



REVIZIJSKO POROČILO
O SPOSOBNOSTI OBČINE DRAVOGRAD
ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV
EVROPSKE UNIJE



*Bedimo
nad potni
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

**REVIZIJSKO POROČILO
O SPOSOBNOSTI OBČINE DRAVOGRAD
ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV
EVROPSKE UNIJE**



Številka: 1215-34/2006-17

Ljubljana, 8. junija 2007



Računsko sodišče je revidiralo sposobnost Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Področje revizije je vključevalo aktivnosti in dosežke občine pri pridobivanju in črpanju sredstev navedenih skladov Evropske unije od uveljavitve skupnih programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije, ki na ravni države opredeljujejo prednostne naloge, ukrepe in prednostne liste projektov, sofinancirane s sredstvi skladov Evropske unije, do konca leta 2005.

Namen revizije je bil oceniti uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev in ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev skladov Evropske unije, da bi lahko izrekli mnenje o sposobnosti Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con.

Ker Občina Dravograd v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni bila zaznana kot pomembno območje za izvajanje projektov gradnje poslovnih con in ni izvajala projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj, ne podajamo mnenja o sposobnosti Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev tega sklada pri gradnji poslovnih con.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Dravograd pridobila sredstva kohezijske politike za izvajanje tistih nalog, ki so upravičene za sofinanciranje. Uspešna je bila pri prijavi za sredstva Kohezijskega sklada za projekt *Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd*. Finančni memorandum je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003. V skladu s finančnim memorandumom znaša delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada 50 odstotkov oziroma 249.632 tisoč tolarjev (1.042 tisoč evrov). Zamude so vplivale tudi na višje vrednosti izvajalskih del in padec deleža sofinanciranja s sredstvi Kohezijskega sklada s 50 odstotkov na 42 odstotkov. Ker pa naj bi bili stroški podprojekta Občine Mislinje, ki je del projekta Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje, nižji od prvotno ocenjenih, je MOP v letu 2006 Občini Dravograd za višje stroške iz izvajalske pogodbe s pogodbo o sofinanciranju odobrilo za 37.893 tisoč tolarjev (158 tisoč evrov) več sredstev Kohezijskega sklada in tako znaša delež sofinanciranja vseh upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada 48 odstotkov.

Občina Dravograd do konca leta 2005 še ni črpala sredstev Kohezijskega sklada predvsem zaradi dolgotrajne priprave razpisne dokumentacije občine in zamude države pri pripravi navodil za pripravo razpisne dokumentacije ter dolgotrajnega pregledovanja in potrjevanja razpisne dokumentacije. Organ upravljanja bo moral pridobiti še odobritev Evropske komisije za spremembo rokov finančnega memoranduma, saj gradbena dela ne bodo zaključena v upravičenem obdobju črpanja sredstev. Brez soglasja Evropske komisije stroški, nastali po 31. 12. 2007, ne bodo upravičeni za sofinanciranje s sredstvi skladov Evropske unije.

Občina Dravograd je sklenila izvajalsko pogodbo za večjo vrednost, kot je bilo zagotovljenih sredstev ob oddaji naročila, naknadno pa je pridobila dodatna sredstva za zaprtje finančne konstrukcije. V skladu s predpisi bi morala občina v postopku oddaje javnega naročila ponudbo, ki je presegala razpoložljiva sredstva, kot nesprejemljivo zavrniti ali uporabiti postopek s pogajanjem, po znižanju cene oziroma po zagotovitvi dodatnih sredstev pa oddati javno naročilo in skleniti pogodbo z izvajalcem. Navedeno ravnanje občine je tudi posledica časovnih omejitev v povezavi z upravičenostjo stroškov za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada.

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ocenjujemo kot nezadovoljivo predvsem zato, ker se občina ni zadosti angažirala in ni dovolj spremljala in nadzirala izvajanja projekta. Faza priprave projekta je za občine zahtevnejša od faze gradnje, zato bi se morala Občina Dravograd temu primerno organizirati in že v fazi priprave projekta izdelati izvedbeni načrt, opredeliti naloge članom projektne skupine in vzpostaviti nadzorni organ.

Računsko sodišče meni, da je Občina Dravograd omejeno sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja in bo morala za uspešno realizacijo projektov pomembno zmanjšati tveganja z boljšo organizacijo izvajanja projektov.

Računsko sodišče priporoča Občini Dravograd, naj za bolj učinkovito pridobivanje in črpanje sredstev iz skladov Evropske unije:

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo opredeljeval ravnanje z okoljem v občini;
- sprejme priročnik ali drug akt o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;
- več pozornosti in aktivnosti nameni organiziranju, izvajanju, vodenju in spremljanju lastnih projektov, ki so sofinancirani s sredstvi skladov Evropske unije;
- pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev skladov Evropske unije za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 PODROČJE REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE DRAVOGRAD	8
1.3 CILJI REVIZIJE	10
1.4 METODE DELA	10
1.5 OMEJITVE PRI IZVEDBI REVIZIJE	11
2. PREDSTAVITEV KOHEZIJSKEGA SKLADA IN VLOGE OBČINE	12
2.1 KOHEZIJSKI SKLAD.....	12
2.2 VLOGA OBČIN V SISTEMU PRIDOBIVANJA IN ČRPANJA SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA..	13
3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU	17
3.1 ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN ČRPANJU SREDSTEV SKLADOV EU	17
3.1.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU	18
3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada	25
3.1.3 Ali je občina izvajala postopke v skladu s predpisi in drugimi akti na način, da je črpanje na ravni države lahko potekalo, oziroma da ni in ne bo prišlo do zaustavitev in prekinitev črpanja ali povrnitev sredstev Kohezijskega sklada v evropski proračun.....	27
3.2 ALI JE OBČINA VZPOSTAVILA POGOJE ZA USPEŠNO PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA	29
3.2.1 Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju varstva okolja	30
3.2.2 Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta.....	33
3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt.....	36
4. POVZETEK UGOTOVITEV	39
5. MNENJE	41
6. PRIPOROČILA	42
7. PRILOGE	43

1. UVOD

Revizijo sposobnosti Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) pri gradnji poslovnih con smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1). Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1215-34/2006-2 z dne 13. 2. 2006.

1.1 Področje revizije

Področje revizije je vključevalo aktivnosti in dosežke občine pri pridobivanju in črpanju sredstev² Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev ESRR na področju gradnje poslovnih con v obdobju od uveljavitve skupnih programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije³, ki na ravni države opredeljujejo prednostne naloge, ukrepe in prednostne liste projektov, sofinancirane s sredstvi skladov Evropske unije (v nadaljevanju: EU), do konca leta 2005⁴.

Naloge občine na področju varstva okolja in na področju razvoja gospodarstva predpisuje Zakon o lokalni samoupravi⁵ (v nadaljevanju: ZLS), ki občinam nalaga, da morajo vzpostaviti pogoje za gospodarski razvoj občine ter skrbeti za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje druge dejavnosti varstva okolja.

Občina, ki pridobi sredstva Kohezijskega sklada za okoljevarstvene projekte, ima v skladu z določili Navodila o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju od 2004 do 2006⁶ vlogo izvajalskega telesa. Izvajalsko telo je odgovorno za izvajanje projekta in opravlja naloge v skladu z navodili organa upravljanja, posredniškega telesa in s sklenjenimi sporazumi ter pogodbami.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Izrazi, kot so *sredstva skladov EU* in *pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU*, so opredeljeni v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

³ Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije, sektor okolje, december 1999; Referenčni okvir za Kohezijski sklad za obdobje 2004 – 2006, s katerim se je Vlada Republike Slovenije seznanila 16. 12. 2003; Enotni programski dokument za obdobje 2004 – 2006, ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila 11. 12. 2003.

⁴ Pri projektu *Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd* se revizija nanaša na obdobje od začetka leta 2002 do konca leta 2005. Pri preverjanju uspešnosti (točka 3.1.1.1) in preverjanju ustreznosti vzpostavitve pogojev (točka 3.2.1) obravnavamo tudi aktivnosti Občine Dravograd pred navedenim obdobjem.

⁵ Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05.

⁶ Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko:
<http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, z dne 6. 6. 2006.

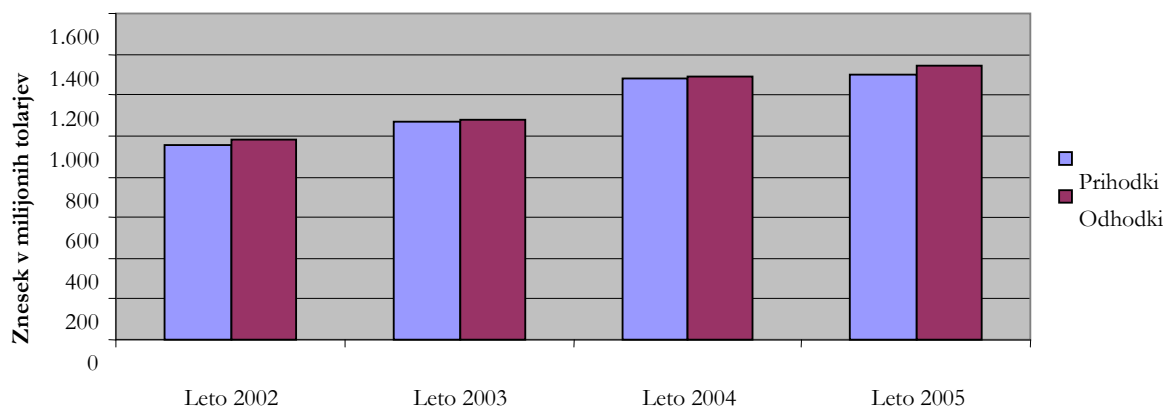
Občina, ki pridobi sredstva ESRR, ima v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji⁷ vlogo končnega upravičenca. Končni upravičenec izvede projekt in je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.

1.2 Predstavitev občine Dravograd

Osnovni podatki o Občini Dravograd:

- leto ustanovitve: 1994,
- število prebivalcev: 8.765⁸,
- število zaposlenih delovnih mest: 18⁹.

Slika 1: Realizirani prihodki in odhodki Občine Dravograd po letih



Viri: odloki o zaključnem računu proračuna Občine Dravograd za obdobje od 2002 do 2005¹⁰.

Od začetka obdobja, na katerega se nanaša revizija, do 12. 12. 2002 je bil odgovorna oseba Rado Krpač, župan Občine Dravograd, od 13. 12. 2002 do 31. 12. 2005 in med izvajanjem revizije pa Marijana Cigala, županja Občine Dravograd.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Dravograd pridobila sredstva ISPA¹¹ za projekt *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje – Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd*. Dokument o

⁷ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05. Od 25. 1. 2006 velja nova istoimenska uredba (Uradni list RS, št. 7/06).

⁸ Na dan 30. 6. 2005.

⁹ Na dan 31. 12. 2004. Kadrovski načrt Občine Dravograd za leto 2005.

¹⁰ Odloki so objavljeni v Uradnem listu RS, št. 44/04, 71/04, 43/05, 45/06.

¹¹ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Eden izmed treh instrumentov predpristopne pomoči (poleg PHARE in SAPARD), namenjen sofinanciranju večjih projektov s področja varovanja okolja in prometne infrastrukture v državah kandidatkah (sedanjih novih članicah EU).

odobritvi sredstev, finančni memorandum¹², je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003, Republika Slovenija pa 28. 1. 2004. Iz finančnega memoranduma je razvidno, da je projekt *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje* projekt dveh občin, Občine Dravograd in Občine Mislinja. V projekt sta vključena dva podprojekta, in sicer podprojekt *Kanalizacija in čistilna naprava Mislinja*, ki ga izvaja Občina Mislinja, in podprojekt *Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd* (v nadaljevanju: projekt KČN Dravograd), ki ga izvaja Občina Dravograd. V nadaljevanju poročila bomo obravnavali projekt KČN Dravograd.

Finančni podatki o projektu KČN Dravograd, kot so navedeni v finančnem memorandumu in prijavi¹³:

- celotna vrednost projekta¹⁴ je 669.048 tisoč tolarjev¹⁵,
- upravičeni stroški¹⁶ znašajo 499.264 tisoč tolarjev¹⁷,
- delež sofinanciranja EU¹⁸ je 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 249.632 tisoč tolarjev¹⁹.

Občina Dravograd do 31. 12. 2005 za projekt KČN Dravograd še ni prejela sredstev kohezijske politike²⁰.

¹² Financing Memorandum for ISPA measures 2002/SI/16/P/PE/007, Wastewater Treatment in the Mislinja River Basin located in Mislinja and Dravograd in the Republic of Slovenia.

¹³ Finančni memorandum vsebuje podatke za projekt *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje*, ki je projekt Občine Mislinja in Občine Dravograd, in je sklenjen na podlagi prijave, ki vsebuje podatke za oba podprojekta. V nadaljevanju uporabljamo izraz finančni memorandum, podatki pa se nanašajo na prijavo in na finančni memorandum.

¹⁴ Opredelitev izraza *celotna vrednost projekta* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁵ 2.791.888 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

¹⁶ Opredelitev izraza *upravičeni stroški* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

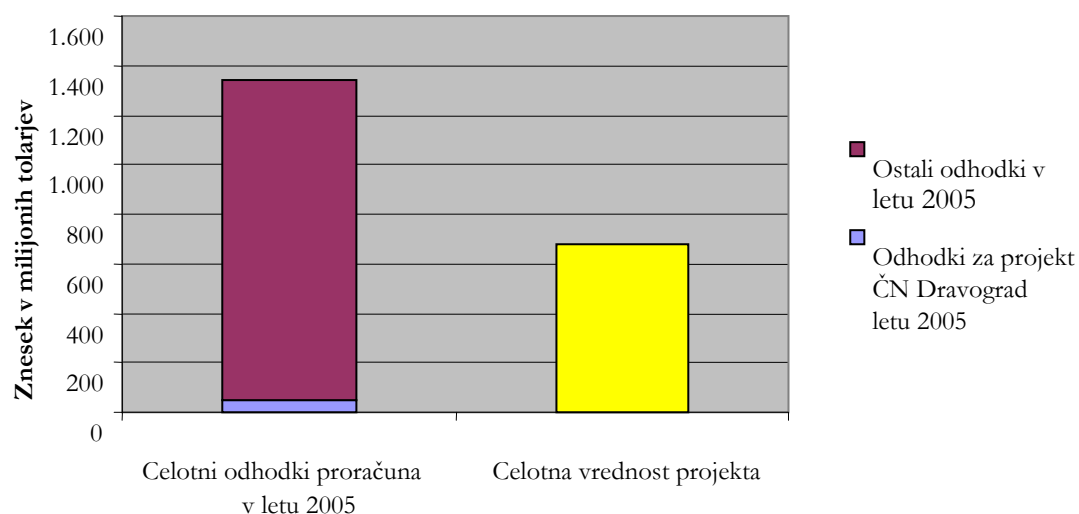
¹⁷ 2.083.393 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

¹⁸ Opredelitev izraza *delež sofinanciranja EU* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁹ 1.041.696 evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

²⁰ Opredelitev izraza *sredstva kohezijske politike* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

Slika 2: Primerjava odhodkov Občine Dravograd v letu 2005 z vrednostjo projekta KČN Dravograd



Vir: zaključni račun proračuna Občine Dravograd za leto 2005, investicijski program, dopolnjen maja 2005.

1.3 Cilji revizije

Namen revizije je bil oceniti uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev ESRR za gradnjo poslovnih con ter oceniti ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o sposobnosti Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU in oblikovanje priporočil za uspešnejše pridobivanje in črpanje teh sredstev na ravni lokalne samouprave.

1.4 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- razgovore s predstavniki občine, da bi se seznanili s potekom aktivnosti občine na revidiranem področju,
- razgovore s predstavniki posredniških teles in nosilci proračunskih postavk, da bi bolje razumeli celoten sistem pridobivanja in črpanja sredstev skladov EU,
- zbiranje in analiziranje dokumentacije občine o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti ter zbiranje in analiziranje dokumentacije drugih institucij v sistemu izvajanja.

1.5 Omejitve pri izvedbi revizije

Omejitve pri izvedbi revizije so bile naslednje:

- Revizija je obsegala le dejavnosti občine na področju varstva okolja, ki se lahko sofinancirajo iz Kohezijskega sklada, in dejavnosti občine na področju gradnje poslovnih con, ki se lahko sofinancirajo iz instrumenta 1.4.1 ESRR. Ugotovitve revizije neposredno ne razkrivajo poslovanja občine na drugih področjih, ki so lahko sofinancirana iz skladov EU.
- Posamezni projekti, ki jih občine izvajajo in so sofinancirani s sredstvi skladov EU, v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še niso bili dokončani, kar pomeni, da smo ocenjevali aktivnosti občine pri projektih le do konca leta 2005 in temu ustrezno oblikovali odgovore na revizijska vprašanja.
- Vzroki za neuspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU ter pri vzpostavitvi pogojev so lahko tudi zunanji, torej takšni, na katere občina ni imela vpliva. Zunanje vzroke smo poskušali zaznati in navesti, vendar jih nismo preverjali pri viru nastanka.
- Pri ocenjevanju uspešnosti občine pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU in ocenjevanju ustreznosti vzpostavitve pogojev za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU smo se osredotočili le na en projekt, navadno na tistega, ki se je najdlje izvajal. Pri vprašanju uspešnosti občine pri pridobivanju sredstev (točka 3.1.1.1) smo obravnavali vse možne projekte in dejavnosti občine, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada na področju okolja in s sredstvi ESRR pri gradnji poslovnih con.
- Pri preveritvi pravilnosti izvajanja projektov smo se osredotočili le na najbolj tvegana področja, ki bi lahko, če bi prišlo do nepravilnosti, pomenila upočasnitev in prekinitev črpanja sredstev skladov EU, povrnitev sredstev skladov EU v evropski proračun ali preusmeritev sredstev skladov EU na druge projekte in programe. Pravilnost poslovanja smo preverili le na ozko opredeljenih področjih. Zaradi navedene omejitve naše ugotovitve ne vsebujejo zagotovila, da drugi nadzorni organi ne bodo zahtevali povrnitve sredstev ali morebitnih drugih ukrepov.

2. PREDSTAVITEV KOHEZIJSKEGA SKLADA IN VLOGE OBČINE

2.1 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1994, da bi se krepile ekonomske in socialne kohezije slabše razvitih držav, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 odstotkov povprečja EU. Sklad naj bi tem državam pomagal pri pripravi na vstop v ekonomsko in monetarno unijo, in sicer prek sofinanciranja velikih projektov s področja varstva okolja in prometne infrastrukture.

Republika Slovenija je bila v predpristopnem obdobju od leta 2000 do polnopravnega članstva upravičena do sredstev iz programa ISPA, ki vsebinsko sovпада s Kohezijskim skladom, namenjen pa je bil pristopnim članicam za obdobje finančne perspektive od leta 2000 do 2006²¹. Republik Sloveniji so bila iz sklada ISPA dodeljena sredstva v znesku 84 milijonov evrov. Z vstopom v EU maja 2004 so finančni instrumenti sofinanciranja investicijskih projektov programa ISPA prešli na Kohezijski sklad. Iz Kohezijskega sklada so bila Republik Sloveniji za obdobje od 2004 do 2006 dodeljena sredstva v znesku 190,6 milijona evrov²². V nadaljevanju bomo ne glede na obdobje pridobitve sredstev sofinanciranja uporabljali izraz *Kohezijski sklad*. Kadar se postopek pridobivanja in črpanja sredstev, pridobljenih v predpristopnem obdobju in v obdobju članstva, pomembno razlikuje, bomo to posebej navedli.

Drugi finančni viri projektov, sofinanciranih s sredstvi Kohezijskega sklada, so še sredstva taks (okoljske takse in takse za obremenjevanje voda), sredstva lastne udeležbe proračuna Republike Slovenije in sredstva lastne udeležbe proračunov občin.

Kohezijska strategija Slovenije je formalno definirana v dokumentih, imenovanih *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa za obdobje 2004 – 2006* ter *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004 – 2006*²³. V obdobju predpristopne pomoči je bil za področje okolja temeljni dokument *Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije, sektor okolje*.

²¹ Finančna perspektiva 2000 - 2006 je predstavljala dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov EU v obdobju med leti 2000 in 2006. Hkrati je določala temeljne okvirje za evropske politike v letih od 2000 do 2006.

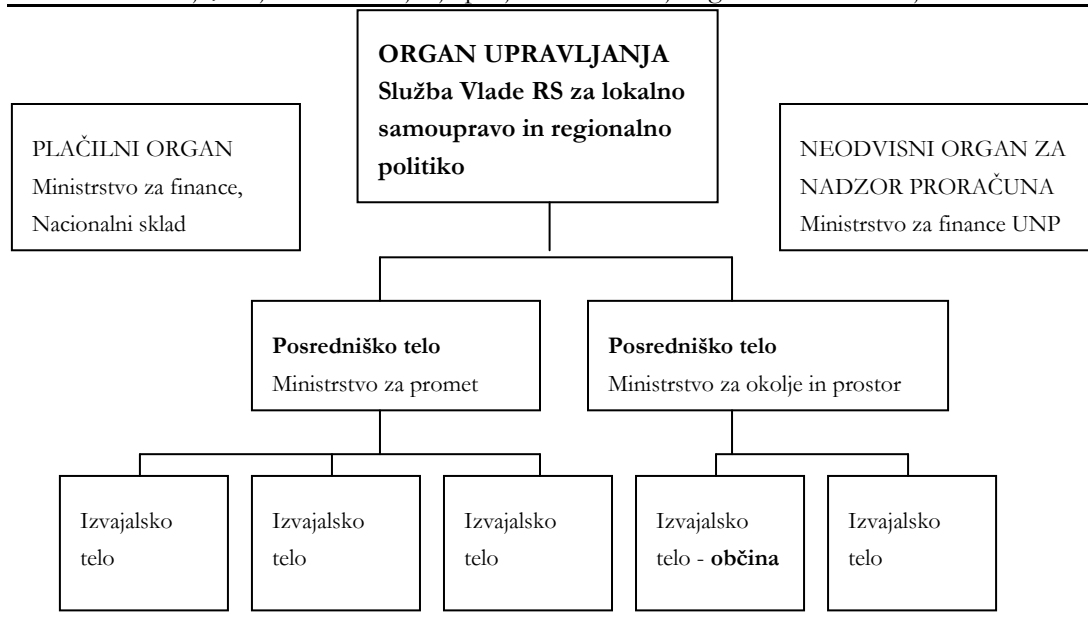
²² Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.

²³ Spletna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.

Na okoljevarstvenem področju so v Republiki Sloveniji do sredstev iz Kohezijskega sklada upravičeni projekti s področij:

- oskrbe prebivalstva s pitno vodo,
- odvajanja in čiščenja odpadnih-komunalnih voda in
- ravnanja s komunalnimi odpadki.

Slika 3: Institucije, vključene v izvajanje projektov Kohezijskega sklada v obdobju od 2004 do 2006



Vir: www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html, 18. 6. 2006.

Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) je posredniško telo in skrbnik proračunske postavke namenskih sredstev Kohezijskega sklada, izplačila pa gredo neposredno iz plačilnega organa občini.

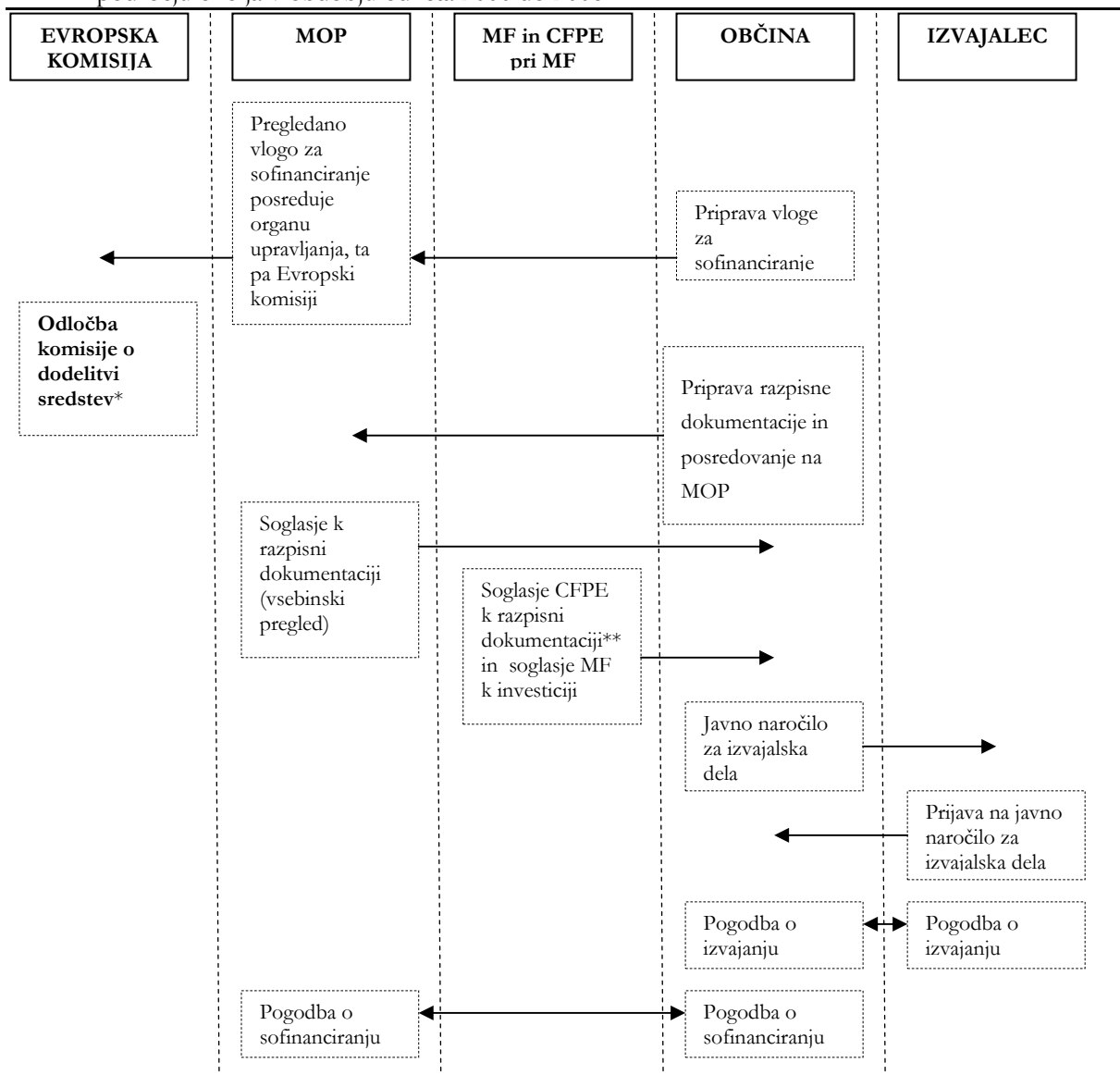
2.2 Vloga občin v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada

Iz sistema pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada za okoljevarstvene projekte v obdobju, na katerega se nanaša revizija, izhaja, da je vloga občine naslednja:

- načrtovanje dejavnosti na področju varstva okolja in sodelovanje na regijski ravni pri reševanju okoljskih problemov, ki presegajo zgolj lokalne potrebe,
- sodelovanje s pristojnimi državnimi institucijami pri oblikovanju nacionalnih strategij in prednostne liste programskih dokumentov; identifikacija projektov in vzpostavitev pogojev za izvedbo projektov do stopnje, da so ti lahko uvrščeni na prednostne liste programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije,
- priprava vlog skupaj z MOP za tiste projekte, ki so uvrščeni na prednostne liste programskih dokumentov, in
- izvedba projektov.

V nadaljevanju je prikazan postopek pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada na ravni občine. Pri tem je pomembno, da mora biti projekt pred prijavo za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada pripravljen do ustrezne stopnje, vključno z zaprto finančno konstrukcijo.

Slika 4: Tok pomembnejših dokumentov pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja v obdobju od leta 2000 do 2006



MOP: Ministrstvo za okolje in prostor

MF: Ministrstvo za finance

CFPE: Centralno finančna in pogodbeno enota

* V predpristopnem obdobju je Evropska komisija z Republiko Slovenijo sklepala finančne memorandume, po vstopu Republike Slovenije v EU pa je Evropska komisija izdajala Republiko Slovenijo odločbe o dodelitvi sredstev.

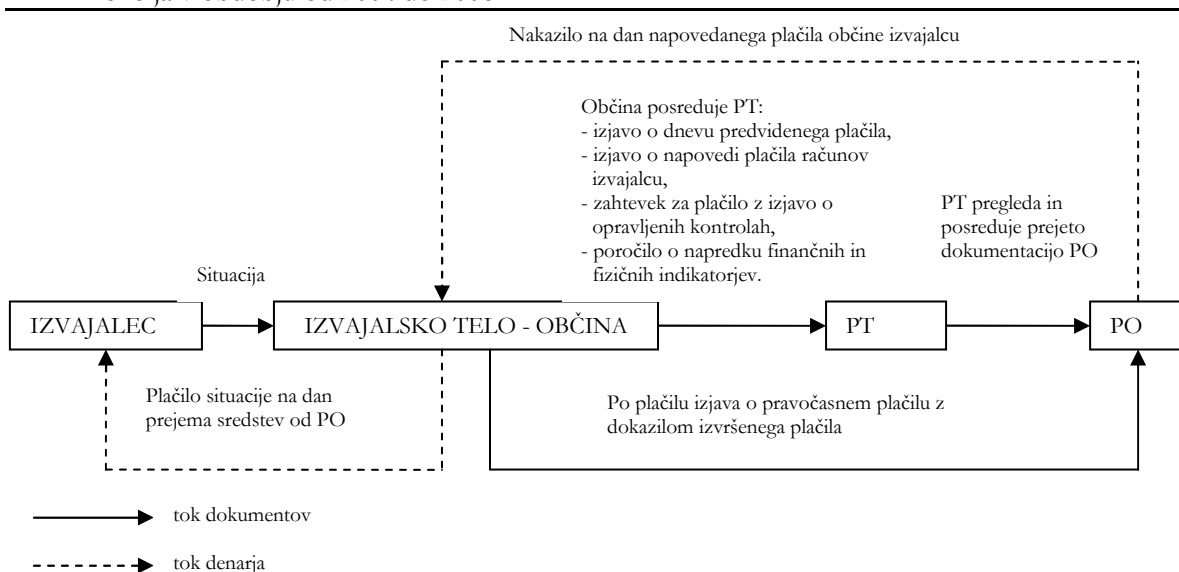
** V predpristopnem obdobju je soglasje k razpisni dokumentaciji podala Evropska komisija.

Vir: dokumenti, navedeni na sliki 4.

Postopek pridobitve sredstev iz Kohezijskega sklada se od postopka pridobitve predpristopnih sredstev ISPA razlikuje v tem, da sofinanciranje projekta iz Kohezijskega sklada odobri Evropska komisija z *odločbo o dodelitvi sredstev Kohezijskega sklada*, pri programu ISPA pa je bil sklenjen finančni memorandum med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo.

Če sofinancirani projekt združuje več podprojektov, posamezna občina pripravi del prijave, ki se nanaša na njen podprojekt. Vsaka občina je odgovorna za izvajanje svojega podprojekta. Ker pa morajo biti projekti, sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada, vodeni kot enotni, občine, ki so izvajalke podprojektov, imenujejo medobčinskega koordinatorja projekta.

Slika 5: Tok dokumentov in denarni tok pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada za projekte na področju okolja v obdobju od 2004 do 2006



PT: posredniško telo

PO: plačilni organ

Vir: Priročnik za delo Izvajalskega telesa Kohezijskega sklada, Navodila o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju od 2004 do 2006 in Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada EU v Republiki Sloveniji²⁴.

Občina po prejeti situaciji izvajalca predloži MOP, ki je posredniško telo:

- izjavo o pravočasnem predhodnem plačilu,
- zahtevek za plačilo upravičenih stroškov iz sredstev kohezijske politike,
- izjavo o dnevu predvidenega plačila in
- poročilo o napredku finančnih in fizičnih indikatorjev z izjavo o upravičenosti izdatkov.

MOP pregleda, potrdi in posreduje dokumentacijo Nacionalnemu skladu pri Ministrstvu za finance, ki je plačilni organ, najmanj 19 delovnih dni pred dnem, predvidenim za izplačilo izvajalcu. Plačilni organ

²⁴ Uradni list RS, št. 37/05.

preveri skladnost dokumentacije z 8. členom Uredbe Sveta št. 1164/94²⁵ o koordinaciji in skladnosti s politikami EU in občini nakaže sredstva na dan predvidenega plačila. Občina mora še isti dan plačilo nakazati izvajalcu del. Najkasneje v osmih dneh od plačila izvajalcu mora občina posredovati plačilnemu organu izjavo o pravočasnem plačilu z dokazilom o izvršenem plačilu izvajalcu.

Z vidika obremenjevanja proračuna občine takšen način dodatno ne obremenjuje proračuna občine, saj občina prejme sredstva kohezijske politike na dan, ko izvrši plačila izvajalcem del.

²⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1164/1994 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada, Uradni list EU, št. L 130/94.

3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU

3.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju in črpanju sredstev skladov EU

Občina Dravograd je uspela pridobiti sredstva kohezijske politike za sofinanciranje izvajanja tistih nalog, ki so upravičene za sofinanciranje. Uspela je pridobiti razpoložljivih 50 odstotkov upravičenih stroškov za projekt KČN Dravograd, ki se ob upoštevanju višje vrednosti gradbenih del in opreme po izvajalski pogodbi od ocenjene vrednosti v prijavi zniža na 42 odstotkov²⁶. Ker pa naj bi bili stroški podprojekta Občine Mislinje, ki je del projekta Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje, nižji od prvotno ocenjenih, je MOP v letu 2006 Občini Dravograd za višje stroške iz izvajalske pogodbe s pogodbo o sofinanciranju odobrilo za 37.893 tisoč tolarjev več sredstev Kohezijskega sklada od prvotno ocenjenih v finančnem memorandumu.

Vzrok za razliko med ocenjeno vrednostjo izvajalskih del in vrednostjo izvajalskih del po pogodbi je tudi dolgo časovno obdobje treh let in pol od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe.

Prijavo za sredstva Kohezijskega sklada je Občina Dravograd pripravila v letu 2002. Finančni memorandum je Evropska komisija podpisala leto in pet mesecev po predložitvi prijave občine na MOP.

Od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe sta pretekli dve leti in štirje dnevi. Na dolgotrajnost postopka je vplivala predvsem sprememba zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in sama priprava razpisne dokumentacije. Občina Dravograd je od sestanka z MOP, na katerem so bila podana navodila za pripravo razpisne dokumentacije, do objave javnega naročila za izbor izvajalca potrebovala za pripravo razpisne dokumentacije in pridobitev soglasij k investiciji deset mesecev. Ocenjujemo, da bi Občina Dravograd z ustrezno organizacijo vodenja projekta in aktivnostmi spremljanja projekta (povezava s točko 3.2.2) projekt lahko pripeljala do objave javnega naročila hitreje.

Ugotavljamo, da je Občina Dravograd skupaj z MOP in Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR) uspela izpolniti pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt KČN Dravograd, saj je SVLR podala vlogo za ugodnejšo obravnavo obdobja »m+24« in so se gradbena dela pričela v letu 2006. Pridobiti bodo morali še soglasje

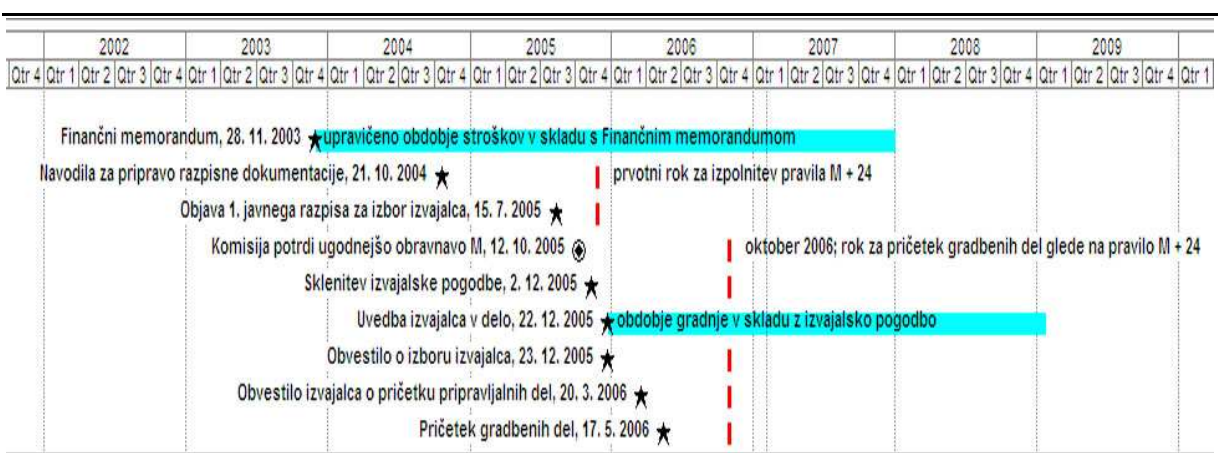
²⁶ Predpostavka, da se višje vrednosti izvajalskih del in opreme vključijo med upravičene stroške, ostali dejavniki pa ostanejo nespremenjeni.

Evropske komisije za podaljšanje obdobja črpanja sredstev Kohezijskega sklada, saj se gradbena dela, glede na roke v izvajalski pogodbi, ne bodo zaključila v upravičenem obdobju črpanja sredstev (prikazano na sliki 6). Če podaljšanja rokov v finančnem memorandumu Evropska komisija ne bo potrdila, izdatki, nastali po 31. 12. 2007, ne bodo upravičeni do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna.

Občina Dravograd je v postopku izbora izvajalca del kot merili uporabila tudi reference ponudnika in reference ključnega osebja, ki pa ob dejstvu, da je od pravočasno prispelih štirih ponudb le ena v celoti izpolnjevala vse pogoje razpisne dokumentacije, nista imeli vpliva na izbor izvajalca. Občini Dravograd priporočamo, da v prihodnje pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe.

Občina Dravograd je v postopku izbora izvajalca del kot merili uporabila tudi reference ponudnika in reference ključnega osebja, ki pa ob dejstvu, da je od pravočasno prispelih štirih ponudb le ena v celoti izpolnjevala vse pogoje razpisne dokumentacije, nista imeli vpliva na izbor izvajalca. Občini Dravograd priporočamo, da v prihodnje pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe.

Slika 6: Pomembnejši dokumenti in aktivnosti na časovnem traku



Vir: dokumenti o projektu KČN Dravograd.

3.1.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU

3.1.1.1 Ali je občina uspela pridobiti sredstva skladov EU za sofinanciranje izvajanja vseh tistih nalog občine, ki so upravičene za sofinanciranje

Občina Dravograd je uspela pridobiti sredstva kohezijske politike za sofinanciranje izvajanja tistih nalog, ki so upravičene za sofinanciranje.

Na področju, ki neposredno ni predmet revidiranja, je Občina Dravograd neuspešno kandidirala za pridobitev sredstev PHARE²⁷ za pripravo dokumentacije za ureditev oziroma gradnjo poslovne cone. Občino Dravograd opozarjamo, da če ne bo pravočasno pripravila dokumentacije za projekte, ki jih načrtuje na področju gospodarstva, ne bo mogla podati prijav oziroma ne bo uspešna na razpisih za sredstva EU v novem programskem obdobju od leta 2007 do 2013.

²⁷ Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy. Program predpristopne pomoči EU, sprva namenjen Poljski in Madžarski, kasneje pa vsem državam kandidatkam, sedanjim novim članicam EU. Namen PHARE je povečanje administrativne usposobljenosti držav kandidatk za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in podpora njihovim investicijam na področju socialne in ekonomske kohezije.

Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije in Referenčni okvir za Kohezijski sklad opredeljujeta okoljske prednostne naloge in navajata investicijske projekte na področju gospodarjenja z vodami in ravnanja z odpadki, ki so predvideni za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada. Na prednostno listo strategije ISPA ali Referenčnega okvirja so se na področju varovanja okolja v skladu z usmeritvami lahko uvrstili naslednji projekti:

- gradnja in dograditev kanalizacijskega omrežja in naprav za čiščenje odpadnih voda v aglomeracijah z več kot 15.000 PE²⁸,
- varovanje vodnih virov, namenjenih za porabo kot pitna voda,
- dograditev in gradnja vodovodnega omrežja na območjih s pomanjkanjem vode,
- gradnja regionalnih centrov za ravnanje z odpadki in
- gradnja sežigalnic za komunalne odpadke.

Projekt KČN Dravograd je bil naveden na prednostni listi Nacionalne ISPA strategije Republike Slovenije, in sicer na področju odvodnje in čiščenja v povodju Mislinje. Prav tako je bil projekt KČN Dravograd naveden v Referenčnem okviru za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje od leta 2004 do 2006.

3.1.1.1.a Občina Dravograd je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, na revidiranem področju kandidirala z enim projektom za sredstva skladov EU. Finančni memorandum za sofinanciranje projekta KČN Dravograd s sredstvi ISPA v znesku 249.632 tisoč tolarjev²⁹ je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003.

Na področju gradnje poslovnih con je bila v letu 2002 izdelana analiza Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji³⁰ (v nadaljevanju: analiza strateških možnosti). Analiza strateških možnosti je pri izvedbi revizije predstavljala izhodišče pri zaznavanju potencialnih projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani iz ESRR. Analiza strateških možnosti ne izpostavlja posamezne poslovne cone na območju Občine Dravograd, navaja pa, da je postavitev manjših poslovnih con v Koroški regiji opredeljena v regionalnem razvojnem programu. Regionalni razvojni program za Koroško regijo 2001 - 2006³¹ (v nadaljevanju: RRP Koroška) predvideva tudi ureditev obrtno – poslovnih con v Koroški regiji, ne izpostavlja pa posameznih poslovnih con.

3.1.1.1.b Štiri občine³² so 23. 9. 2005 sklenile partnerski dogovor o postopku in obveznostih pri izvedbi projekta 'Ureditev poslovnih con na Koroškem'³³ (v nadaljevanju: dogovor). Na podlagi dogovora je Občina Prevalje 26. 9. 2005 oddala vlogo na javni razpis *Nacionalni program Phare 2003 Ekonomska in socialna kohezija »Razvoj poslovnih con«*, da bi pridobila sredstva za izvedbo pripravljalnih aktivnosti oziroma izdelave potrebne dokumentacije za ureditev štirih poslovnih con, kot je izdelava lokacijskega načrta, investicijskega načrta in pridobitev gradbenega dovoljenja. V dogovoru je navedeno, da če ne bi bili uspešni na razpisu, se pričakuje realizacija projekta v daljšem časovnem obdobju. Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj je 3. 10. 2005 vlogo zavrnila, ker ni bila formalno ustrezna oziroma je bil

²⁸ PE: Populacijski ekvivalent.

²⁹ 1.041.696 evrov po tečaju zamenjave (1 evro je 239,64 tolarjev).

³⁰ PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002. Analiza strateških možnosti je bila opredeljena kot pregled možnosti razvoja poslovnih con na nacionalni ravni v dvanajstih statističnih regijah v obliki študije izvedljivosti projektov, ki bi lahko prejeli finančno pomoč skladov EU. Izvedba je bila financirana s sredstvi programa PHARE, kot tehnična pomoč Vladi Republike Slovenije.

³¹ Avgust 2001.

³² Občina Prevalje, Občina Mežica, Občina Dravograd in Občina Črna na Koroškem.

³³ Št. 2005-01.

zahtevani znesek višji od opredeljenega maksimuma. Čeprav sredstva programa PHARE niso predmet revizije, občine opozarjamo, da če ne bodo pravočasno pripravile dokumentacije za projekte na področju gospodarskega razvoja, ne bodo mogle podati prijave oziroma ne bodo uspešne na razpisih za sredstva ESRR v programskem obdobju od leta 2007 do 2013.

3.1.1.2 Ali je občina za projekt KČN Dravograd uspela pridobiti največji razpoložljiv delež sredstev Kohezijskega sklada

Občina Dravograd je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada v deležu 50 odstotkov upravičenih stroškov, za kolikor je tudi podala prijavo. Višino deleža sofinanciranja upravičenih stroškov v skupni prijavi z Občino Mislinja je predlagal MOP na podlagi ekonomske analize in razpoložljivosti drugih virov financiranja.

Stopnja pomoči Evropske skupnosti pri Kohezijskem skladu je lahko do 75 odstotkov upravičenih stroškov oziroma javne porabe. Evropska komisija se lahko odloči za povečanje te stopnje do 85 odstotkov, kadar oceni, da je pri ocenjevanju splošnih ciljev za realizacijo ključnih projektov potrebna stopnja pomoči, višja od 75 odstotkov. Stopnja pomoči se zmanjša ob upoštevanju³⁴:

- razpoložljivosti sofinanciranja,
- zmožnosti ukrepa za ustvarjanje prihodka in
- ustrezne uporabe načela, da stroške krije onesnaževalec.

Ukrepi, ki ustvarjajo prihodke, so pristojbine, ki jih plačajo uporabniki za uporabo infrastrukture, in produktivne naložbe na področju okolja.

Upravičene kategorije izdatkov³⁵ vključujejo projekte, faze projekta, ki so tehnično in finančno neodvisne, skupine projektov ali projektne načrte. Faza projekta lahko zajema tudi predhodne študije, študije izvedljivosti in tehnične študije, ki so potrebne za izvedbo projekta. V dodatku III.2 finančnega memoranduma so upravičene kategorije izdatkov podrobneje navedene, pri tem stroški nakupa zemljišč in stroški davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) ne spadajo med upravičene izdatke.

Največji delež pomoči Evropske skupnosti na podlagi ISPA je znašal 75 odstotkov, povprečni pa 65 odstotkov³⁶. Republika Slovenija je načrtovala naslednjo strukturo financiranja upravičenih stroškov za izvedbo investicij v sektorju vode in odpadkov, ki jih sofinancira Kohezijski sklad³⁷:

- Kohezijski sklad od 55 do 75 odstotkov investicijskih stroškov,

³⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1267/1999 z dne 21. junija 1999 o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju, Uradni list EU, št. L 161/99.

³⁵ Uredba Sveta št. 1267/1999.

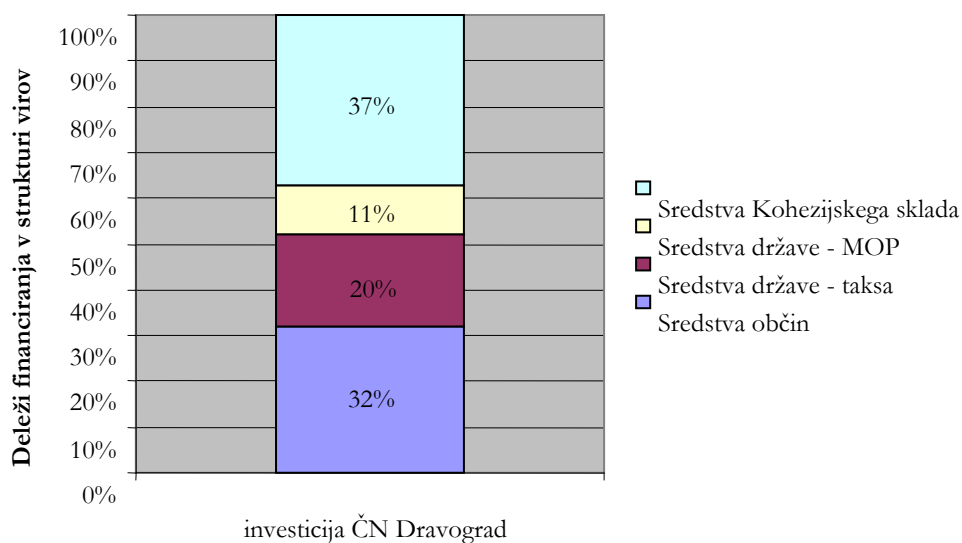
³⁶ Willem Kuypers: Štiri leta programa ISPA: od predpristopnega obdobja do kohezije. Inforegio Panorama, št. 14, september 2004.

³⁷ Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo: Referenčni okvir za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004 – 2006, december 2003.

- lastna sredstva državnega proračuna približno 25 odstotkov investicijskih stroškov (vključujejo neposredno sofinanciranje iz državnega proračuna ter takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov ali takso za obremenjevanje voda),
- občinski proračuni najmanj 10 odstotkov investicijskih stroškov.

Struktura financiranja projekta KČN Dravograd je prikazana na sliki 7.

Slika 7: Struktura financiranja projekta KČN Dravograd



Vir: investicijski program, dopolnjen, maj 2005.

3.1.1.2.a V finančnem memorandumu znaša vrednost projekta 669.048 tisoč tolarjev, vrednost upravičenih stroškov 499.264 tisoč tolarjev in delež sofinanciranja 50 odstotkov upravičenih stroškov. Občina Dravograd pri prijavi ni imela vpliva na delež sofinanciranja, saj ga je predlagalo MOP.

Pojasnilo občine

Občina Dravograd je pojasnila, da je v skladu z navodili MOP v prijavi skupaj z Občino Mislinja navedla 50-odstotno sofinanciranje upravičenih stroškov.

3.1.1.2.b Predmet sofinanciranja oziroma vrsta upravičenih stroškov projekta KČN Dravograd je izvedba naslednjih aktivnosti: glavna izvajalska dela, oprema, nepredvideni izdatki, obveščanje javnosti in izobraževanje bodočih upravljavcev objekta. Med upravičene stroške niso vključeni stroški nadzora in DDV ter stroški, nastali pred podpisom finančnega memoranduma.

3.1.1.3 Ali je občina uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi Kohezijskega sklada

Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada se ob upoštevanju višje vrednosti gradbenih del in opreme po izvajalski pogodbi od ocenjene vrednosti v prijavi za sredstva Kohezijskega sklada in ob ostalih nespremenjenih dejavnikih zniža s 50 odstotkov na 42 odstotkov. Ker pa naj bi bili stroški drugega podprojekta, podprojekta Občine Mislinje, nižji od prvotno ocenjenih, je MOP v letu 2006

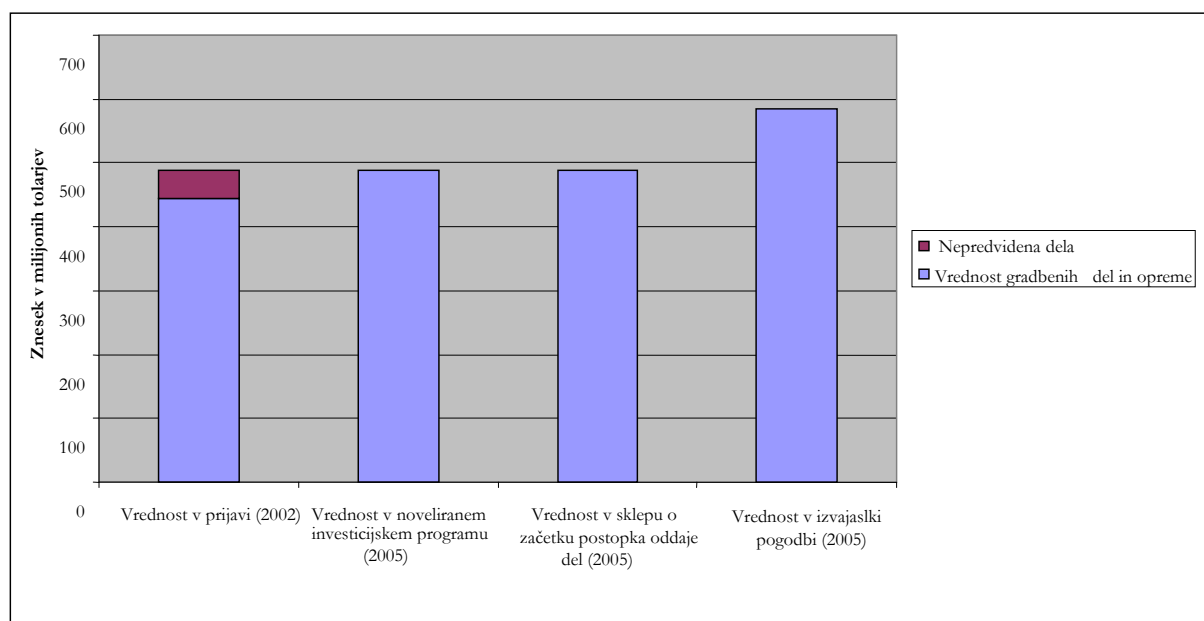
Občini Dravograd za višje stroške iz izvajalske pogodbe odobrilo za 37.893 tisoč tolarjev več sredstev Kohezijskega sklada od prvotno ocenjenih v finančnem memorandumu in tako znaša delež sofinanciranja vseh upravičenih stroškov 48 odstotkov.

Med vzroki, ki so vplivali na višje vrednosti gradbenih del in opreme od ocenjenih, je tudi dolgo časovno obdobje treh let in pol od oddaje prijave za sredstva Kohezijskega sklada do sklenitve izvajalske pogodbe.

Glede na postopek dodeljevanja sredstev Kohezijskega sklada je za pridobitev in črpanje sredstev pomembno, da občine pred prijavo čim bolj kvalitetno ocenijo celotno vrednost projekta. Predvsem je pomembna ocena vrednosti glavnih izvajalskih del, ki v strukturi vrednosti celotnega projekta zavzemajo največji delež.

Pri regionalnih projektih, kjer posamezna občina izvaja podprojekt, sofinanciran pa je celoten regionalni projekt, je mogoče dodeljena sredstva Kohezijskega sklada, ki se ne porabijo pri posameznem podprojektu, porabiti za upravičene stroške ostalih podprojektov. Če občina na podlagi izvedbe javnega naročila sklene izvajalsko pogodbo za glavna dela za večjo vrednost od ocenjene vrednosti v finančnem memorandumu, se potrebna dodatna sredstva lahko zagotovijo iz morebitnih neporabljenih sredstev Kohezijskega sklada drugih podprojektov regionalnega projekta. Če je vrednost pogodbe z izvajalcem nižja od ocen, se neizkoriščena dodeljena sredstva Kohezijskega sklada lahko porabijo v okviru višjih upravičenih stroškov drugih podprojektov skupnega regionalnega projekta.

Slika 8: Gibanje vrednosti gradbenih del in opreme brez DDV za projekt KČN Dravograd³⁸

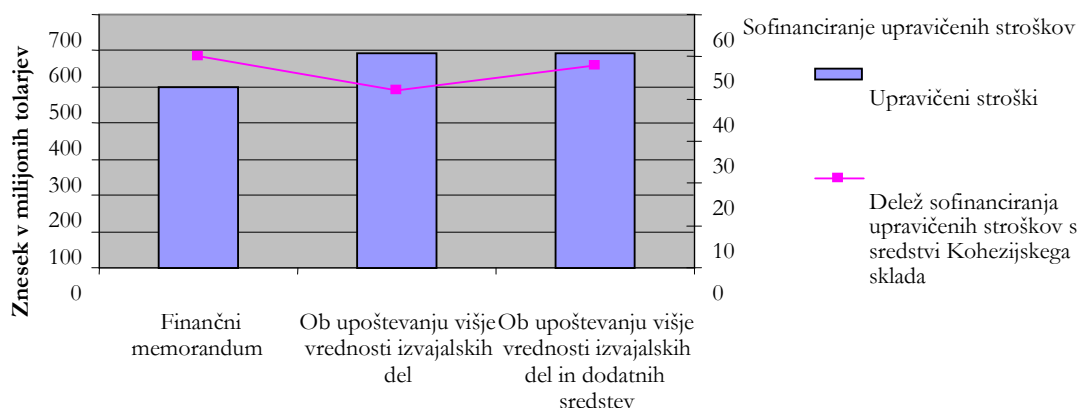


Viri: finančni memorandum, investicijski program (noveliran); sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila z dne 5. 8. 2005; pogodba za podprojekt Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd št. 2002-PE-7-2-01 z dne 2. 12. 2005 (v nadaljevanju: izvajalska pogodba); pojasnilo občine št. 0601-0003/2006 z dne 17. 1. 2007.

³⁸ Vrednost v Finančnem memorandumu je zapisana v evrih, za prikaz na sliki 8 pa je preračunana po tečaju 239,640 tolarja za en evro. Vrednost v investicijskem programu je prikazana v tekočih cenah.

3.1.1.3.a Občina Dravograd je sklenila z izbranim izvajalcem pogodbo v vrednosti 701.086 tisoč tolarjev, ki je višja od ocenjene vrednosti v finančnem memorandumu. Med vrednostjo gradbenih del in opreme, ocenjene v finančnem memorandumu, in vrednostjo izvajalske pogodbe brez DDV je razlika v znesku 95.758 tisoč tolarjev oziroma vrednost pogodbe je višja za 20 odstotkov.

Slika 9: Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada v primerjavi z upravičenim stroški³⁹



Vira: finančni memorandum, izvajalska pogodba.

3.1.1.3.b Ob vključitvi višjih vrednosti gradbenih del in opreme med upravičene stroške bi se delež sofinanciranja upravičenih stroškov znižal s 50 odstotkov na 42 odstotkov.

3.1.1.3.c Če bi Občina Dravograd že v prijavi za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada navedla kasneje sprejeto vrednost gradbenih del in opreme po izvajalski pogodbi, bi ob 50-odstotnem sofinanciranju upravičenih stroškov in ostalih nespremenjenih dejavnikih lahko za projekt KČN Dravograd pridobila 297.511 tisoč tolarjev sredstev Kohezijskega sklada oziroma za 47.879 tisoč tolarjev več od pridobljenih s finančnim memorandumom.

3.1.1.3.d Zaradi nižje vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe pri podprojektu Občine Mislinje je MOP lahko več sredstev Kohezijskega sklada v okviru regionalnega projekta Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje namenil Občini Dravograd, ki jih bo lahko porabila za upravičene višje stroške. V letu 2006 je Občina Dravograd sklenila z MOP pogodbo o sofinanciranju investicije⁴⁰ s sredstvi Kohezijskega sklada v znesku 287.525 tisoč tolarjev oziroma 50 odstotkov vrednosti sklenjene izvajalske pogodbe brez DDV, kar je za 37.893 tisoč tolarjev več od v finančnem memorandumu ocenjenih sredstev Kohezijskega sklada za podprojekt Občine Dravograd. Sredstva Kohezijskega sklada, dodeljena s pogodbo o sofinanciranju, ne zajemajo preostalih upravičenih stroškov, opredeljenih v finančnem memorandumu, kot so stroški obveščanja javnosti in izobraževanje bodočih upravljavcev objekta. Glede na pogodbo o sofinanciranju, izvajalsko pogodbo in ob predpostavki, da ostanejo nespremenjeni ostali upravičeni stroški investicije, znaša delež sofinanciranja 48 odstotkov upravičenih stroškov.

³⁹ Predpostavljamo, da se višje vrednosti izvajalskih del in opreme vključijo med upravičene stroške, ostali dejavniki pa ostanejo nespremenjeni.

⁴⁰ Št. 2511-06-700006 z dne 30. 4. 2006.

3.1.1.3.e Občina Dravograd je v letu 2006 pridobila še dodatna sredstva MOP⁴¹ v znesku 30.000 tisoč tolarjev in dodatna sredstva SVLR⁴² v znesku 32.418 tisoč tolarjev.

Razumljivo je, da občina ne more vnaprej povsem natančno oceniti vrednosti izvajalskih del, saj so te odvisne od razmer na trgu in ponudb, ki jih občina pridobi v postopku javnega naročila. Prav tako ni nepomembno časovno obdobje med ocenitvijo del in izvedbo javnega naročila. Ocenjujemo, da bi Občina Dravograd uspela skleniti izvajalsko pogodbo za vrednost, ki bi bila bližje prvotni ocenjeni vrednosti, če bi postopki pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada, priprave razpisne dokumentacije in pridobivanja soglasij k investiciji potekali hitreje.

3.1.1.4 Ali je občina uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada v načrtovanih rokih

V okviru sprejetega načrta prijav za leto 2002 bi morali Občina Dravograd in Občina Mislinja skupno prijavo posredovati MOP najkasneje do 20. 6. 2002, Institut za ekološki inženiring d. o. o., Maribor (v nadaljevanju: IEI Maribor) je prijavo v njenem imenu posredoval 21. 6. 2002. Občina Dravograd ni seznanjena, kdaj je Evropska komisija prejela vlogo. Finančni memorandum je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003, to je leto in pet mesecev po predložitvi prijave občine na MOP.

V fazi priprave investicije občina pripravi študije izvedljivosti, investicijsko dokumentacijo in pridobi soglasja in dovoljenja za umestitev projekta v prostor. Na podlagi investicijske dokumentacije in študij izvedljivosti občina pripravi prijavo za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada. Na tej stopnji občina sodeluje z MOP pri dopolnjevanju in pripravi vloge. Evropska komisija na podlagi prejete vloge oceni tehnične, ekonomsko – socialne in finančne vidike vsakega projekta. Kako hitro projekt obravnava Evropska komisija, je odvisno od kvalitete priprave projekta in tudi razpoložljivosti kadrov Evropske komisije.

V Nacionalni ISPA strategiji RS, sektor okolje, je bil predviden pričetek projekta KČN Dravograd v letu 2001. Za izdelavo skupne prijave za sofinanciranje dveh podprojektov sta Občina Mislinja in Občina Dravograd 15. 3. 2002 sklenili pogodbo z izvajalcem IEI Maribor. Pogodbeni rok za izdelavo prijave za sofinanciranje je bil 30 dni po podpisu pogodbe in prejemu pravnomočnega lokacijskega dovoljenja. Upravna enota Dravograd je 14. 6. 2002 Občini Dravograd izdala lokacijsko dovoljenje za gradnjo kanalizacijskega omrežja in gradnjo centralne čistilne naprave. Na podlagi strategije ISPA v okviru sprejetega načrta prijav za leto 2002 bi morali Občina Dravograd in Občina Mislinja predložiti skupno prijavo na MOP najkasneje do 20. 6. 2002⁴³.

IEI Maribor je junija 2002 izdelal prijavo, ki vsebuje podatke za podprojekta Občine Dravograd in Občine Mislinja, in jo je 21. 6. 2002⁴⁴ posredoval MOP. MOP jo je posredovalo organu upravljanja, ta pa Evropski komisiji. Občina Dravograd ni seznanjena, kdaj je Evropska komisija prejela vlogo. Finančni memorandum je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003, to je leto in pet mesecev po predložitvi prijave na MOP. Republika Slovenija oziroma nacionalni koordinator ISPA je finančni memorandum podpisal

⁴¹ Sklep, št. 544-03-20/2005/41 z dne 2. 2. 2006.

⁴² Sklep o znesku sofinanciranja, št. 4012-220/2006-12 z dne 23. 6. 2006 in pogodba o sofinanciranju lastne udeležbe, št. 4012-220/2006-13 z dne 29. 6. 2006.

⁴³ Dopis MOP županoma občin Dravograd in Mislinja, št. 922-00-14/97 z dne 10. 12. 2001.

⁴⁴ Dopis IEI Maribor na MOP z dne 21. 6. 2002.

28. 1. 2004. Finančni memorandum povzema vsebinske in finančne podatke iz prijave, iz česar lahko predvidevamo, da vzroki za razmeroma dolgo obdobje od prijave do podpisa finančnega memoranduma niso vsebinske narave.

3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada

V skladu z določili finančnega memoranduma nastopi obdobje upravičenosti stroškov z dnem, ko finančni memorandum podpiše Evropska komisija, to je 28. 11. 2003, in se zaključi 31. 12. 2007, ko morajo biti dela zaključena in izvedena vsa plačila na državni ravni. Po zaključku obdobja upravičenosti mora država v šestih mesecih posredovati Evropski komisiji zahtevek za zadnje nakazilo z zaključnim poročilom.

3.1.2.1 Koliko časa je občina potrebovala od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe

Od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe sta pretekli dve leti in štiri dni. Občina Dravograd je za pripravo razpisne dokumentacije potrebovala 20 mesecev, za izvedbo javnega naročila in izbor izvajalca pa štiri mesece. Na dolgotrajnost postopka je vplivala predvsem sprememba zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in sama priprava razpisne dokumentacije.

Izdelava razpisne dokumentacije in postopki javnih naročil za projekte, sofinancirane iz programa ISPA, so do polnopravnega članstva Republike Slovenije v EU potekali v skladu s pravili PRAG⁴⁵. S članstvom Republike Slovenije v EU se je na področju javnih naročil tudi za projekte, sofinancirane iz programa ISPA, pričel uporabljati Zakon o javnih naročilih⁴⁶ (v nadaljevanju ZJN-1). V skladu z ZJN-1 naj bi Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) pripravilo podrobna navodila glede priprave razpisne dokumentacije, česar pa do izvajanja te revizije še ni storilo. Prav tako so s članstvom v EU ISPA projekti postali projekti Kohezijskega sklada in je Evropska komisija prenehala opravljati kontrole oziroma odobritve razpisne dokumentacije za projekte⁴⁷.

3.1.2.1.a Občina Dravograd po sklenitvi finančnega memoranduma ni uspela izvesti vseh potrebnih aktivnosti, da bi javni ravni razpis za izbor izvajalca objavila še pred 1. 5. 2004, kar je pomenilo, da mora razpisno dokumentacijo pripraviti v skladu z ZJN-1.

Pojasnilo občine

Občina Dravograd je pojasnila, da je bila o podpisu finančnega memoranduma seznanjena v marcu 2004.

3.1.2.1.b MOP je predstavnikom občin, ki so izvajale projekte, sofinancirane iz Kohezijskega sklada, na delovnem sestanku 21. 10. 2004, kar je pet mesecev po spremembi predpisov, predstavilo navodila za izdelavo razpisne dokumentacije po ZJN-1, postopke in aktivnosti občin za pripravo razpisne dokumentacije in razpisa za izvedbo projektov ter roke za pregled in potrditev razpisne dokumentacije. Delovnega sestanka se je udeležil tudi predstavnik Občine Dravograd.

⁴⁵ Practical Guide to contract procedures financed from the General Budget of the European Communities in the context of external relations.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00-popr., 02/04.

⁴⁷ Minutes of the meeting of Cassation of ex-ante control for ISPA Programme, EC Delegation in Republic of Slovenia, št. 26741, z dne 7. 4. 2004.

3.1.2.1.c Občina Dravograd je v skladu z navodili MOP dopolnila investicijski program in pripravila prenovljeno razpisno dokumentacijo. Po pridobitvi soglasja MF k investiciji⁴⁸ in odobritvi razpisne dokumentacije⁴⁹ je Občina Dravograd 12. 8. 2005 objavila javni razpis⁵⁰ za izvedbo projekta KČN Dravograd. Kljub temu, da so ponudbene vrednosti vseh ponudnikov presegale ocenjeno investicijsko vrednost in zagotovljena sredstva (povezava s točko 3.2.1.3), je Občina Dravograd oddala javno naročilo⁵¹. Občina Dravograd je 2. 12. 2005 z izbranim izvajalcem SGP Pomgrad d. d., Murska Sobota (v nadaljevanju: SGP Pomgrad) sklenila izvajalsko pogodbo⁵². Po oddaji javnega naročila je manjkajoča sredstva za zaprtje finančne konstrukcije v letu 2006 zagotovila država.

3.1.2.2 Ali so bila glavna izvajalska dela izvedena v načrtovanem roku

Gradbena dela so se začela izvajati izven načrtovanih rokov zaradi časovnih zamikov in po pojasnilu Občine Dravograd tudi zaradi neugodnih vremenskih razmer. Glede na roke, navedene v izvajalski pogodbi, gradbena dela ne bodo zaključena do rokov upravičenosti črpanja sredstev EU, navedenih v finančnem memorandumu.

Občina Dravograd je 2. 12. 2005 z izbranim ponudnikom sklenila izvajalsko pogodbo, v kateri je naveden čas dokončanja del 1.145 dni oziroma tri leta in en mesec po datumu začetka. Iz zapisnika o uvedbi v delo na objektu⁵³ je razvidno, da je bil izvajalec uveden v delo 22. 12. 2005, kar pomeni pričetek pogodbenega roka za izvedbo del. Izvajalec je Občino Dravograd z dopisom⁵⁴ obvestil, da je 20. 3. 2006 pričel pripravljala dela ureditve gradbišča, z deli po pogodbi pa naj bi pričel teden kasneje. Iz gradbenega dnevnika⁵⁵ je razvidno, da so se dela pričela 17. 5. 2006.

Pojasnilo občine

Občina Dravograd je pojasnila, da je vzrok za zamudo pričetka gradbenih del dolga zima in neprimerni vremenski pogoji.

Glede na pričetek del 17. 5. 2006 se zaključek del pričakuje junija 2009. Finančni memorandum je predvideval zaključek gradnje projekta KČN Dravograd decembra 2006. Načrtovana obdobja izvajanja so razvidna na sliki 10.

⁴⁸ Št. 415-105/2005/6 z dne 13. 7. 2005.

⁴⁹ Št. 541-03-3/2005/116 z dne 1. 8. 2005.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 76/05.

⁵¹ Uradni list RS, št. 116-117/05.

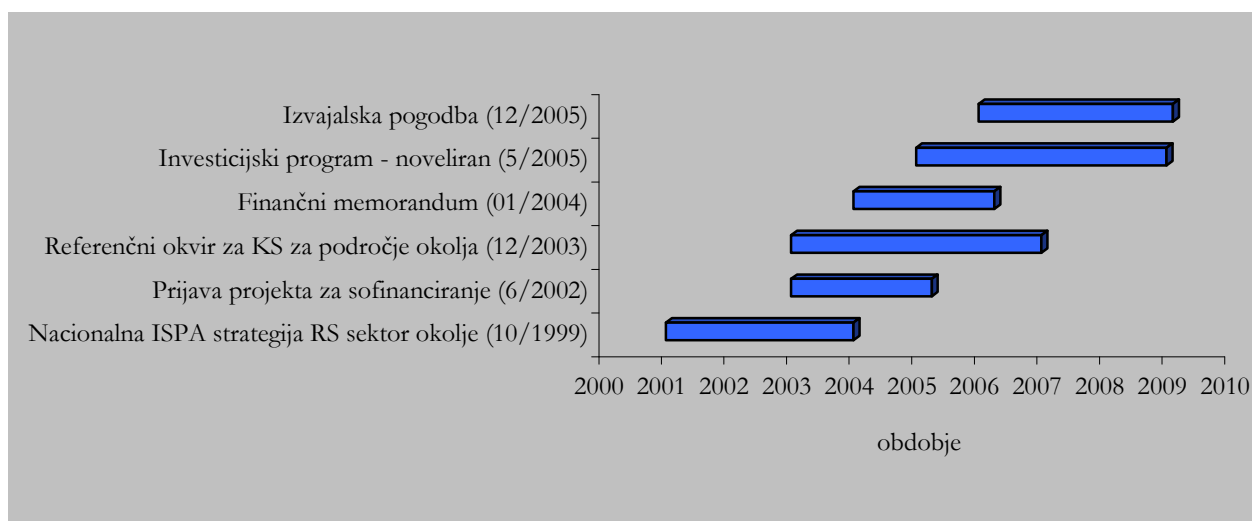
⁵² Št. 2002-PE-7-2-01.

⁵³ Št. 8C-4E7 z dne 22. 12. 2005.

⁵⁴ Št. 017-06-BR z dne 20. 3. 2006.

⁵⁵ Gradbeni dnevnik, dnevno poročilo, št. 1.

Slika 10: Načrtovano obdobje gradnje



Vir: dokumenti o projektu KČN Dravograd.

3.1.2.3 Ali je občina uspela črpati sredstva Kohezijskega sklada iz državnega proračuna v načrtovanem obsegu

Čeprav so se aktivnosti na projektu začele že leta 2001, se črpanje sredstev na ravni Občine Dravograd do konca leta 2005, to je v petih letih, ni pričelo. Skrajni rok za črpanje upravičenih stroškov je v skladu s finančnim memorandumom 31. 12. 2007 in ne pokriva celotnega predvidenega obdobja gradnje, ki naj bi se zaključilo do februarja 2009 oziroma toka denarja na nacionalni ravni⁵⁶. SVLR bo moral Evropski komisiji podati vlogo za podaljšanje finančnega memoranduma.

Na poseben devizni račun je Nacionalni sklad pri MF prejel iz Evropskega proračuna 54.689 tisoč tolarjev⁵⁷. Investicija KČN Dravograd ni bila vključena v proračun državnega proračuna za leto 2005 in do črpanja sredstev v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni prišlo.

3.1.3 Ali je občina izvajala postopke v skladu s predpisi in drugimi akti na način, da je črpanje na ravni države lahko potekalo, oziroma da ni in ne bo prišlo do zaustavitev in prekinitev črpanja ali povrnitev sredstev Kohezijskega sklada v evropski proračun

3.1.3.1 Ali je bil postopek izbire glavnega izvajalca izveden v skladu s predpisi

Občina Dravograd je kot merilo za izbor izvajalca uporabila tudi reference ponudnika in reference ključnega osebja, ki pa ob dejstvu, da je od pravočasno prispelih štirih ponudb le ena v celoti izpolnjevala

⁵⁶ Pogodba o sofinanciranju investicije predvideva denarni tok sredstev Kohezijskega sklada še v letu 2010.

⁵⁷ Pregled prilivov in izvršenih povračil za kohezijske projekte na dan 31. 12. 2005, plačilni organ Nacionalni sklad pri MF.

vse pogoje razpisne dokumentacije, nista imeli vpliva na izbor izvajalca. Občini priporočamo, da v prihodnje pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe.

Javni razpis za oddajo javnega naročila za gradbena dela projekta KČN Dravograd je bil objavljen 12. 8. 2006⁵⁸. V postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb je Občina Dravograd ugotovila, da od pravočasno prispelih štirih ponudb le ena v celoti izpolnjuje vse pogoje razpisne dokumentacije. Pogodbo z izvajalcem SGP Pomgrad je Občina Dravograd sklenila 2. 12. 2005.

3.1.3.1.a Občina Dravograd je med merili za izbor izvajalca uporabila tudi merilo reference ponudnika, ki je bilo ocenjeno s 15 odstotki med uporabljenimi merili, in merilo reference ključnega osebja, ocenjeno na 10 odstotkov. Točkovanje referenc je ustrezno opredelila v razpisni dokumentaciji.

Opozarjamo, da so revizorji Evropske komisije⁵⁹ pri pregledu pravilnosti oddaje javnih naročil v Republiki Sloveniji opozorili na neustrezno uporabo meril. Opozorili so, da se lahko v skladu z evropskimi direktivami o oddaji del med fazo dodelitve naročila oziroma izbora izvajalca uporabijo samo merila v zvezi s ponudbo, ne pa merila v zvezi s ponudnikom. Dejavnike v zvezi s ponudnikom se lahko uporabi le v prvi fazi, to je pri preverjanju, katere ponudbe izpolnjujejo pogoje, oziroma pri preverjanju usposobljenosti ponudnika. Z uporabo meril pa se javno naročilo dodeli najboljši ponudbi, ne pa ponudniku, za katerega se zdi, da je najboljši, kar zadeva elemente, povezane z njegovo izobrazbo, predhodnimi izkušnjami in drugimi strokovnimi vrednostmi.

Priporočamo, da Občina Dravograd v prihodnje v postopkih javnih naročil dejavnike, ki izkazujejo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe, uporablja zgolj kot pogoj in ne kot merilo, obenem pa mora biti pozorna, da pogoji in merila, ki jih uporablja, ne diskriminirajo ponudnikov.

3.1.3.2 Ali imajo zahtevki občine ustrezno podlago v računih/situacijah

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Dravograd ni prejela nobene situacije ter ni izdala nobenega zahtevka za sredstva Kohezijskega sklada.

3.1.3.3 Ali so bila upoštevana ostala pravila glede izvajanja projektov, sofinanciranih s sredstvi Kohezijskega sklada

Občina Dravograd je skupaj s pristojnimi institucijami za izvajanje Kohezijskega sklada na področju okolja uspela izpolniti pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt KČN Dravograd, saj je organ upravljanja podal vlogo in pridobil soglasje Evropske komisije za ugodnejšo obravnavo obdobja »m+24«. Brez soglasja bi izgubili pravico za črpanje dodeljenih sredstev.

Pogoj za črpanje sredstev Kohezijskega sklada v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je izpolnitev pravila »m+24«⁶⁰. Iz obrazložitve Evropske komisije pravila »m+24« za projekte ISPA⁶¹ izhaja, da je »m«

⁵⁸ Uradni list RS, št. 76/05.

⁵⁹ Št. dokumenta: 01828, European Commission, Directorate General Regional policy, 22. 2. 2007.

⁶⁰ Pravilo »m+24« opredeljeno v dokumentu: Cohesion Fund – Framework documents, Note 3 in Note 5, januar 2005.

⁶¹ Priloge zapisnika drugega sestanka Nadzornega odbora za Kohezijski sklad, SVLR, št. 3083-4/2005, 16. 5. 2005.

lahko datum, ko Evropska komisija podpiše finančni memorandum, ali prvi datum začetka upravičenih del⁶², če je to ugodnejše. »24« predstavlja obdobje 24 mesecev, v katerem se morajo pričeti glavna gradbena dela⁶³. Obdobje lahko podaljšajo za šest mesecev in v utemeljeno upravičenih primerih za daljše obdobje. Če projekt ne izpolni pravila »m+24«, trajno preneha pravica za črpanje sredstev Kohezijskega sklada za projekt. Evropska komisija še pred prenehanjem pravice črpanja obvesti državo članico.

Evropska komisija je finančni memorandum podpisala 28. 11. 2003, Občina Dravograd pa je izvajalsko pogodbo za KČN Dravograd sklenila 2. 12. 2005, to je štiri dni po preteku 24 mesecev, ko je Evropska komisija podpisala finančni memorandum. Organ upravljanja je za projekt KČN Dravograd zaprosil za ugodnejšo obravnavo obdobja »m+24«, kar je Evropska komisija 12. 10. 2005 odobrila⁶⁴. To pomeni, da je bil nov skrajni rok za pričetek gradbenih del oktober 2006. Izvajalec je bil uveden v delo 22. 12. 2005, iz gradbenega dnevnika pa je razvidno, da so se glavna gradbena dela pričela 17. 5. 2006, kar je 18 mesecev po nastopu »m«.

Pojasnilo občine

Občina Dravograd je pojasnila, da je finančni memorandum, ki ga je Evropska komisija podpisala 28. 11. 2003, prejela v marcu 2004.

3.2 Ali je občina vzpostavila pogoje za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada

Aktivnosti Občine Dravograd v povezavi z dolgoročnim načrtovanjem na regionalni ravni ocenjujemo kot ustrezne, manj ustrezno pa je načrtovanje ravnanja z okoljem v lastnih strateških programih.

Pridobitev strokovnih študij v povezavi s projektom KČN Dravograd ocenjujemo kot ustrezno.

Občina Dravograd je projekt KČN Dravograd načrtovala v proračunih in načrtih razvojnih programov, vendar je sklenila izvajalsko pogodbo, preden je imela zagotovljena vsa potrebna sredstva za zaprtje finančne konstrukcije. V skladu s predpisi o javnem naročanju bi morala občina ponudbo, ki je presegala razpoložljiva sredstva, kot nesprejemljivo zavrniti ali uporabiti postopek s pogajanja in po doseženem znižanju cene oziroma zagotovitvi dodatnih sredstev oddati javno naročilo in skleniti pogodbo z izvajalcem.

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta KČN Dravograd v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ocenjujemo kot nezadovoljivo predvsem v povezavi z nezadostnim angažiranjem občine pri izvajanju projekta in nezadostnim spremljanjem izvajanja projekta. Aktivnosti na projektu KČN Dravograd so se pričele v letu 2001, občina pa je prvič imenovala vodjo projekta s sklepom županje v letu 2005, v letu 2006 pa imenovala nadzorno skupino in pripravila notranji izvedbeni načrt. Faza priprave projekta je za občine

⁶² Naveden pod točko 8. Dodatka 1. Finančnega memoranduma.

⁶³ V posameznih primerih je pogoj izpolnjen s pričetkom izdelave projektne dokumentacije, če je predmet upravičenih stroškov, ali s pričetkom razlastitvenega postopka. Projekti ISPA, pri katerih je bil prvi javni razpis za glavna dela objavljen pred 1. 5. 2004 in razloga za morebitno razveljavitev razpisa ni mogoče pripisati naročniku, so pravilo »m+24« izpolnili.

⁶⁴ Start date for Cohesion Fund Projects, European Commission DG-Regio, št. 10710.

zahtevnejša od faze gradnje in občine bi se morale temu primerno organizirati. Občino Dravograd tudi opozarjamo, da je ne glede na vire sredstev občina tista, ki je opredeljena kot investitor projekta oziroma podprojekta in tako obvezana za izvedbo projekta.

Kot ustrezno ravnanje ocenjujemo vključitev izobraževanj s področja skladov EU v letni načrt izobraževanja.

3.2.1 Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju varstva okolja

3.2.1.1 Ali ima občina dolgoročne strateške programe na področju varstva okolja

Občina Dravograd nima lastnega dolgoročnega strateškega programa na področju okolja. Občinski svet Občine Dravograd je 20. 12. 2001 sprejel RRP Koroška, ki predvideva gradnjo projekta KČN Dravograd.

Naloge občine so opredeljene v ZLS. Med drugim občina skrbi za varstvo okolja. Ravnanje z okoljem je praviloma načrtovano v dolgoročnih strategijah razvoja, s katerimi občina zazna potrebe in možnosti ter opredeli osnovne usmeritve in cilje. Konkretni projekti se izvajajo na podlagi ugotovljenih potreb, možnosti, usmeritev in ciljev v dolgoročnih strategijah razvoja. Večji projekti morajo biti usklajeni z regijskimi in nacionalnimi razvojnimi programi.

Če občina izvaja projekt brez predhodno izdelanih strateških programov razvoja občine kot celote ali posameznih področij, kot je varstvo okolja, ne more vedeti, ali izbrani projekt prispeva k zadovoljevanju potreb in uresničevanju širših ciljev. Študije izvedljivosti posameznega projekta prikazujejo le upravičenost posameznega projekta, ne analizirajo pa celostnega reševanja razvoja določenega področja. To pomeni, da občina problema ne rešuje celostno, pač pa le izvaja posamezne projekte.

Ocenjujemo, da dolgoročni strateški načrt razvoja občine v celoti ali na posameznem področju kakor tudi usklajenost z regionalnimi in nacionalnimi programi, pozitivno prispeva k uspešnemu razvoju občine in bi moral biti izhodiščni dokument pri odločanju, katere projekte bo občina podprla oziroma izvajala.

Dolgoročno načrtovanje na področju ravnanja z okoljem na regionalni ravni opredeljuje RRP Koroška, ki ga je Občinski svet Občine Dravograd potrdil 20. 12. 2001⁶⁵, in predvideva gradnjo KČN Dravograd. Občina Dravograd lastnega dolgoročnega strateškega programa na področju okolja, s katerim bi zaznavala potrebe in možnosti ter opredelila usmeritve in cilje, nima.

3.2.1.2 Ali je občina ustrezno vsebinsko načrtovala projekt, sofinanciran iz sredstev Kohezijskega sklada

Občina Dravograd je pravočasno pridobila strokovne študije v povezavi s projektom KČN Dravograd. Dokumenta identifikacije projekta, ki ga predpisuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁶⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ni izdelala.

⁶⁵ Sklep, št. 062-02/01-26.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99. Od 17. 6. 2006 velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).

Občinski svet Občine Dravograd je potrdil dopolnjen investicijski program. Ni pa bil potrjen prvotni investicijski program, na podlagi katerega je bila podana prijava za sredstva Kohezijskega sklada.

Občina mora izdelati študije o izvedljivosti projekta pred odločitvijo o izvedbi projekta in prijavo za pridobitev sofinancerskih sredstev, uredba o enotni metodologiji pa predpisuje izdelavo investicijske dokumentacije. Odgovorni na občini pregledajo izdelano investicijsko dokumentacijo in druge študije ter potrdijo oziroma zavrnejo nadaljevanje priprav za izvedbo projekta (17. člen uredbe o enotni metodologiji). Pomembno je, da so študije namenjene občini kot podlaga za nadaljnje odločitve v zvezi s projektom in ne le formalnemu izpolnjevanju predpisov.

Od leta 1986 dalje, s sprejemom prostorsko planskih dokumentov⁶⁷, je bilo na področju odvodnje in čiščenja odpadnih voda izdelanih več študij in raziskovalnih nalog:

- »Primerjalna študija odvajanja in čiščenja odpadnih voda Občine Dravograd«, ECO – EL, d. n. o. Logatec, Rovte, november 1999;
- »Program potrebnih aktivnosti za čiščenje odpadne vode v Mislinjski dolini«, IEI Maribor, januar 2002;
- »Strokovne podlage za izdelavo nacionalnega programa odvajanja in čiščenja odpadnih komunalnih in padavinskih voda«, Inštitut za vodarstvo, d. o. o., Ljubljana, maj 2003.

Občina Dravograd za projekt KČN Dravograd ni izdelala dokumenta identifikacije projekta, ki ga predpisuje uredba o enotni metodologiji. Predinvesticijsko zasnovo in investicijski program je izdelala hkrati, in sicer decembra 2001. To pomeni, da je bila predinvesticijska zasnova izdelana le zaradi izpolnjevanja formalnih predpisov, ne pa zaradi vsebinskih potreb. Investicijskega programa, na podlagi katerega je bila podana prijava Evropski Komisiji za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada, župan ni potrdil. Občina Dravograd je investicijski program dopolnila maja 2005. Občinski svet Občine Dravograd je 31. 5. 2005⁶⁸ potrdil dopolnjen investicijski program.

3.2.1.3 Ali je občina ustrezno finančno načrtovala projekt, sofinanciran iz sredstev Kohezijskega sklada

Občina Dravograd je projekt KČN Dravograd načrtovala v proračunih in načrtih razvojnih programov. Občina je sklenila izvajalsko pogodbo za višjo vrednost od zagotovljenih sredstev ob oddaji naročila, naknadno pa je pridobila dodatna državna sredstva za zaprtje finančne konstrukcije. V skladu s predpisi bi morala občina ponudbo, ki je presegala razpoložljiva sredstva, kot nesprejemljivo zavrniti ali uporabiti postopek s pogajanjem, po znižanju cene oziroma zagotovitvi dodatnih sredstev pa oddati javno naročilo in skleniti pogodbo z izvajalcem. Navedeno ravnanje občine je tudi posledica časovnih omejitev v povezavi z upravičenostjo stroškov za sofinanciranje s sredstvi Kohezijskega sklada.

⁶⁷ Dolgoročni plan Občine Dravograd za obdobje 1986 – 2000 (Medobčinski uradni vestnik, št. 20/86); Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana Občine Dravograd za obdobje 1986 – 2000 in srednjeročnega družbenega plana Občine Dravograd za obdobje 1986 – 1990, dopolnjen leta 2001 (Uradni list RS, št. 72/04); Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Občine Dravograd (Uradni list RS, št. 72/04); Popravek Odloka o prostorskih ureditvenih pogojih za območje Občine Dravograd (Uradni list RS, št. 86704).

⁶⁸ Zapisnik 2. korespondenčne seje Občinskega sveta Občine Dravograd z dne 31. 5. 2005.

Občina mora finančni del izvedbe projekta načrtovati v proračunu, to je v posebnem delu proračuna in načrtu razvojnih programov. Za pridobitev soglasja k investiciji Ministrstva za finance, ki je pogoj za pričetek postopka izbora izvajalca, mora občina izkazati, da so zagotovljena celotna sredstva za investicijo.

Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo⁶⁹, v 4. členu določa, da je ponudba nesprejemljiva, če ponudbena cena presega obseg zagotovljenih sredstev.

3.2.1.3.a Občina Dravograd je s sprejemom proračuna za leto 2004 v načrte razvojnih programov vključila projekt KČN Dravograd. Pred tem so bili v letnih proračunih načrtovani le odhodki za nakup zemljišč in pripravo projektne dokumentacije. V tabeli 1 so prikazani načrtovani odhodki za projekt KČN Dravograd v posameznih načrtih razvojnih programov.

3.2.1.3.b MF je 13. 7. 2005 Občini Dravograd izdalo soglasje k investiciji, iz katerega je razvidno, da ocenjena vrednost investicije⁷⁰ znaša 675.910 tisoč tolarjev. V soglasju je navedeno, da naj bi se iz proračuna Občine Dravograd krile tudi morebitne podražitve, ki bi nastale do dokončne izvedbe investicije. Na podlagi objave javnega razpisa za izvedbo projekta KČN Dravograd je Občina Dravograd kljub temu, da so ponudbene vrednosti vseh ponudnikov presegale ocenjeno investicijsko vrednost in zagotovljena sredstva, javno naročilo oddala in z izbranim izvajalcem 2. 12. 2005 sklenila izvajalsko pogodbo v vrednosti 701.086 tisoč tolarjev⁷¹. Da Občina Dravograd ob oddaji javnega naročila ni imela zagotovljenih zadostnih sredstev, je razvidno iz načrta razvojnih programov za leto 2005 in iz sestankov in dopisov pristojnim organom pred oddajo predmeta javnega naročila. Pred oddajo javnega naročila se je Občina Dravograd za pridobitev manjkajočih sredstev sestala z MOP in na SVLR posredovala dopis⁷² za pridobitev dodatnih sredstev za zaprtje finančne konstrukcije. MOP je po oddaji javnega naročila 2. 2. 2006⁷³ Občini Dravograd odobrilo dodatna sredstva v znesku 30.000 tisoč tolarjev. Na podlagi sklepa o znesku sofinanciranja⁷⁴ sta Občina Dravograd in SVLR 29. 6. 2006 sklenili pogodbo⁷⁵ o dodatnem sofinanciranju v znesku 32.418 tisoč tolarjev. MF je 16. 10. 2006 Občini Dravograd izdalo dopolnitev k soglasju k investiciji⁷⁶. Iz načrta porabe razpoložljivih sredstev za leto 2006⁷⁷ je razvidno, da nova ocenjena vrednost investicije⁷⁸ znaša 776.344 tisoč tolarjev.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 33/04.

⁷⁰ Vrednost po projektantski oceni po tekočih cenah.

⁷¹ 2.925.580 evrov po tečaju zamenjave (1 evro je 239,64 tolarjev).

⁷² Št. 031-03-1/2005 z dne 29. 11. 2005.

⁷³ Dopis MOP, št. 544-03-20/2005/41.

⁷⁴ Št. 4012-220/2006-12 z dne 23. 6. 2006.

⁷⁵ Št. 4012-220/2006-13.

⁷⁶ Št. 415-105/2005/8.

⁷⁷ Z dne 18. 4. 2006.

⁷⁸ Vrednost po tekočih cenah.

Tabela 1: Načrtovani odhodki za projekt KČN Dravograd

LETO	Načrti razvojnih programov (NRP)			
	NRP 2003 v milijonih tolarjev	NRP 2004 v milijonih tolarjev	NRP 2005 v milijonih tolarjev	NRP 2005 ⁷⁹ v milijonih tolarjev
2003	0	/	/	/
2004	0	15,3	/	/
2005	4	11,3	250,0	20,0
2006	0	388,0	250,0	224,0
2007	/	385,4	0	248,0
2008	/	/	0	124,0

Vir: načrti razvojnih programov Občine Dravograd za leta 2003, 2004 in 2005.

3.2.2 Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta

Občina Dravograd nima priročnika ali drugega akta o izvajanju večjih investicijskih projektov.

Organizacijsko strukturo za izvajanje projekta KČN Dravograd ocenjujemo kot nezadovoljivo predvsem v povezavi z nezadostnim angažiranjem sodelujočih pri izvajanju projekta (povezava s točko 3.2.3). Občina Dravograd je vodjo projekta in namestnika vodje projekta imenovala s sklepom županje šele 3. 5. 2005, projektno skupino za izvedbo projekta in nadzorno skupino za nadzor nad potekom izvedbe projekta pa je s sklepom županje imenovala šele v letu 2006. Notranji izvedbeni načrt je vodja projektne skupine pripravil v letu 2006. Ob tem poudarjamo, da je faza priprave projekta za občine zahtevnejša od faze gradnje, zato bi se morale občine temu primerno organizirati.

Občina Dravograd je v načrtih izobraževanja zaznala potrebe po dodatnih znanjih na področju skladov EU. Izobraževanja in usposabljanja na tem področju so se udeležili posamezni uslužbenci občine.

Primerjava odhodkov proračuna in projekta kaže⁸⁰, da predstavlja projekt KČN Dravograd pomemben del poslovanja Občine Dravograd. Ob tem je pomembno, da ima projekt več virov financiranja, med drugim tudi sredstva Kohezijskega sklada, katerih pridobivanje in črpanje poteka po posebnih pravilih. Zaradi tega se je potrebno za izvajanje takšnega projekta ustrezno organizirati in zagotoviti notranji nadzor. Postopke priprave in vodenja večjih projektov bi morale občine opredeliti s priročnikom ali drugim aktom⁸¹. Zakon o javnih uslužbencih⁸² (v nadaljevanju: ZJU) v 98. členu opredeljuje postopek imenovanja uslužbencev v projektno skupino.

⁷⁹ Pripravljen za predlog rebalansa proračuna 2005 dne 26. 10. 2005.

⁸⁰ Slika 2.

⁸¹ Vlada Republike Slovenije je leta 1997 potrdila priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi.

⁸² Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

Za potrebe revizije smo na podlagi spoznanj o delovanju občin in organizaciji vodenja projektov⁸¹, oblikovali poenostavljeno organizacijsko strukturo, ki je po našem mnenju potrebna za obvladovanje tveganj pri izvajanju projektov.

Tabela 5: Organizacijska struktura⁸³, ki zmanjšuje tveganja pri izvajanju projektov

Vodja projekta	• Imenovanje vodje projekta s sklepom predstojnika⁸⁴, • določitev nalog vodje projekta, med drugim tudi poročanje nadzornim organom; vodja projekta pripravi izvedbeni načrt, v katerem so opredeljene aktivnosti za izvedbo projekta in roki za njihovo izvedbo, • vodja projekta ima vsaj 7. stopnjo izobrazbe in petletne izkušnje na področju vodenja projektov.
Projektna skupina	• Imenovanje projektne skupine, • določitev nalog posameznim članom.
Nadzorni organ	• Imenovanje nadzornega organa s sklepom predstojnika, • določitev nalog nadzornemu organu, predvsem potrditev izvedbenega načrta in spremljanje in odločanje o pomembnih spremembah pri izvajanju.

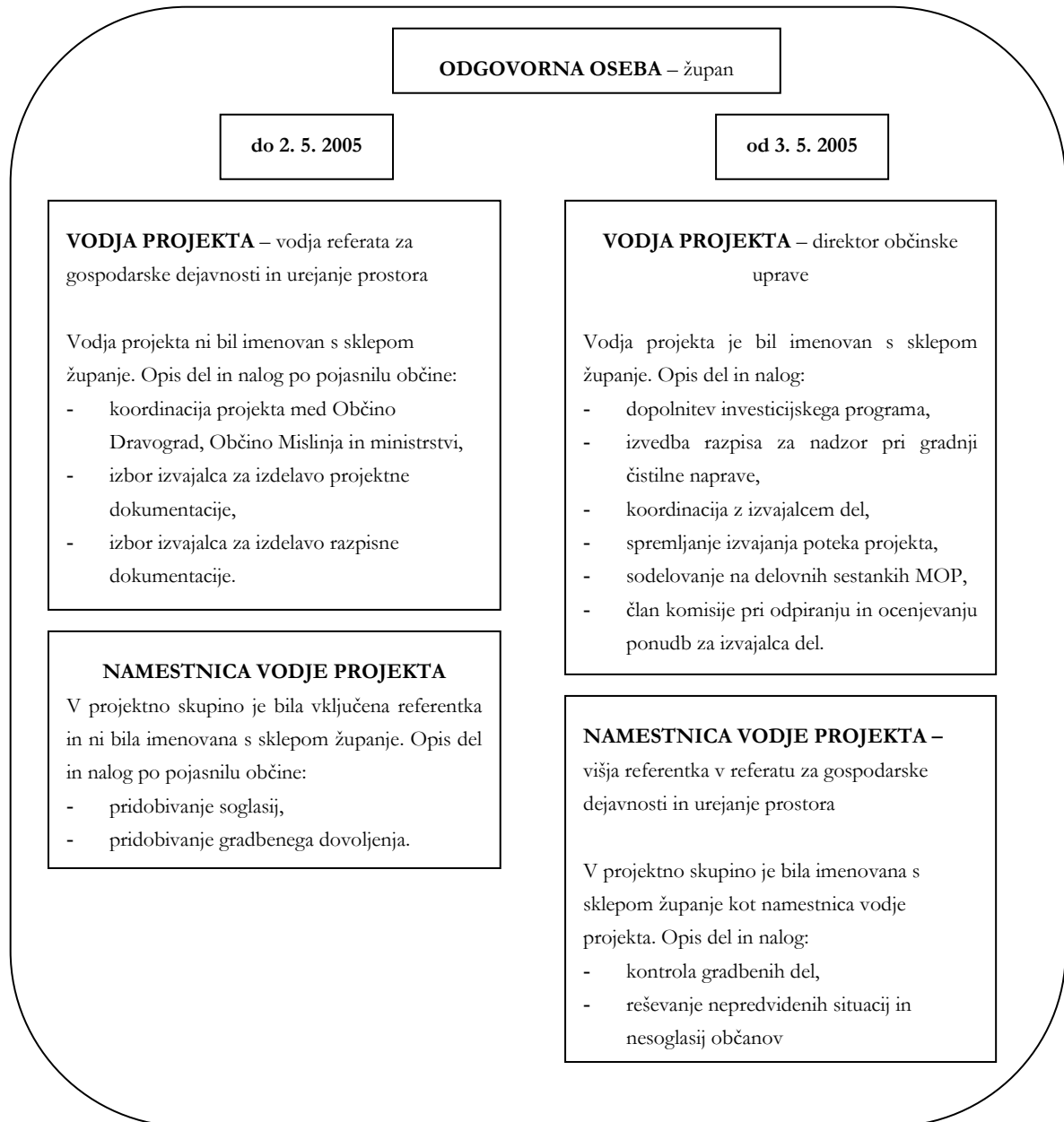
Vir: Metodologija vodenja projektov v državni upravi, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 1999.

Občina ima lahko za izvajanje posameznega projekta drugače imenovano in oblikovano organizacijsko strukturo, pomembno je, da vsebinsko sovпада s predstavljeno organizacijsko strukturo ter da občina projekt tudi dejansko projektno vodi.

⁸³ Z organizacijsko strukturo razumemo tudi aktivnosti, pogoje in dokumente, navedene v tabeli 5.

⁸⁴ V skladu s 6. členom ZJU je predstojnik občinske uprave župan.

Slika 11: Organizacijska struktura Občine Dravograd za projekt KČN Dravograd



Vir: Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest, pojasnilo Občine Dravograd, izpolnjen vprašalnik o absorpcijski sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU⁸⁵.

3.2.2.a Občina Dravograd nima posebnega akta, ki bi podrobneje opredeljeval izvajanje projektov v občini. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Dravograd za izvajanje projekta KČN Dravograd ni pripravila notranjega izvedbenega načrta. Projekt je do 2. 5. 2005 vodil vodja referata za gospodarske dejavnosti in urejanje prostora (v nadaljevanju: vodja referata) in ni bil imenovan s sklepom županje, od 3. 5. 2005 do 31. 5. 2006 je projekt vodil direktor občinske uprave, ki je bil imenovan s

⁸⁵ Z dne 4. 7. 2006.

sklepom županje. Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Dravograd⁸⁶ za vodjo referata in direktorja občinske uprave, ki sta v obdobju, na katerega se nanaša revizija, vodila projekt KČN Dravograd, predpisuje izobrazbo in izkušnje, ki so v skladu z značilnostmi organiziranja, predstavljenimi v tabeli 2. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Dravograd ni imenovala nadzornega organa za spremljanje in zagotavljanje nadzora nad izvajanjem projekta KČN Dravograd.

3.2.2.b Za projekt KČN Dravograd je Občina Dravograd 1. 6. 2006 s sklepom županje imenovala projektno skupino za izvedbo projekta⁸⁷ in nadzorno skupino za nadzor nad potekom izvedbe projekta⁸⁸. V sklepih niso določene naloge posameznih članov projektne in nadzorne skupine. Vodja projektne skupine je 1. 6. 2006 pripravila Notranji izvedbeni načrt aktivnosti Občine Dravograd za izvedbo gradnje kanalizacije in čistilne naprave Dravograd⁸⁹. Notranji izvedbeni načrt opredeljuje dejavnosti, odgovorne osebe in roke. Opozarjamo, da se projekt na ravni občine ne prične izvajati s pričetkom gradbenih del, ampak z odločitvijo o izvedbi projekta.

3.2.2.c Načrt izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v občinski upravi Občine Dravograd v letu 2004⁹⁰ je predvideval izpopolnjevanje in usposabljanje na področju kohezijske politike, medtem ko načrt izobraževanja in usposabljanja v letu 2005⁹¹ ni predvideval tovrstnih izobraževanj. Občina Dravograd je predložila dokumente, iz katerih je razvidno, da so se uslužbenci udeleževali seminarjev z obravnavanega področja.

3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt

3.2.3.1 Spremljanje izvajanja projekta

Spremljanje izvajanja projekta ocenjujemo kot neustrezno, ker se občina ni zadosti angažirala pri izvajanju projekta v obdobju, na katerega se nanaša revizija. Občino Dravograd opozarjamo, da je ne glede na vir sredstev občina tista, ki je opredeljena kot investitor projekta oziroma podprojekta in tako obvezana za izvedbo projekta.

Med izvajanjem projekta vodja projekta koordinira in spremlja potek ter poroča o morebitnih odstopanjih od sprejetih načrtov. Ob pomembnejših odstopanjih ali spremembah nadaljnje ukrepe potrdi nadzorni organ. Po potrebi projekt spremljajo notranja revizijska služba, občinski svet in nadzorni odbor občine.

3.2.3.1.a Vodja projekta KČN Dravograd je 25. 2. 2002 na seji občinskega sveta predstavil Končno poročilo za čiščenje odpadnih voda v Mislinjski dolini⁹², katerega glavni cilj je priprava vloge za sredstva EU. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, vodja projekta o aktivnostih in odstopanjih izvajanja projekta ni poročal nadzornemu organu, ker je Občina Dravograd skupino za nadzor nad potekom

⁸⁶ Št. 015-03-12/00-12 z dne 20. 3. 2000 in dopolnitev št. 015-03-9/2002-12 z dne 20. 12. 2002.

⁸⁷ Št. 353-06-0001/2005-12-5. Projektno skupino sestavljajo: vodja projekta, dve namestnici vodje projekta in dve članici.

⁸⁸ Št. 353-06-0001/2005-12-6. Nadzorno skupino sestavljajo predsednik in dva člana.

⁸⁹ Št. 353-06-0001/2005-12-6.

⁹⁰ Št. 031-01/2003 z dne 10. 12. 2003.

⁹¹ Št. 031-01/2004 z dne 9. 12. 2004.

⁹² November 2001.

izvedbe projekta imenovala šele v letu 2006. Občinski svet je potek projekta KČN Dravograd spremljal v okviru obravnav predlogov proračuna in zaključnih računov proračuna. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se je Nadzorni odbor Občine Dravograd s potekom projekta KČN Dravograd seznanil na seji dne 26. 5. 2004⁹³.

3.2.3.1.b V nadaljevanju navajamo dejavnike, ki kažejo, da Občina Dravograd ni zadostno spremljala izvajanja projekta oziroma se ni zadosti angažirala pri izvajanju projekta:

- Občina Dravograd ni seznanjena, kdaj je bila skupna prijava za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada posredovana Evropski komisiji;
- Občina Dravograd se je v marcu 2004 seznanila s potrditvijo sofinanciranja projekta s sredstvi Kohezijskega sklada, medtem ko je Evropska komisija podpisala finančni memorandum že 28. 11. 2003;
- Občina Dravograd je pojasnila, da ni seznanjena z določitvijo koordinatorskega projekta *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje*, ker naj bi koordinatorskega določila Občina Mislinja; koordinatorskega projekta bi morali skupaj določiti občini Dravograd in Mislinja, ki izvajata podprojekte; naloga koordinatorskega je spremljanje izvajanja skupnega projekta in posredovanje informacij ter sodelovanje s posredniškim telesom;
- Občina Dravograd ocenjuje, da se zaradi omejenega števila zaposlenih na majhni občini ne morejo posvetiti izvajanju le enega projekta, in predlaga, da bi izvajanje podobnih projektov za manjše občine prevzela usposobljena projektna skupina na ravni enega od ministrstev ali regionalne razvojne agencije.

3.2.3.2 Obveščanje posredniškega telesa o poteku projekta

Na področju obveščanja posredniškega telesa o poteku projekta opozarjamo, da občina ni seznanjena z določitvijo koordinatorskega projekta, ki spremlja izvajanje skupnega projekta in posreduje informacije ter sodeluje s posredniškim telesom. Iz zapisnikov sestankov je razvidno, da so predstavniki občine sodelovali na sestankih s posredniškimi telesi.

V skladu z Navodilom o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju 2004-2006 je ena izmed pristojnosti in odgovornosti izvajalskega telesa pri projektu posredovanje informacij posredniškemu telesu.

3.2.3.3 Finančne kontrole pri izvrševanju plačil izvajalcu glavnih del

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se gradbena dela še niso pričela in niso bile izdane situacije.

Občina Dravograd zagotavlja računovodsko kontrolo v skladu s Pravilnikom o računovodstvu⁹⁴. Organizacijo notranje revizijske službe predpisujeta 100. člen Zakona o javnih financah⁹⁵ in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁹⁶. Občina Dravograd nima

⁹³ Zapisnik 10. seje Nadzornega odbora, št. 032-02-1/2004.

⁹⁴ Št. 015-03-15/2003 z dne 28. 10. 2003.

⁹⁵ Uradni list RS št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁹⁶ Uradni list RS, št. 72/02.

organizirane notranje revizijske službe, za leto 2005 pa je notranjo revizijo izvedel zunanji izvajalec in 8. 9. 2006 izdal poročilo.

3.2.3.4 Pravočasna zagotovitev likvidnostnih sredstev za plačevanje situacij

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se gradbena dela še niso pričela in niso bile izdane situacije.

3.2.3.5 Aktivnosti glede povrnitve DDV

Občina Dravograd za investicijo ne uveljavlja vstopnega DDV.

3.2.3.6 Ocena porabljenega časa

Po oceni Občine Dravograd znaša skupni porabljen čas zaposlenih med pripravo projekta KČN Dravograd 0,4 zaposlenega na letni ravni.

4. POVZETEK UGOTOVITEV

Z izvedbo revizije o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev ESRR pri gradnji poslovnih con smo ugotovili, da je bila Občina Dravograd uspešna pri prijavi za sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje podprojekta *Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd* in konec leta 2003 pridobila 249.632 tisoč tolarjev (1.042 tisoč evrov) sredstev Kohezijskega sklada. Črpanje sredstev Kohezijskega sklada se do konca leta 2005 še ni pričelo predvsem zaradi naslednjih dejavnikov:

- dolgotrajne priprave razpisne dokumentacije in pridobivanja soglasij k investiciji – točka 3.1.2.1;
- zamude državnih institucij pri pripravi navodil za pripravo razpisne dokumentacije – točka 3.1.2.1.

Zamude so vplivale tudi na višje vrednosti del in padec deleža sofinanciranja s sredstvi Kohezijskega sklada s 50 odstotkov na 42 odstotkov, vendar je MOP podprojektu Občine Dravograd v letu 2006, zaradi nižjih stroškov pri podprojektu Občine Mislinje namenilo za 37.893 tisoč tolarjev (158 tisoč evrov) več sredstev Kohezijskega sklada od prvotno ocenjenih s finančnim memorandumom, kar pomeni, da naj bi se iz Kohezijskega sklada sofinanciralo 50 odstotkov upravičenih stroškov glavne izvajalske pogodbe oziroma 48 odstotkov vseh upravičenih stroškov – točka 3.1.1.3.

Občina Dravograd je sklenila izvajalsko pogodbo za višjo vrednost od zagotovljenih sredstev ob oddaji naročila, naknadno pa je pridobila dodatna sredstva za zaprtje finančne konstrukcije. V skladu s predpisi bi morala občina v postopku oddaje javnega naročila ponudbo, ki je presegala razpoložljiva sredstva, kot nesprejemljivo zavrniti ali uporabiti postopek s pogajanjem in po znižanju cene oziroma po zagotovitvi dodatnih sredstev oddati javno naročilo in skleniti pogodbo z izvajalcem – točka 3.2.1.3.

Občina Dravograd je skupaj z MOP in SVLR uspela izpolniti pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt KČN Dravograd, saj je organ upravljanja podal vlogo za ugodnejšo obravnavo obdobja »m+24« – točka 3.1.3.3. Organ upravljanja bo moral pridobiti še odobritev Evropske komisije za spremembo rokov finančnega memoranduma, saj gradbena dela ne bodo zaključena v upravičenem obdobju črpanja sredstev – točki 3.1.2.2 in 3.1.2.3. Če Evropska komisija ne bo odobrila spremembe rokov v finančnem memorandumu, izdatki, ki bodo nastali po 31. 12. 2007, ne bodo upravičeni do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna.

Poleg navedenih ugotovitev, ki vplivajo na hitrost črpanja sredstev Kohezijskega sklada in tudi na delež sredstev Kohezijskega sklada, navajamo naslednje aktivnosti Občine Dravograd za vzpostavitev pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada, ki smo jih ocenili kot ustrezne:

- sprejem regionalnega razvojnega programa – točka 3.2.1.1;
- pridobitev strokovnih študij za projekt KČN Dravograd – točka 3.2.1.2;
- vključitev izobraževanja na področju sredstev EU v letni načrt izobraževanja – točka 3.2.2;

Ocenjujemo, da bi Občina Dravograd pomembno zmanjšala tveganja oziroma vzpostavila boljše pogoje za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada za okoljske projekte, če bi:

- ravnanje z okoljem v Občini Dravograd temeljilo na lastnih dolgoročnih strateških programih – točka 3.2.1.1;
- imela priročnik ali drug akt o vodenju večjih projektov – točka 3.2.2;
- že v začetni fazi projekta predstojnik občine s sklepom imenoval projektno skupino in opredelil naloge članov, imenoval skupino za nadzor nad potekom izvedbe projekta, občina pa bi pripravila notranji izvedbeni načrt izvajanja projekta – točka 3.2.2;
- se bolj angažirala pri spremljanju in izvajanju projekta – točka 3.2.3.

5. MNENJE

Revidirali smo sposobnost Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁹⁷. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po vnaprej pripravljenem revizijskem programu. Pridobljeni dokazi nam omogočajo, da podamo mnenje o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Ker Občina Dravograd v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni bila zaznana kot pomembno območje za izvajanje projektov gradnje poslovnih con in ni izvajala projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi ESRR, ne podajamo mnenja o sposobnosti Občine Dravograd za pridobivanje in črpanje sredstev ESSR pri gradnji poslovnih con.

Občina Dravograd je v letu 2003 pridobila sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje projekta *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje – Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd* in kljub nastalim zamudam uspela ohraniti pravico za črpanje sredstev ter pričela z gradnjo kanalizacijskega sistema in čistilne naprave v letu 2006.

Menimo, da je Občina Dravograd omejeno sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada na področju okolja, in bo morala za uspešno realizacijo projektov pomembno zmanjšati tveganja z boljšo organizacijo izvajanja projektov in večjim lastnim angažmajem.

⁹⁷ Uradni list RS, št. 41/01.

6. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o poteku aktivnosti pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada pri projektu *Odvodnja in čiščenje odpadnih voda v povodju Mislinje – Kanalizacija in čistilna naprava Dravograd* priporočamo Občini Dravograd, da:

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo opredeljeval ravnanje z okoljem v občini;
- sprejme priročnik ali drug akt o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;
- več pozornosti in aktivnosti nameni organiziranju, izvajanju, vodenju in spremljanju lastnih projektov, ki so sofinancirani s sredstvi EU;
- pri oddaji javnih naročil med merila ne vključuje takšnih, ki vrednotijo usposobljenost ponudnika in ne vrednotijo same ponudbe;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev EU za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

- Občini Dravograd, priporočeno,
- Radu Krpaču, priporočeno,
- Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
- arhivu, tu.

7. PRILOGE

Priloga 1: Opredelitev izrazov

Sredstva skladov EU so namenska sredstva iz evropskega proračuna za sofinanciranje programov in projektov držav članic. V reviziji obravnavamo sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj oziroma sredstva ESRR in sredstva Kohezijskega sklada.

Sredstva kohezijske politike so pravice porabe, določene v državnem proračunu, zagotovljene na postavkah namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko in na postavkah lastne udeležbe za kohezijsko politiko. Pri sofinanciranju poslovnih con so sredstva kohezijske politike enaka sredstvom ESRR, ker na postavkah lastne udeležbe ni predvidenih sredstev države in občina zagotavlja celotno lastno udeležbo. Pri Kohezijskem skladu so sredstva kohezijske politike vsota sredstev Kohezijskega sklada in sredstev lastne udeležbe oziroma sredstev države.

S sistemom pridobivanja in črpanja sredstev skladov EU razumemo aktivnosti vseh vključenih institucij v državi.

Črpanje na ravni države je transfer sredstev skladov EU iz deviznega računa plačilnega organa Nacionalnega sklada MF pri Banki Slovenije v državni proračun.

Črpanje na ravni občine je priliv sredstev kohezijske politike iz državnega proračuna v občinski proračun ali na poseben račun občine. Pri izvajanju revizije smo se osredotočili le na sredstva skladov EU (sredstva ESRR in sredstva Kohezijskega sklada) in ne obravnavamo lastnih sredstev oziroma sredstev države, ki so z vidika občine tudi zunanji finančni vir.

Pridobivanje sredstev skladov EU na ravni države je izvajanje aktivnosti do pridobitve pravice porabe.

Pridobljena pravica porabe na ravni države (angleško: commitment appropriation)

Pridobljena pravica porabe sredstev strukturnih skladov nastopi z odločbo komisije o odobritvi Enotnega programskega dokumenta za vsak sklad posebej. Obdobje pravice porabe je pri strukturnih skladih omejeno na dve leti po letu nastopa pravice porabe (pravilo »n + 2«).

Pridobljena pravica porabe sredstev Kohezijskega sklada pri programu ISPA nastopi s sklenitvijo finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in državo članico, pri sredstvih Kohezijskega sklada od 1. 5. 2004 pa z odločbo Evropske komisije. Navedena dokumenta opredeljujeta tudi obdobje pravice porabe za vsak projekt posebej in določata obdobje 24 mesecev (pravilo »m + 24«), v katerem morajo biti pričeta dela, ki so predmet finančnega memoranduma. Obseg pridobljene pravice porabe Republike Slovenije iz Kohezijskega sklada predstavlja vsota sredstev Kohezijskega sklada po posameznih projektih, potrjenih s finančnimi memorandumi ali odločbami Evropske komisije.

Obveznosti evropskega proračuna se praviloma prevzemajo na letni podlagi. Prvi del obveznosti nastane, ko Evropska komisija izda odločbo o odobritvi pomoči ali se sklene finančni memorandum. Naslednji deli obveznosti se praviloma prevzemajo vsako leto do 30. 4. na podlagi napovedi držav članic o obsegu črpanja.

Pridobivanje sredstev Kohezijskega sklada na ravni občine je izvajanje aktivnosti občine do sklenitve finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in državo oziroma pridobitve odločbe Evropske komisije, kar sovпада s pridobitvijo pravice porabe na ravni države.

Pridobivanje sredstev ESRR pri gradnji poslovnih con na ravni občine je izvajanje aktivnosti občine do pridobitve sklepa o sofinanciranju posredniškega telesa ali njegove pooblaščenice organizacije, ki ga izda na podlagi uspešne prijave občine na razpis. Pri gradnji poslovnih con občina pridobiva sredstva kohezijske politike po že pridobljeni pravici porabe na državni ravni, to je v obdobju »n + 2«.

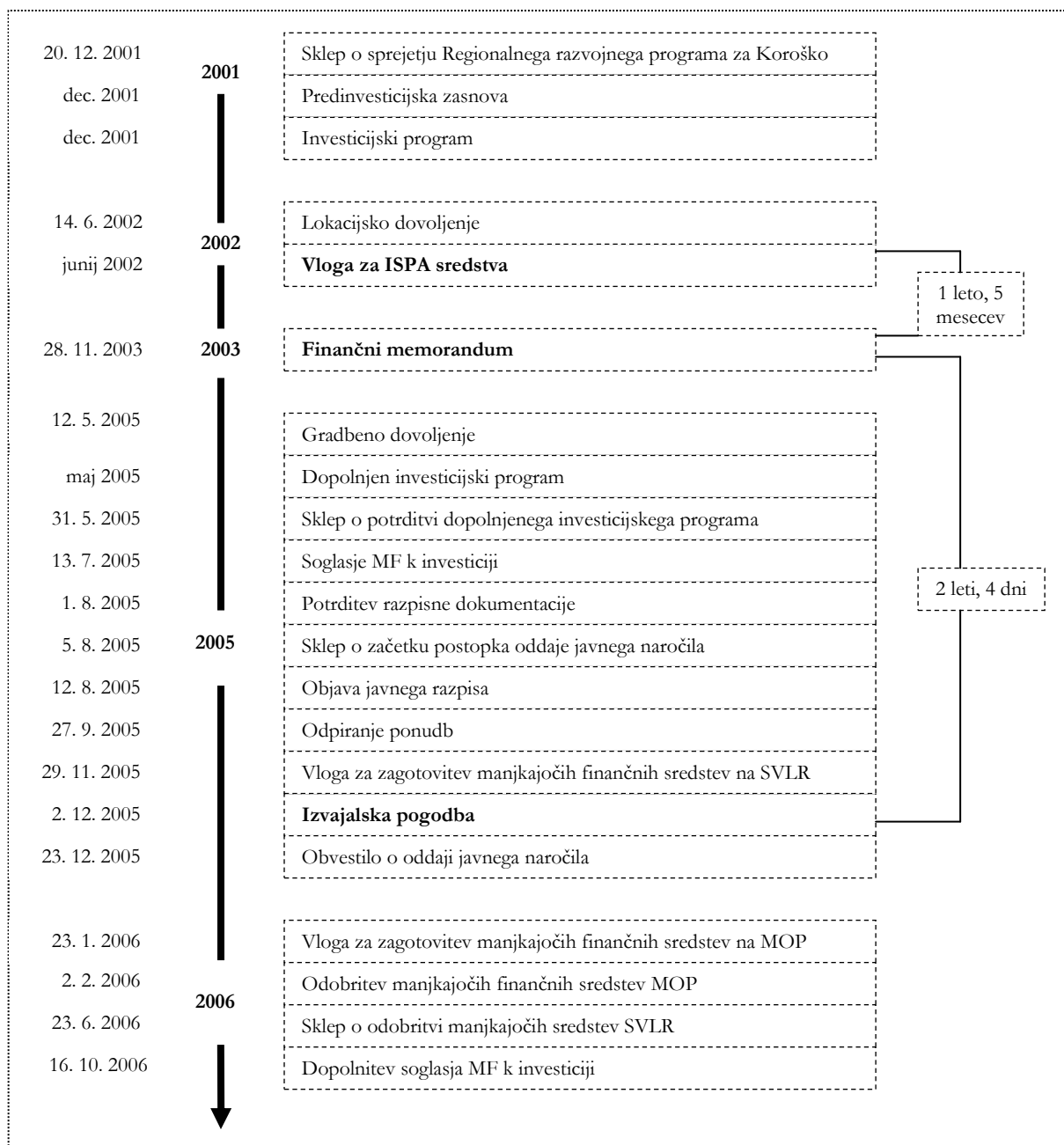
Celotna vrednost projekta zajema vse izdatke za izvedbo projekta in je opredeljena v dokumentu o identifikaciji projekta ali drugem ustreznem izhodiščnem dokumentu, kot ga opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Celotna vrednost projekta vključuje upravičene stroške, za katere je mogoče pridobiti sredstva skladov EU in neupravičene stroške, kamor sodijo vsi ostali stroški pri izvedbi projekta, ki niso predmet sofinanciranja.

Upravičeni stroški oziroma upravičeni javni izdatki so stroški projekta/programa, za katere je mogoče pridobiti sredstva skladov EU. Kateri stroški so upravičeni, je opredeljeno v uredbah Evropske komisije in aktih o dodelitvi sredstev za posamezen projekt/program.

Delež sofinanciranja EU je delež financiranja upravičenih stroškov projekta/programa iz evropskega proračuna. Pri sredstvih ESRR za gradnjo poslovnih con je lahko delež sofinanciranja EU na podlagi programskega dopolnila k Enotnem programskem dokumentu največ 73 odstotkov upravičenih stroškov. Pri Kohezijskem skladu je delež sofinanciranja EU do 85 odstotkov javnih izdatkov oziroma upravičenih stroškov, dejanska stopnja pomoči se določi glede na projekt, ki se bo izvajal.

Priloga 2: Časovni prikaz poteka investicije KČN Dravograd

Slika 12: Časovni potek investicije



Vir: dokumentacija Občine Dravograd.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE • THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 5800 • fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 5880 • fax: +386 (0) 2 250 5896