktober–december 2023 z dne 30. 11. 2023 je to pomenilo, da se tudi letna ocena porabe zniža za 64,7 milijona EUR na 179,3 milijona EUR. Letna ocena porabe se je tako ob upoštevanju dejanske realizacije v 12 mesecih znižala za (588,4 milijona EUR – 179,3 milijona EUR) 409,1 milijona EUR ali 69,5 %.

Enako kot pri realizaciji porabe je tudi predvidena poraba ves čas bistveno odstopala od dejanske, kar po naši oceni kaže na nezanesljivost podatkov in v tem smislu zmanjšuje njihovo relevantnost za dobro upravljanje izvajanja.

Poglavje o izzivih oziroma problemih pri izvajanju NOO imajo le Informacije o izvajanju NOO iz januarja, februarja in marca 2023 ter februarja 2024, v Informacijah o izvajanju NOO iz oktobra 2023 je to uvrščeno med ključne poudarke za izvajanje NOO. V Informacijah o izvajanju NOO za april 2023 in februar 2024 je URSOO sicer vključil navedbe, ki bi jih lahko uvrstili med izzive pri izvajanju ali tveganja, a so bile te navedbe v čistopisih po seji vlade izločene oziroma odstranjene. Informacije o izvajanju NOO za januar in marec 2023 pa sta bili označeni s stopno tajnosti INTERNO, ki je bila za Informacije o izvajanju NOO za marec 2023 umaknjena 22. 2. 2024. Ob zavedanju, da imajo lahko upravljavci na najvišji ravni upravičene razloge za zadrževanje podatkov o izzivih in težavah pri izvajanju NOO znotraj sistema upravljanja, pa je po naši oceni to primer slabe prakse in netransparentnega/nepreglednega poslovanja, če navzven ni jasno in vidno odzivanje najvišjih ravni upravljanja na zaznane izzive in tveganja v obliki sklepov ali drugih dejanj, ki bi bila usmerjena v njihovo zmanjševanje ali odpravo in se zrcalijo v izboljšanjem doseganju mejnikov in ciljev.

URSOO navaja, da se glede podatkov, v kateri fazi so ukrepi in kdaj bodo dokončani oziroma kolikšna bo zamuda, zanaša na ocene nosilnih organov. Ob tem, da so bila odstopanja pri ocenah nosilnih organov glede predvidne realizacije in porabe na ravni četrtletij in let ves čas izvajanja NOO res

velika, splošna in stalna, po naši oceni ocena nosilnih organov kot podatek ni dovolj zanesljiva podlaga za upravljanje izvajanja tako obsežnega programa, kot je NOO, in vnaša znatna tveganja za ustrezno odločanje in usmerjanje izvajanja NOO v smeri, da bodo mejniki in cilji doseženi. Tveganje ocenjujemo kot veliko še posebej za ustrezno odzivanje na zaznana odstopanja pri izvajanju NOO. Vse zgornje ugotovitve o neenotnosti, neprimerljivosti, nejasnosti, ki jih ocenjujemo kot pomanjkljivosti in slabosti sistema upravljanja izvajanja, so po naši oceni primeri slabe prakse upravljanja, še posebej ob tem, da je URSSO v poročilu pred oddajo 1. zahtevka 20. 10. 2022 predlagal kot ukrep za izboljšanje izvajanja mesečno poročanje kabinetu predsednika vlade (vladi) in MF za namen tekočega informiranja o izvajanju NOO in poročanje o napredku oziroma doseganju mejnikov in ciljev.

Po pregledu pridobljenih Informacij o izvajanju NOO, lahko ugotovimo, da so bili vladi in MF posredovani različni in številni podatki in tudi nekaj informacij o izvajanju NOO, vendar ti po naši oceni niso dovolj celoviti, jasni in primerljivi, da imela vlada in MF na podlagi teh posredovanih gradiv dober pregled nad uresničevanjem NOO. Neprimerljivost podatkov, neenotnost kategorij poročanja, pomanjkanje primerjav s stanjem ob zadnjem poročanju in časovna nedoločenost podatkov ne daje jasnih, celovitih, primerljivih in relevantnih informacij za učinkovito upravljanje izvajanja NOO. Za ključno fazo upravljanja, usmerjanje z ukrepanjem na podlagi prejetih informacij o izvajanju, so potrebni relevantni podatki in informacije, ki pa morajo biti za to, da ustrezajo kriteriju relevantnosti, pravočasni, popolni, točni, celoviti, jasni in primerljivi.

Ukrep URSSO

V letu 2024 je bila vzpostavljena enotna struktura poročanja o izpolnjevanju mejnikov in ciljev s ključnimi poudarki, smiselno prilagojenim uvodnim poglavjem ter dodanim poglavjem o napredku pri izvajanju reform in naložb.

2.4 Usmerjanje izvajanja

Za učinkovito upravljanje izvajanja katerih koli aktivnosti, ki se izvajajo z namenom, da se dosežejo vnaprej začrtani cilji, je nujno, da je enemu izmed udeležencev sistema upravljanja podeljena pristojnost odločanja na najvišji ravni glede nadaljnjih korakov oziroma ukrepov in s tem usmerjanja aktivnosti vseh udeleženi. V sistemu upravljanja izvajanja NOO, kakor je vzpostavljen z uredbo o izvajanju, taka pristojnosti ni bila podeljena nobenemu izmed udeležencev izvajanja. Zato je vlada edina, ki ima pooblastilo, na podlagi sicer splošnega zakona, da sprejema zavezujoče odločitve na najvišji ravni, določa naloge in roke za njihovo izvedbo vsem drugim organom v državi in s tem usmerja izvajanje NOO kot celote tako, da bodo mejniki in cilji doseženi (več v točki 2.2.1.1).¹¹¹

Pri izvajanju NOO smo v okviru usmerjanja izvajanja proučili pogoje za učinkovito usmerjanje izvajanja NOO v Republiki Sloveniji tako, da smo preverili, ali MF in vlada obravnavata prejeta poročila URSSO in v njih identificirana tveganja ter predloge ukrepov za obvladovanje tveganj in

¹¹¹ Prvi odstavek 2. člena ZVRS.

ustrezno ukrepata, pri čemer kot ustrezno razumemo ažurno odzivanje z jasno opredelitvijo potrebnih aktivnosti za odpravo tveganj, rokov in nosilcev aktivnosti.

Številna izredna poročila o izvajanju v obliki Informacij o izvajanju NOO, ki jih je URSOO pripravil na podlagi drugega odstavka 25. člena uredbe o izvajanju, bi bilo mogoče skladno z uredbo o izvajanju tolmačiti ne samo kot poročanje o bistvenih odstopanjih pri izvajanju, temveč tudi kot pozive vladi, da ukrepa v zvezi z ugotovljenimi bistvenimi odstopanji pri doseganju mejnikov in ciljev ali pri izvajanju. V tem smislu so po naši oceni tudi odraz pomanjkljivosti vzpostavljenega sistema upravljanja pri usmerjanju sistema na ravni NOO kot celote.

Tabela 9 prikazuje sklepe in njihovo vsebino, ki jih je vlada sprejela v obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, in ki po vsebini predstavljajo usmerjanje izvajanja NOO kot celote na najvišji ravni upravljanja.

Tabela 9 Dinamika in vsebina dokumentov v zvezi z izvajanjem NOO med URSOO (MF) in vlado

Datum seje/ sklepa vlade	Sklep - vsebina	Pravna podlaga sklepa	Naslovnik sklepa
28. 4. 2021	- sprejem NOO - pooblastilo SVRK, da predloži NOO EK - ustanovitev koordinacijskega organa (URSOO) - priprava uredbe o izvajanju - odreditev vsem ministrstvom, da aktivnosti v okviru NOO izvajajo v skladu z izvedbeno strukturo iz priloge sklepa	2. člen in šesti odstavek 21. člena ZVRS	ministrstva, vladne službe
20. 10. 2021	izdaja uredbe o izvajanju	sedmi odstavek 21. člena ZVRS	/
14. 7. 2022	seznanitev z Informacijo o aktivnostih za doseganje mejnikov in ciljev NOO	šesti odstavek 21. člena ZVRS	ministrstva, vladne službe
19. 10. 2022	- seznanitev pred oddajo zahtevka za plačilo 1. obroka nepovratnih sredstev EK s poročilom o uresničevanju NOO - poziv ministrstvom in vladnim službam, da najpozneje do 31. 12. 2022 vzpostavijo notranje sisteme in postopke za učinkovito izvajanje ukrepov ter pospešijo postopke za izpolnjevanje mejnikov in ciljev	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP
2. 2. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - poziv ministrstvom in vladnim službam, da do 20. 2. 2023 URSOO posredujejo časovnico izpolnitve mejnikov in ciljev skupaj s podpisano izjavo ministrstva, da so v navedenem obdobju realno izvedljivi, in navedejo, kateri niso realno izvedljivi	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP, URSOO
2. 3. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - določitev naloge URSOO, da do 16. 3. 2023 pripravi predlog izhodišč za prilagoditev NOO v skladu s preglednico znižanj nepovratnih sredstev	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP, URSOO
16. 3. 2023	- sprejem izhodišč za prilagoditev NOO - določitev naloge URSOO, da pripravi predlog za prilagoditev NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP, URSOO
6. 4. 2023	seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO	šesti odstavek 21. člena ZVRS in 25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe
11. 5. 2023	seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP
8. 6. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO in - sprejem predloga državnega zbora – Odbora za finance o četrtnem poročanju o uresničevanju NOO tako, da se mu posreduje Informacija o izvajanju NOO	šesti odstavek 21. člena ZVRS	ministrstva, vladne službe
10. 7. 2023	- potrditev predloga spremembe NOO, vključno z novim poglavjem REPowerEU - pooblastitev URSOO, da do 14. 7. 2023 formalno posreduje predlog NOO EK in ga vsebinsko, administrativno in tehnično uskladi z EK do formalne odobritve s strani Sveta EU	7. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, UNP, URSOO
24. 8. 2023	- seznanitev z Informacijo o povratnih sredstvih NOO za dodatno financiranje projektov sanacije poplav v avgustu 2023 in - določitev naloge URSOO, da uskladi predlog projektov za financiranje iz povratnih sredstev za izvajanje NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, URSOO, UNP, UKOM

Datum seje/ sklepa vlade	Sklep - vsebina	Pravna podlaga sklepa	Naslovnik sklepa
30. 8. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO, vključno z vplivom ujme v avgustu 2023 na izvajanje reform in naložb - določitev naloge URSOO, da skupaj z odgovornimi organi za izvajanje NOO pripravi predlog možnih ukrepov za prilagoditev NOO zaradi posledic ujme v avgustu 2023 in ga uskladi z EK	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe URSOO, UNP
30. 8. 2023	- določitev Okvirnega seznama področij za odobritev dodatnih posojil, in ponovno angažiranje že odobrenih posojil iz MOO in - pooblastitev URSOO, da najpozneje do 31. 8. 2023 EK posreduje prošnjo za odobritev dodatnih posojil, in ponovno angažiranje že odobrenih posojil iz MOO, v kateri mora navesti tudi ključne reforme, ki so povezane z interventnimi ukrepi po poplavih v avgustu 2023, in jo do formalne odobritve s strani EK vsebinsko, administrativno in tehnično uskladi	šesti odstavek 21. člena ZVRS in 7. in 25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe URSOO, UNP
13. 9. 2023	seznanitev pred oddajo 2. zahtevka za plačilo za 2. in 3. obrok nepovratnih sredstev ter 1. obrok povratnih sredstev s poročilom o uresničevanju NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe URSOO, UNP
25. 10. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - določitev naloge pristojnim ministrstvom in drugim pristojnim organom, da pospešijo in prednostno obravnavajo postopke za izdajo zahtevanih oziroma spremljajočih dokumentov, dovoljenj ali soglasij za začetek ali nadaljevanje izvajanj naložb iz NOO, z namenom uspešnega pravočasnega zaključka predvidenih naložb iz načrta NOO in zagotovitve maksimalnega koriščenja sredstev MOO - določitev, da se skladno s sklepom državnega zbora – Odbora za finance Informacijo o izvajanju NOO posreduje državnemu zboru	šesti odstavek 21. člena ZVRS in 25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe
14. 12. 2023	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - poziv ministrstvom in vladnim službam, odgovornim za izvajanje NOO, da prednostno pospešijo aktivnosti za izvajanje reform in naložb, ki morajo biti zaključene do 31. 12. 2024 - odločitev, da URSOO kot koordinacijski organ kvartalno poroča vladi o izvajanju NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe URSOO, UNP
29. 2. 2024	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - odreditev ministrstvom in vladnim službam, ki so odgovorni za izvajanje NOO, da pohitijo aktivnosti za izpolnitev mejnikov in ciljev, ki bi morale biti zaključene v letu 2023 oziroma prvi polovici 2024 ali do konca leta 2024, - odreditev ministrstvom in vladnim službam, ki so odgovorni za izvajanje NOO, da do 7. 3. 2024 identificirajo odstopanja od zahtev v Izvedbenem sklepu NOO in URSOO posredujejo predlog prilagoditvenih ukrepov - določitev, da se skladno s sklepom državnega zbora – Odbora za finance Informacijo o izvajanju NOO posreduje državnemu zboru	šesti odstavek 21. člena ZVRS in 25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe
24. 4. 2024	seznanitev z Informacijo o odstopanjih pri izvajanju NOO s predlogi prilagoditvenih ukrepov	sklep vlade z dne 29. 2. 2024	/
6. 6. 2024	- seznanitev z Informacijo o izvajanju NOO - določitev, da se skladno s sklepom državnega zbora – Odbora za finance Informacijo o izvajanju NOO posreduje državnemu zboru	šesti odstavek 21. člena ZVRS in 25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe
26. 6. 2024	seznanitev pred oddajo zahtevka za plačilo 4. obroka nepovratnih sredstev in 2. obroka posojil s poročilom o uresničevanju NOO	25. člen uredbe o izvajanju	ministrstva, vladne službe, URSOO, UNP

Pri pregledu vladnih gradiv za v tabeli navedene sklepe smo ugotovili, da je pripravljavec/predlagatelj (MF in URSOO) v več primerih predlagal ostrejši zapis točk sklepa, ki se nanaša na nalaganje aktivnosti nosilnim organom, vlada pa jih je, razen v nekaj primerih, v sklepih 2. 3. 2023 in 25. 10. 2023 in 29. 2. 2023 omilila. Tako je predlagatelj (MF in URSOO) v vladnih gradivih za sejo 19. 10. 2022 predlagal, da vlada nosilne organe pozove, da najpozneje do 31. 12. 2022 vzpostavijo notranje sisteme in postopke za učinkovito izvajanje ukrepov ter pospešijo postopke za izpolnjevanje mejnikov in ciljev, vlada je ta poziv preoblikovala v zapis, da nosilni organi to naredijo, brez roka ali posledic v primeru opustitve. V vladnih gradivih za sejo 2. 2. 2023 je predlagan poziv nosilnim organom preoblikovala v zapis, da posredujejo časovnico izpolnitve mejnikov in cilje ter podpisano izjavo ministra, da so navedeni mejniki in cilji realno izvedljivi, in posebej navedejo, kateri niso, brez posledic v primeru opustitve. Za sejo vlade 14. 12. 2023 je predlagal, da vlada nosilnim organom naloži, da prednostno pospešijo aktivnosti za izvajanje reform in naložb, ki morajo biti skladno z izvedbenim sklepom zaključene do 31. 12. 2024, vlada pa jih je v sklepu le pozvala, brez konkretnjših usmeritve, ciljev, rokov ali posledic v primeru opustitve.

Take odločitve vlade so glede na vsebino Informacij o izvajanju NOO in v njih opredeljenih izzivih po naši oceni pomanjkljive in zato neustrezne, saj ne kažejo na to, da bi vlada aktivno uporabljala vse razpoložljive vzroke, da bi zagotovila kar čim boljše izvajanje NOO, ki pa je ključno odvisno od delovanja in sodelovanja nosilnih organov. Njene aktivnosti, kakor izhajajo iz sklepov in druge prejete dokumentacije, so po naši oceni preveč ohlapne in premalo strukturirane v smislu jasnih navodil o naslovniki, vsebini, rokih za izvedbo in posledicah v primeru neizvršitve, da bi jih lahko ocenili kot učinkovito usmerjanje izvajanja NOO kot celote. Pr čemer je od aktivnosti oziroma prizadevanj vseh udeležencev izvajanja NOO odvisna tudi uspešnost vlade pri uresničevanju NOO kot celote in s tem koriščenju možnosti, ki jih daje MOO Republiki Sloveniji.

Pojasnilo vlade

Vlada poleg formalnih usmeritev v obliki sklepov ministrstvom podaja tudi usmeritve na sejah vlade, ki so koristne kot operativni ukrep za pospešitev postopkov. Na ta način si vlada zagotavlja celovit vpogled v izvajanje NOO, vključno z razlogi za morebitna začasna odstopanja od dinamike, določene za doseganje mejnikov in ciljev. Šele ob upoštevanju različnih dokumentov, vsebine poročil in poznavanja dejanskega stanja lahko vlada ukrepa usmerjeno na posamičen ukrep ali projekt, saj bi enoznačno sprejeti ukrepi vodili v nasprotno smer od željenih ciljev.

Pregled dinamike, vsebine in števila dokumentov med URSOO, MF in vlado po naši oceni pokaže tudi, da učinkovito upravljanje izvajanja NOO ne more potekati brez ažurno in celovito informiranega odločevalca in usmerjevalca na najvišji ravni. Po naši oceni bi bilo zato za učinkovito upravljanje izvajanja NOO bolj ustrezno, predvsem v fazi usmerjanja izvajanja, da bi bila vlada neposredno in ažurno seznanjena s podatki in informacijami o stanju pri izvajanju NOO ves čas izvajanja NOO (več v točki 2.2.1.1).

Ukrep vlade

Vlada je 17. 4. 2025 sprejela sklep, s katerim je ministrstvom in vladnim službam, ki so odgovorni za izvajanje NOO, naložila, da za ukrepe, ki se s Predlogom spremembe NOO št. 3 ne izločijo, poglobijo aktivnosti za realizacijo mejnikov in ciljev, da bodo izpolnjeni v skladu s predlaganim spremenjenim časovnim okvirom. Poleg tega je vlada URSOO naložila, da vladi o napredku pri izvajanju NOO mesečno poroča do konca obdobja izvajanja NOO.

Pregled sklepov vlade v zvezi z usmerjanjem izvajanja NOO pokaže tudi, da je vlada sklepe sprejemala na različnih pravnih podlagah ob obravnavi istovrstnih dokumentov in za istovrstne vsebine. Pri tem je vlada praviloma sledila predlagatelju vladnih gradiv, MF, ki pa izbire in razlogov za različnost pravnih podlag predlaganih sklepov nikjer v gradivu ni pojasnilo. Tako je sklepe ob seznanitvi in obravnavi Informacij o izvajanju NOO sprejemala tako na podlagi samo 25. člena uredbe o izvajanju kot samo na podlagi šestega odstavka 21. člena ZVRS, v katerem je določeno, da vlada, kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme sklep, ali pa kombinaciji obeh določil. Po naši oceni zgolj 25. člen uredbe o izvajanju ni ustrezna podlaga za izdajo sklepa vlade, tudi samo o seznanitvi z Informacijami o izvajanju NOO, predvsem pa ne v primerih, ko je s sklepom nalagala naloge ali odločala o vprašanjih, povezanih z izvajanjem NOO. Po naši oceni je ustrezna pravna podlaga za tovrstne sklepe šesti odstavek 21. člena ZVRS, odvisno od vsebine tudi v povezavi s 25. členom uredbe o izvajanju. Uredba o izvajanju kot izvedbeni predpis nalaga obveznosti in pravice le udeležencem izvajanja NOO in vlade

v ničemer ne zavezuje ali ji daje izrecna pooblastila za ukrepanje, zato menimo, da zgolj uredba o izvajanju ne more biti ustrezna podlaga sklepov vlade.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Vlade Republike Slovenije** (vlada), **Ministrstva za finance** (MF) in **Urada Republike Slovenije za okrevanje in odpornost** (URSOO) pri upravljanju izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost (NOO) v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 7. 2020 do 30. 6. 2024.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali so bili vlada, MF in URSOO učinkoviti pri upravljanju izvajanja NOO. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na revizijski podvprašnji, in sicer: ali so vlada, MF in URSOO načrtovali v začrtanih rokih uresničljive ukrepe in zagotovili pogoje za učinkovito upravljanje izvajanja NOO ter ali so vlada, MF in URSOO učinkovito spremljali in usmerjali izvajanje NOO. Republika Slovenija se sooča z zamudami pri izvajanju NOO, kar je po naši oceni posledica tudi 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. Odgovornost za izvajanje NOO kot celote v Uredbi o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost (uredba o izvajanju) ni opredeljena. Po splošnih predpisih je za izvajanje NOO kot celote odgovorna vlada. V uredbi o izvajanju med nalogami URSOO ni navedeno, da usklajuje in usmerja izvajanje NOO, kakor to določa Uredba o dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev. URSOO tako vzvodov in pristojnosti, ki bi bili potrebni za učinkovito in uspešno usklajevanje ter usmerjanje izvajanja NOO, po uredbi o izvajanju nima, kar mu ne omogoča izvajanja dela nalog, ki so bile zanj predvidene v NOO in za katere je bil ustanovljen z uredbo o organih v sestavi ministrstev. Posledica neustrezne zasnove sistema je po naši oceni tudi pomanjkanje popolnih in zanesljivih podatkov za spremljanje izvajanja NOO ter nesistematično in nestrukturirano poročanje, kar zmanjšuje možnosti za učinkovito usmerjanje izvajanja NOO kot celote. Zato menimo, da vlada tveganja, da NOO ne bo izveden v začrtanem obsegu in rokih ter da bo poraba sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost slabša od načrtovane, v okviru obstoječega sistema upravljanja izvajanja NOO ne obvladuje v zadostni meri.

Vlada je pričela s pripravo NOO julija 2020. Sprejeti NOO je bil zastavljen ambiciozno, obsegal je področja v pristojnosti vseh tedanjih ministrstev, za izvajanje so bili predvideni številni izvajalci. V okviru NOO je bilo načrtovanih 34 reform, med njimi tudi systemske in strukturne reforme ter 48 naložb. Tveganja za uresničitev NOO so bila pri večini mejnikov in ciljev predlaganih ukrepov sicer opredeljena, vsled pomanjkanja podrobnejših navodil s strani vlade in MF pa ni bila opredeljena verjetnost nastanka tveganj. Iz predložene dokumentacije ne izhaja, da so bila opredeljena tveganja tudi upoštevana pri pripravi NOO.

Oktober 2023 je bil NOO spremenjen zaradi znižanja finančnega prispevka nepovratnih sredstev po preračunu Evropske komisije (EK) iz leta 2022, novega poglavja REPowerEU, vpliva objektivnih okoliščin na izvedljivost ukrepov ter zaradi odprave administrativnih neskladnosti v obstoječem NOO. Ugotovili smo, da so vlada, MF in URSOO pri pripravi spremembe NOO med objektivne okoliščine uvrstili tudi tveganja, povezana s časovno izvedljivostjo ukrepov (zamude), ki so bila zaznana v okviru spremljanja in poročanja o izvajanju NOO. Zaznana tveganja so bila v spremembi NOO upoštevana s prilagoditvami, ki so zajemale izločitev ukrepov, spremembe obsega ukrepov, dodajanje novih ukrepov. NOO je tudi po spremembi NOO ostal ambiciozen in kompleksen. Roki izpolnjevanja mejnikov in ciljev ter vsebina in roki oddaje zahtevkov so se s spremembo NOO premaknili bolj proti koncu obdobja izvajanja NOO, kar je po našem mnenju dodatno povečalo tveganje, da vsi mejniki in cilji ne bodo doseženi v rokih.

Kot pogoj za upravičenost do koriščenja sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost je morala vlada oblikovati tudi ustrezne sisteme upravljanja in kontrol izvajanja NOO. Vlada je junija 2021 ustanovila URSOO kot koordinacijski organ in oktobra 2021 sprejela uredbo o izvajanju. V uredbi o izvajanju je določila sistem izvajanja NOO, pristojne organe, način izvajanja in financiranje NOO. Menimo, da sta bili glede na obsežnost NOO in časovno omejenost izvajanja določitev in vzpostavitev sistema upravljanja izvedeni pozno in nepopolno, kar povečuje tveganja za izvedbo NOO. Tudi pri vzpostavitvi notranjih sistemov kontrol izvajanja je prihajalo do zamud že v letu 2021, kljub temu pa je vlada šele oktobra 2022 sprejela sklep, da morajo nosilni organi do konca leta 2022 vzpostaviti notranje sisteme kontrol izvajanja NOO. Po našem mnenju je to vplivalo na zmožnost URSOO, MF in vlade na zaznavanje in obvladovanje tveganj pri izvajanju NOO.

Menimo, da informacijski sistem (IS) za izvajanje NOO, za vzpostavitev katerega sta bila pristojna MF in URSOO, omogoča celovito spremljanje izvajanja NOO. Revizije IS za podporo NOO, izvedene s strani Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, so odkrile določene pomanjkljivosti, ki pa so bile že odpravljene. Pri preverbi IS Program dela in IS MFERAC smo ugotovili neusklajenost med IS MFERAC in IS Program dela, pomanjkljivost, ki dopušča možnost naknadnega spreminjanja statusov mejnikom in ciljem že zajetim v zahtevke, posredovane EK, ter nedostopnost oziroma oteženo dostopnost do poročanj o realizaciji mejnikov in ciljev zaradi sistemske napake. IS za izvajanje NOO bi bilo mogoče z nekaterimi dodatnimi funkcionalnostmi izboljšati.

Vlada je z uredbo o izvajanju določila, da morajo nosilni organi in izvajalci ukrepov, ki imajo urejen dostop do informacijske podpore za izvajanje NOO, sproti oziroma najmanj 2-krat mesečno vanjo vnašati podatke o izvajanju ukrepov ter spremljanju in doseganju mejnikov in ciljev, ni pa določila sankcij v primeru, če nosilni organi in izvajalci ukrepov, ki imajo urejen dostop do informacijske podpore za izvajanje NOO, ne poročajo 2-krat mesečno, zato URSOO nima vzvodov za učinkovito ukrepanje, ko in če poročanje o doseganju mejnikov in ciljev ni pravočasno, točno in popolno. Iz pregleda ukrepov v IS Program dela smo ugotovili, da se pri večini ukrepov ne poroča 2-krat mesečno, kot določa uredba, ampak je frekvenca manjša, in sicer četrletna, in še to pri večini ukrepov šele od leta 2023. Iz pregleda mejnikov in ciljev v IS Program dela smo ugotovili, da se je redno vnašanje poročil o realizaciji mejnikov in ciljev začelo pri večini ukrepov šele v letu 2023, pri tem pa frekvenca poročanja pri vseh mejnikih in ciljih ni 2-krat mesečno, pomanjkljivo pa je tudi poročanje o doseganju vmesnih ciljev ter poročanje o zamudah pri doseganju mejnikov in ciljev ter prilaganje dokazil o spremembah statusov.

Za poročanje vladi o uresničevanju NOO kot celote sta v uredbi o izvajanju predvideni 2 vrsti poročanja, in sicer redno, v obliki poročil o uresničevanju NOO pred oddajo zahtevka, in izredno, v primerih, kadar pride do ugotovljenih bistvenih odstopanj od doseganja mejnikov in ciljev NOO ali pri izvajanju NOO, ko URSOO lahko predlaga tudi ustrezne ukrepe. Oblika in vsebine poročil v predpisih nista določeni, presoja o tem je bila prepuščena URSOO. Vsled tega sta bili redni poročili o uresničevanju NOO pred oddajo 2. in 3. zahtevka po vsebini relativno skopi, saj sta omogočili le najbolj osnovni vpogled v rezultate aktivnosti izvajanja NOO kot celote, izredna poročila v obliki Informacij o izvajanju NOO pa so bila med seboj bistveno različna – predvsem zaradi neenotnih kategorij spremljanja, enot merjenja in strukture poglavij ter nesistematičnosti poročanja, – kar po našem mnenju ni omogočalo učinkovitega spremljanja izvajanja NOO kot celote in ni mogla biti zadostna podlaga vladi za njeno učinkovito odločanje in usmerjanje izvajanja NOO kot celote.

Menimo, da izvajanje NOO kot celote ne more potekati uspešno in učinkovito brez odločevalca in usmerjevalca na najvišji ravni, torej vlade, ki v skladu z dobro prakso upravljanja postavi jasna

pravila glede spremljanja in poročanja ter sama ažurno spremlja in aktivno sodeluje pri uresničevanju NOO kot celote. Izredna poročila o izvajanju v obliki Informacij o izvajanju NOO, ki jih je pripravil URSOO na podlagi informacij nosilnih organov, po našem mnenju opozarjajo na bistvena odstopanja pri izvajanju in doseganju mejnikov in ciljev ter kličejo k ustreznemu ukrepanju. Menimo, da odzivanje vlade, ki ima glede na obstoječe predpise za to edina pooblastilo na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije, ni bilo povsem ustrezno, tudi zato, ker za usmerjanje izvajanja NOO kot celote ni vzpostavila vzvodov, ki bi ji zagotavljali ažurno, tekoče in poglobljeno poznavanje izzivov pri izvajanju NOO. Glede na to, da se je v praksi pokazalo, da vzpostavljen sistem uresničevanja ne zagotavlja učinkovitega upravljanja izvajanja NOO, menimo, da bi bil primeren in učinkovit način za izboljšanje učinkovitosti izvajanja NOO kot celote, da bi vlada, MF in URSOO kot pristojni za izvajanje NOO kot celote predlagali in uvedli ustrezne spremembe v delovanju sistema upravljanja izvajanja NOO, česar pa do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, niso naredili.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za finance,
3. Uradu Republike Slovenije za okrevanje in odpornost,
4. Ivanu Janši,
5. mag. Andreju Širclju,
6. mag. Janezu Mravljaku,
7. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si