



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



*Bedimo  
nad potmi  
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 PUCONCI  
ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV  
EVROPSKE UNIJE**



Številka: 1215-23/2006-17

Ljubljana, 8. junija 2007



**R**ačunsko sodišče je revidiralo sposobnost Občine Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali 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 ter oceniti ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev, da bi lahko izrekli mnenje o sposobnosti Občine Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con.

Ker Občina Puconci 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 Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev tega sklada pri gradnji poslovnih con.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Puconci pridobila sredstva kohezijske politike za izvajanje tistih nalog, ki so upravičene za sofinanciranje. Uspešna je bila pri prijavi za sredstva Kohezijskega sklada za projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci*. Finančni memorandum je Evropska komisija podpisala 19. 10. 2003. V skladu s finančnim memorandumom znaša delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada 50 odstotkov oziroma 791.052 tisoč tolarjev (3.301 tisoč evrov). Občina Puconci do konca leta 2005 še ni črpala sredstev Kohezijskega sklada, saj je bila pogodba z izvajalcem gradbenih del sklenjena in izvajalec uveden v delo šele v letu 2006.

Projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci* je regionalni projekt, katerega storitve naj bi, ko bo zgrajen, uporabljalo devetnajst občin. V skladu z nacionalnimi predpisi in sklenjenim finančnim memorandumom med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo mora projekt kot investitor izvajati Občina Puconci, saj bo projekt na območju te občine.

Zaradi zamud pri izvajanju projekta, tako občine kot državnih institucij, ki so povezane z nepravočasno pripravo dokumentacije, nepravočasno pripravo navodil in zamudne koordinacije za zaprtje finančne konstrukcije, je Evropska komisija posredovala Republik Sloveniji poseben dopis, ki opozarja na avtomatično trajno prekinitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci*, če se gradbena dela ne bi pričela pravočasno. Občina Puconci in državne institucije so le nekaj dni pred rokom oziroma dve leti in pol po podpisu finančnega memoranduma uspeli izpolniti začetne pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci*.

Računsko sodišče meni, da je Občina Puconci sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada za izvajanje manjših projektov oziroma podprojektov na občinski ravni, medtem ko je pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada za izvajanje regionalnih projektov, ki zahtevajo tudi finančno usklajevanje različnih sofinancerjev, za Občino Puconci kot manjšo občino predvsem zaradi časovnih omejitev tvegano. Ugotavljamo, da bi bilo bolje, da se regionalne projekte izvaja na ravni pokrajin, do ustanovitve teh pa bi vlogo izvajalskih teles morale prevzeti državne institucije.

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

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo dolgoročno 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;
- sproti usposablja in izobražuje uslužbence na področjih, kot so priprava investicijskih projektov, postopki javnih naročil in pravila glede izvajanja projektov, sofinanciranih iz skladov Evropske unije;
- spremlja in sodeluje pri oblikovanju nacionalnih strategij razvoja in prednostnih nalog ter spremlja možnosti koriščenja sredstev Evropske unije za sofinanciranje lastnih aktivnosti.

# KAZALO

|                                                                                                                                                                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>                                                                                                                                                                                                                                          | <b>7</b>  |
| 1.1 PODROČJE REVIZIJE .....                                                                                                                                                                                                                                              | 7         |
| 1.2 PREDSTAVITEV OBČINE PUČONCI .....                                                                                                                                                                                                                                    | 8         |
| 1.3 CILJI REVIZIJE .....                                                                                                                                                                                                                                                 | 11        |
| 1.4 METODE DELA .....                                                                                                                                                                                                                                                    | 11        |
| 1.5 OMEJITVE PRI IZVEDBI REVIZIJE .....                                                                                                                                                                                                                                  | 11        |
| <b>2. PREDSTAVITEV KOHEZIJSKEGA SKLADA IN VLOGE OBČINE</b>                                                                                                                                                                                                               | <b>12</b> |
| 2.1 KOHEZIJSKI SKLAD.....                                                                                                                                                                                                                                                | 12        |
| 2.2 VLOGA OBČIN V SISTEMU PRIDOBIVANJA IN ČRPANJA SREDSTEV KOHEZIJSKEGA SKLADA..                                                                                                                                                                                         | 13        |
| <b>3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU</b>                                                                                                                                                                                               | <b>16</b> |
| 3.1 ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN ČRPANJU SREDSTEV SKLADOV EU .....                                                                                                                                                                                     | 16        |
| 3.1.1 Ali je bila občina uspešna pri pridobivanju sredstev skladov EU .....                                                                                                                                                                                              | 17        |
| 3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada .....                                                                                                                                                                                          | 24        |
| 3.1.3 Ali je občina postopke izvajala 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 .....                                                                                                                                                                          | 29        |
| 3.2.2 Ali se je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta.....                                                                                                                                                                          | 32        |
| 3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt.....                                                                                                                                                                                                                       | 35        |
| <b>4. POVZETEK UGOTOVITEV</b>                                                                                                                                                                                                                                            | <b>38</b> |
| <b>5. MNENJE</b>                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>40</b> |
| <b>6. PRIPOROČILA</b>                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>41</b> |
| <b>7. PRILOGE</b>                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>42</b> |

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo o sposobnosti Občine Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con smo izvedli na podlagi Zakona o Računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1). Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1215-23/2006-2 z dne 13. 2. 2006.

## 1.1 Področje revizije

Področje revizije je vključevalo aktivnosti in dosežke občine pri pridobivanju in črpanju sredstev<sup>2</sup> Kohezijskega sklada na področju okolja in sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) na področju gradnje poslovnih con v obdobju od uveljavitve skupnih programskih dokumentov Republike Slovenije in Evropske komisije<sup>3</sup>, ki na ravni države opredeljujejo prednostne naloge, ukrepe in prednostne liste projektov, sofinancirane s sredstvi skladov Evropske unije (v nadaljevanju: EU), do konca leta 2005<sup>4</sup>.

Naloge občine na področju varstva okolja in na področju razvoja gospodarstva predpisuje Zakon o lokalni samoupravi<sup>5</sup> (v nadaljevanju: ZLS), ki občinam nalaga vzpostavljane pogojev za gospodarski razvoj občine ter skrb 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 2006<sup>6</sup> vlogo izvajalskega telesa. Izvajalsko telo je odgovorno za izvajanje projekta ter opravlja naloge v skladu z navodili organa upravljanja, posredniškega telesa in s sklenjenimi sporazumi ter pogodbami.

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

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Pri projektu *Center za ravnanje z odpadki Puconci* 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 Puconci pred navedenim obdobjem.

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

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

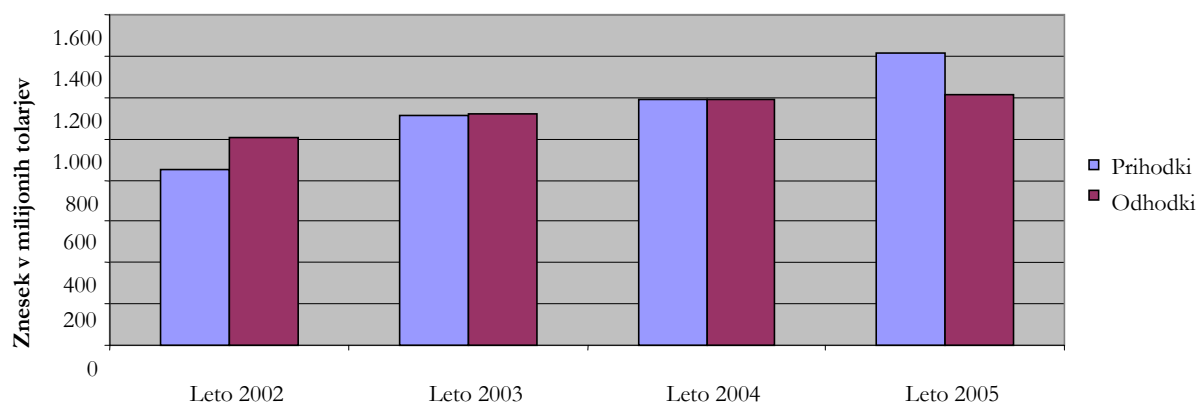
Občina, ki pridobi sredstva ESRR, ima v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji<sup>7</sup> vlogo končnega upravičenca. Končni upravičenec izvede projekt in je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.

## 1.2 Predstavitev Občine Puconci

Osnovni podatki o Občini Puconci:

- leto ustanovitve: 1995,
- število prebivalcev: 6.301<sup>8</sup>,
- število zaposlenih delovnih mest: 14<sup>9</sup>.

Slika 1: Podatki o realiziranih prihodkih in odhodkih Občine Puconci po letih



Vir: odloki o zaključnih računih proračunov Občine Puconci za leta od 2002 do 2005<sup>10</sup>.

V letih od 2002 do 2005 ter med revizijo je bil odgovorna oseba Ludvik Novak, župan Občine Puconci.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Puconci pridobila sredstva ISPA<sup>11</sup> za projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci* (v nadaljevanju: projekt CERO Puconci). Dokument o odobritvi sredstev, finančni memorandum<sup>12</sup> (v nadaljevanju: finančni memorandum), je Evropska komisija podpisala 19. 10. 2003, Republika Slovenija pa 19. 11. 2003.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Statistični letopis, Prebivalstvo Slovenija z dne 30. 6. 2005, Statistični urad RS.

<sup>9</sup> Na dan 31. 12. 2004, vir: Kadrovski načrt Občine Puconci za proračunski leti 2005 in 2006.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 35/03, 44/04, 34/05, 40/06.

<sup>11</sup> 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 državah kandidatkah (sedanjih novih članicah EU).

<sup>12</sup> Financing memorandum Agreed between the European Commission and the Republic of Slovenia Concerning the grant of assistance from the Instrument for Structural Policies for Pre-Accession to the following measure Waste Management Centre Puconci located in Puconci in the Republic of Slovenia.



V finančnem memorandumu so navedeni naslednji finančni podatki o projektu CERO Puconci:

- celotna vrednost projekta<sup>13</sup> je 2.429.470 tisoč tolarjev<sup>14</sup>,
- upravičeni stroški<sup>15</sup> znašajo 1.582.103 tisoč tolarjev<sup>16</sup>,
- delež sofinanciranja EU<sup>17</sup> je 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 791.052 tisoč tolarjev<sup>18</sup>.

Občina Puconci do 31. 12. 2005 za projekt še ni prejela sredstev kohezijske politike.

Na deponijo v Puconcih, ki je bila zgrajena leta 1989, se dovažajo komunalni odpadki iz dvanajstih prekmurskih občin. Aktivnosti za gradnjo zbirno-sortiranega centra na lokaciji deponije v Puconcih so potekale že v letu 1997, ko je bila podpisana Pogodba za izgradnjo zbirno-sortirnega centra komunalnih odpadkov Puconci<sup>19</sup>. Investicija naj bi zaobsegla območje s 125.000 prebivalci ter obsegala gradnjo objektov za sortiranje in kompostiranje in gradnjo novega odlagališča. CERO Puconci sofinancira devetnajst občin<sup>20</sup> in te bodo imele tudi pravico do souporabe. Celotna investicija je razdeljena na dve etapi. Prvo etapo investicije so financirale občine z lastnimi sredstvi in sredstvi republiške takse za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (v nadaljevanju: okoljska taksa), medtem ko se druga etapa investicije poleg navedenih sredstev financira še s sredstvi ISPA in lastnimi sredstvi države. Delitev projekta na dve etapi je bila potrebna zaradi nujnosti sanacije obstoječega odlagališča in razpoložljivosti okoljske takse, ki jo je bilo potrebno koristiti že, ko za projekt še ni bilo mogoče črpati sredstev ISPA. V prijavi za sredstva ISPA je bila navedena celotna vrednost projekta, predmet sofinanciranja s sredstvi ISPA pa so upravičeni stroški druge etape.

<sup>13</sup> Opredelitev izraza *celotna vrednost projekta* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

<sup>14</sup> 10.138 tisoč evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

<sup>15</sup> Opredelitev izraza *upravičeni stroški* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

<sup>16</sup> 6.602 tisoč evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

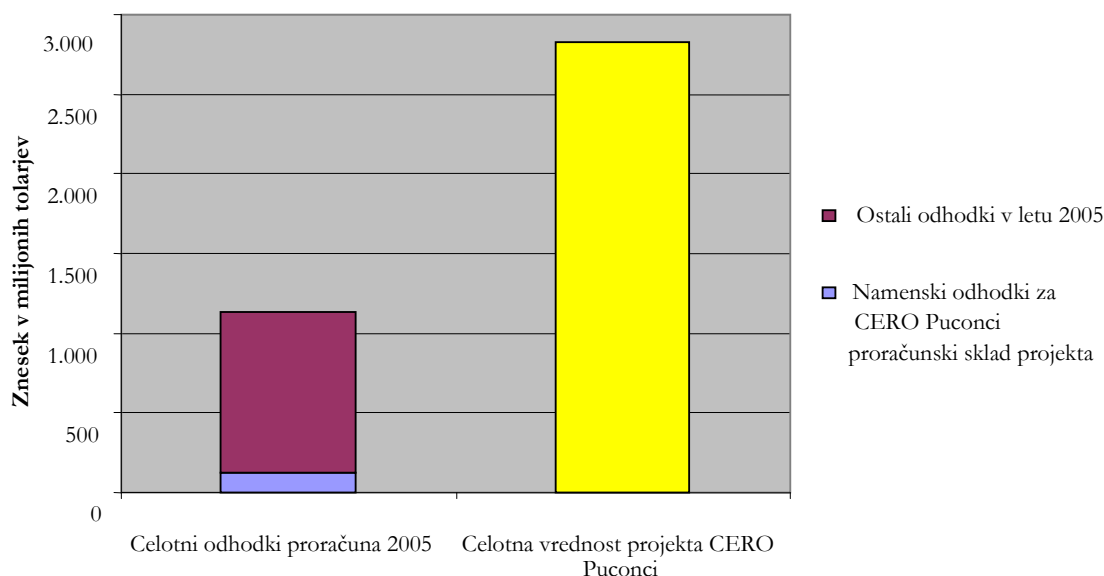
<sup>17</sup> Opredelitev izraza *delež sofinanciranja EU* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

<sup>18</sup> 3.301 tisoč evrov preračunano po tečaju 239,64 tolarja za evro.

<sup>19</sup> Pogodba sklenjena dne 12. 6. 1997 med Saubermacher Sud, d. o. o., Lenart in Občino Puconci.

<sup>20</sup> Medobčinsko pogodbo so 14. 6. 2002 sklenili: Mestna občina Murska Sobota, Občina Beltinci, Občina Puconci, Občina Moravske toplice, Občina Kuzma, Občina Grad, Občina Rogaševci, Občina Hodoš, Občina Šalovci, Občina Cankova, Občina Tišina, Občina Gornji Petrovci, Občina Gornja Radgona, Občina Radenci, Občina Sveti Jurij, Občina Ljutomer, Občina Križevci, Občina Razkrižje in Občina Veržej.

Slika 2: Primerjava odhodkov proračuna Občine Puconci z vrednostjo projekta CERO Puconci



Vir: zaključni račun proračuna Občine Puconci za leto 2005; investicijski program, dopolnjen, maj 2005.

Projekt CERO Puconci je regionalni projekt, ki ga mora v skladu z nacionalnimi predpisi in s sklenjenim finančnim memorandumom med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo kot investitor izvajati Občina Puconci, saj bo objekt na območju te občine<sup>21</sup>. Občina Puconci je za potrebe projekta ustanovila proračunski sklad kot evidenčni račun v okviru proračuna Občine Puconci<sup>22</sup>, kjer Občina Puconci zbira prejeta namenska sredstva iz državnega proračuna, iz proračunov občin sofinancerk ter lastna sredstva. Načrtovan finančni delež lastnih sredstev Občine Puconci predstavlja manj kot en odstotek vrednosti druge etape projekta CERO Puconci, ob upoštevanju okoljske takse, pobrane na območju Občine Puconci, pa 1,6 odstotka<sup>23</sup>. To kaže na specifično vlogo Občine Puconci, ki je kot izvajalsko telo odgovorna za izvedbo regionalnega projekta in pri tem sama prispeva manjši finančni delež, mora pa usklajevati finančne vire in izpolnjevati pogoje drugih sofinancerjev.

<sup>21</sup> V skladu z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04) so občinski organi pristojni za organizacijo, upravljanje, vzdrževanje in obratovanje služb za oskrbo z vodo, čiščenje odpadnih voda in ravnanje z odpadki; najdlje so občine lastniki komunalnih infrastrukturnih objektov v sektorjih gospodarjenja z vodo in ravnanja z odpadki in so v izvedbenem procesu kot investitorji in pogodbeni organi. V institucionalni shemi Kohezijskega sklada so občine izvajalska telesa.

<sup>22</sup> Odlok o ustanovitvi proračunskega sklada (Uradni list RS, št. 72/02).

<sup>23</sup> Izračun na podlagi podatkov v Investicijskem programu, dopolnjen, maj 2005 in soglasja k investicij, Ministrstvo za finance, 24. 6. 2005.

### 1.3 Cilji revizije

Namen revizije je bil oceniti uspešnost občine pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali 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 Puconci 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 Evropskega sklada za regionalni razvoj. 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 so ali 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 2000 – 2006<sup>24</sup>. Republiki 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 v Kohezijski sklad. Iz Kohezijskega sklada so bila Republiki Sloveniji za obdobje od 2004 do 2006 dodeljena sredstva v znesku 190,6 milijona evrov<sup>25</sup>. 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*<sup>26</sup>. V obdobju predpristopne pomoči je bil za področje okolja temeljni dokument *Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije, sektor okolje*.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Internetna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.

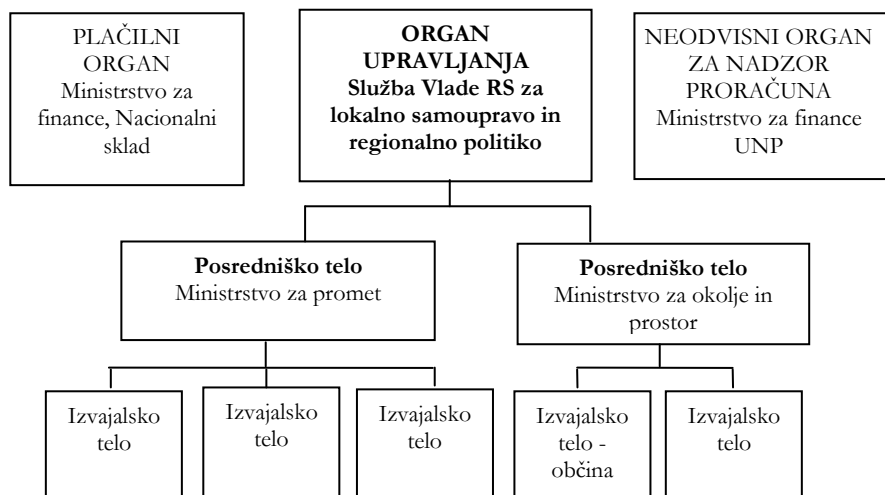
<sup>26</sup> Internetna stran Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, <http://intranet.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>, 18. 6. 2006.



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: Prikaz institucij, vključenih v izvajanje projektov Kohezijskega sklada v obdobju od 2004 do 2006



Vir: [www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html](http://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.

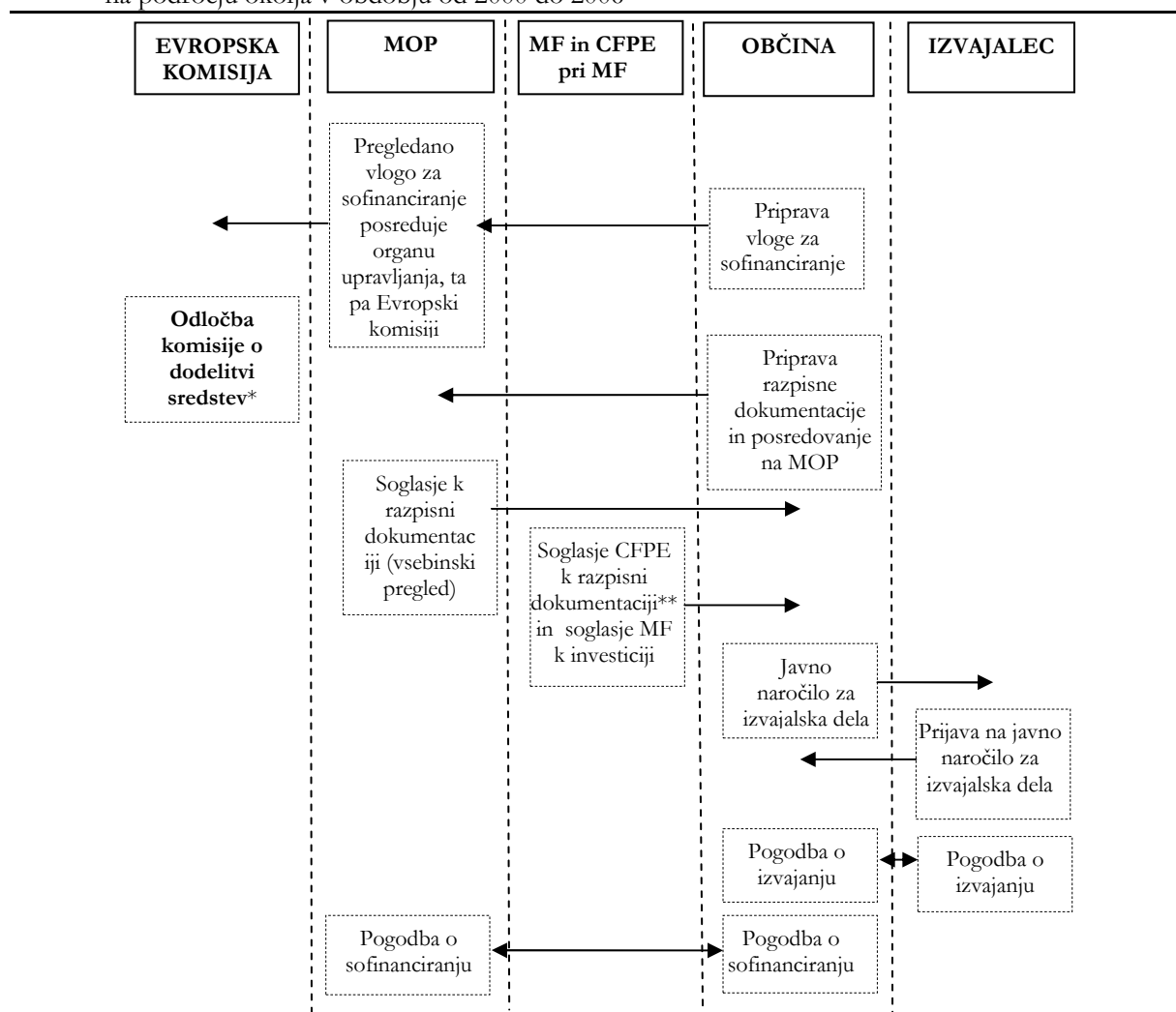
## 2.2 Vloga občin v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada

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: Prikaz toka pomembnejših dokumentov pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja v obdobju od 2000 do 2006



MOP: Ministrstvo za okolje in prostor

MF: Ministrstvo za finance

CFPE: Centralno finančna in pogodbeni enota

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

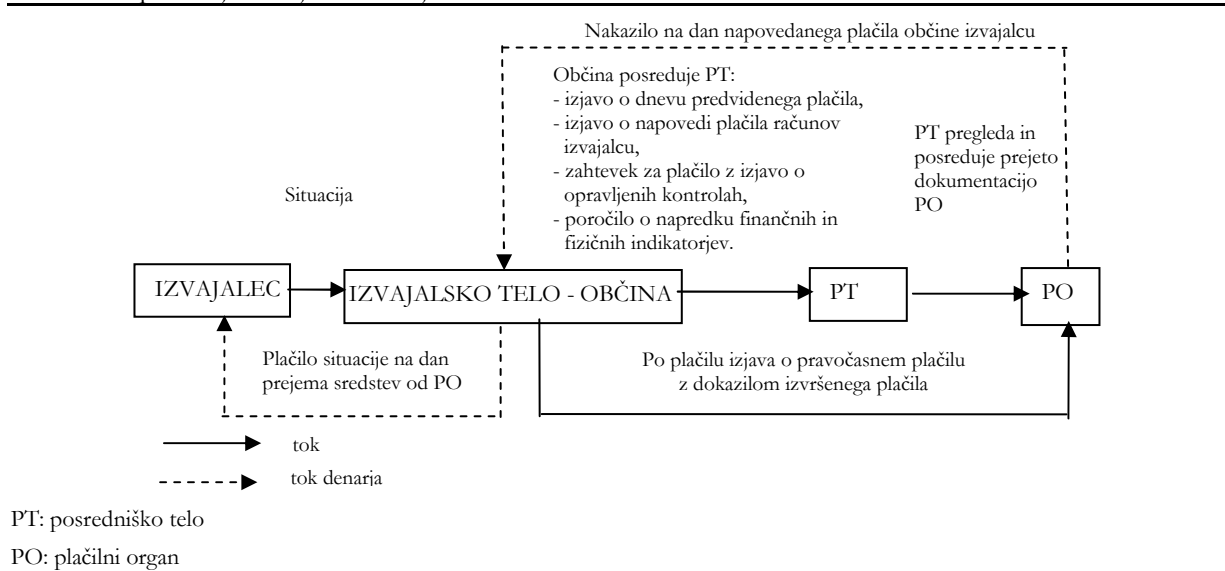
\*\* V predpristopnem obdobju je soglasje k razpisni dokumentaciji podala Evropska komisija.

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: Prikaz toka dokumentov in denarnega toka pri črpanju sredstev Kohezijskega sklada za projekte na področju okolja v obdobju od 2004 do 2006



Vir: Priročnik za delo Izvajalskega telesa Kohezijskega sklada, Navodila o izvajanju KS v RS v obdobju od 2004 do 2006 in Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada EU v Republiki Sloveniji<sup>27</sup>.

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 dnevom, predvidenim za izplačilo izvajalcu. Plačilni organ preveri skladnost dokumentacije z 8. členom Uredbe Sveta št. 1164/94<sup>28</sup> 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.

<sup>27</sup> Uradni list RS, št. 37/05.

<sup>28</sup> 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 Puconci 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 CERO Puconci, ki se, ob upoštevanju višje vrednosti gradbenih del in opreme po izvajalski pogodbi od ocenjene vrednosti v prijavi, zniža na 39 odstotkov<sup>29</sup>.

Prijavo za sredstva Kohezijskega sklada je Občina Puconci pripravila pet mesecev kasneje od roka, ki ga je predvidel MOP. Vzroki za kasnejšo pripravo in oddajo prijave so bili predvsem zakasnitev pri pripravi investicijskega programa, potrditvi investicijskega programa občin sofinancerk in sklenitvi medobčinske pogodbe o sofinanciranju med devetnajstimi občinami, ki sofinancirajo projekt. Evropska komisija je podpisala finančni memorandum leto in dva meseca po prejemu vloge.

Od podpisa finančnega memoranduma do sklenitve izvajalske pogodbe sta pretekli dve leti in pol. Na dolgotrajnost postopka so vplivali predvsem sprememba zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in usklajevanje finančne konstrukcije v povezavi z višjimi ponudbami izvajalskih del od razpoložljivih sredstev.

Občina Puconci je sklenila pogodbo za nakup potrebnih zemljišč na območju CERO Puconci in uvedla izvajalca v delo le nekaj dni pred trajno izgubo pravice do sredstev Kohezijskega sklada.

Ugotavljamo, da je Občina Puconci skupaj z državnimi institucijami kljub nastalim zamudam uspela izpolniti pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci, vendar je način tvegan in v prihodnje pri podobnih primerih ne bo nujno vodil do uspešnega zaključka. Pristojne institucije za izvajanje Kohezijskega sklada na področju okolja bodo morale pripraviti vlogo za podaljšanje finančnega memoranduma, saj se gradbena dela ne bodo zaključila v upravičenem obdobju črpanja sredstev (prikazano na sliki 6). Če podaljšanja veljavnosti finančnega memoranduma Evropska komisija ne bo potrdila, Občina Puconci ne bo upravičena do povračila izdatkov, nastalih po 31. 12. 2007.

<sup>29</sup> Predpostavka, da se višje vrednosti izvajalskih del in opreme vključijo med upravičene stroške, ostali dejavniki pa ostanejo nespremenjeni.

Slika 6: Prikaz pomembnejših dokumentov in aktivnosti na časovnem traku



### 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 Puconci je uspela pridobiti sredstva skladov EU za sofinanciranje vseh projektov Občine Puconci, ki so lahko bili sofinancirani.

Nacionalna ISPA strategija in Referenčni okvir za Kohezijski sklad opredelujeta 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 ISPA strategije 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 PE<sup>30</sup>,
- 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.

<sup>30</sup> PE: Populacijski ekvivalent.

Projekt CERO Puconci je bil naveden na prednostni listi Nacionalne ISPA strategije, in sicer na področju komunalnih odpadkov. Prav tako je bil projekt CERO Puconci naveden v Referenčnem okvirju za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje od 2004 do 2006.

Na področju gradnje poslovnih con je bila v letu 2002 izdelana analiza Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji<sup>31</sup> (v nadaljevanju: analiza strateških možnosti). Analiza strateških možnosti je pri izvedbi revizije pomenila izhodišče pri zaznavanju potencialnih projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani iz ESRR. Občina Puconci v analizi strateških možnosti ni bila zaznana kot potencialno območje za postavitev poslovne cone.

Občina Puconci je kandidirala z enim projektom za sredstva skladov EU. Finančni memorandum za sofinanciranje projekta CERO Puconci s sredstvi ISPA v znesku 791.052 tisoč tolarjev je podpisala Evropska komisija 19. 10. 2003. Iz evropskega programa SAPARD<sup>32</sup>, ki ni predmet revidiranja, je Občina Puconci pridobila sredstva za gradnjo vodovodnega omrežja v naseljih Pečarovci in Bodonci.

#### **3.1.1.2 Ali je občina za projekt CERO Puconci uspela pridobiti največji razpoložljivi delež sredstev Kohezijskega sklada**

Občina Puconci je uspela pridobiti sredstva Kohezijskega sklada v deležu 50 odstotkov upravičenih stroškov, za kolikor je tudi podala prijavo. Odstotek sofinanciranja upravičenih stroškov v prijavi je predlagal MOP na podlagi ekonomske analize projekta in razpoložljivosti drugih virov financiranja, med drugim tudi okoljske takse. Med upravičene stroške je Občina Puconci uvrstila drugo etapo projekta, saj je prvo etapo projekta ob prijavi že izvajala zaradi nujnosti sanacije obstoječega odlagališča in možnosti koriščenja že pobrane okoljske takse.

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, ki je višja od 75 odstotkov. Stopnja pomoči se zmanjša ob upoštevanju<sup>33</sup>:

- 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.

<sup>31</sup> PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002. Analiza strateških možnosti je bila zastavljena 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.

<sup>32</sup> Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development. Eden izmed treh instrumentov predpristopne pomoči (poleg PHARE in ISPA), namenjen podpiranju projektov s področja kmetijstva in razvoja podeželja v državah kandidatkah (sedanjih novih državah članicah EU).

<sup>33</sup> 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.



Upravičene kategorije izdatkov<sup>34</sup> 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 DDV ne spadajo med upravičene izdatke.

Največji delež pomoči Evropske skupnosti na podlagi ISPA je znašal 75 odstotkov, povprečni pa 65 odstotkov<sup>35</sup>. Republika Slovenija je načrtovala naslednjo strukturo financiranja upravičenih stroškov za izvedbo investicij v sektorju vode in odpadkov, ki jih sofinancira Kohezijski sklad<sup>36</sup>:

- Kohezijski sklad od 55 do 75 odstotkov investicijskih stroškov,
- lastna sredstva državnega proračuna 25 odstotkov investicijskih stroškov in vključujejo neposredno sofinanciranje iz državnega proračuna ter takso za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov,
- občinski proračuni najmanj 10 odstotkov investicijskih stroškov.

Projekt CERO Puconci je razdeljen na dve etapi. Prvo etapo investicije, ki se je izvajala do leta 2005, so financirale občine iz lastnih sredstev in republiške takse za obremenjevanje okolja in je vključevala nakup zemljišč, pripravo dokumentacije, sanacijo stare deponije, gradnjo odlagalnega polja deponije, ureditev odplinjevanja, trafo-postajo in kompaktor. Druga etapa investicije, ki se izvaja od leta 2006 dalje, se financira iz občinskih proračunov, državnega proračuna (lastna sredstva državnega proračuna in okoljska taksa) ter sredstev Kohezijskega sklada. Struktura financiranja za prvo in drugo etapo ter celoten projekt je prikazana na sliki 7.

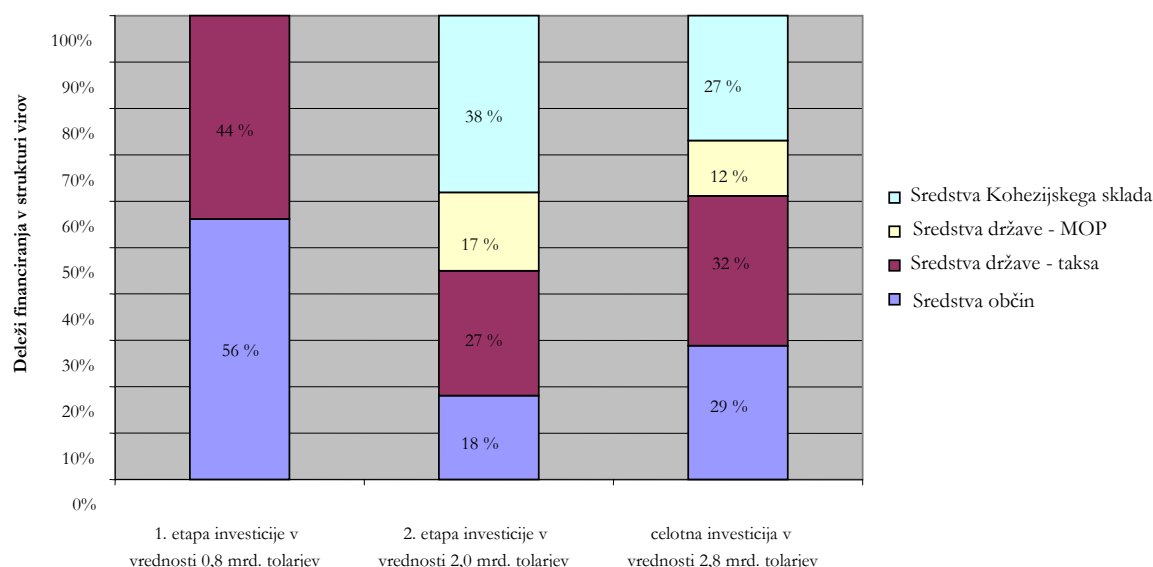
---

<sup>34</sup> Uredba Sveta št. 1267/1999.

<sup>35</sup> Willem Kuypers: Štiri leta programa ISPA: od predpristopnega obdobja do kohezije. Inforegio Panorama, št. 14, september 2004.

<sup>36</sup> Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje, prostor in energijo: Referenčni okvir za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004 – 2006, december 2003.

Slika 7: Prikaz strukture financiranja za 1. etapo, 2. etapo in celoten projekt CERO Puonci



Vir: investicijski program, dopolnjen, maj 2005.

3.1.1.2.a V finančnem memorandumu znaša vrednost projekta 2.429.470 tisoč tolarjev, vrednost upravičenih stroškov 1.582.103 tisoč tolarjev in delež sofinanciranja 50 odstotkov upravičenih stroškov.

3.1.1.2.b Občina Puonci je pojasnila, da so v skladu z navodili MOP v prijavi navedli 50-odstotno sofinanciranje upravičenih stroškov.

3.1.1.2.c Predmet sofinanciranja oziroma upravičeni stroški projekta CERO Puonci so naslednje aktivnosti: večji del glavnih izvajalskih del, oprema, tehnična pomoč, nepredvideni izdatki in obveščanje javnosti. Med upravičene stroške niso vključeni stroški nadzora in davek na dodano vrednost ter stroški, nastali pred podpisom finančnega memoranduma oziroma gradnja prve etape.

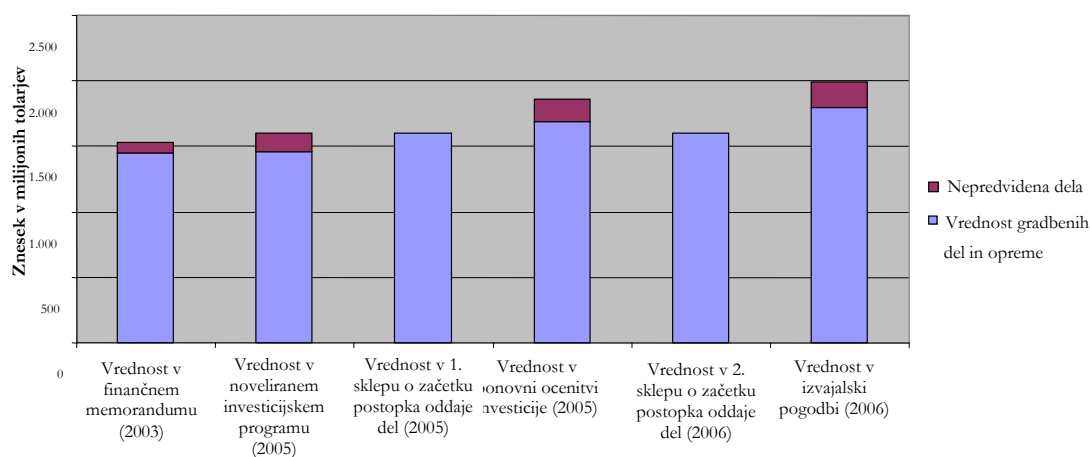
### 3.1.1.3 Ali je občina uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi Kohezijskega sklada

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, zniža s 50 odstotkov na 39 odstotkov. Vzroki, ki so vplivali na višje vrednosti gradbenih del in opreme od ocenjenih, so povezani z dolgim časovnim obdobjem štirih let 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.

Če občina na podlagi izvedbe javnega naročila sklene izvajalsko pogodbo za glavna dela z opremo za višjo vrednost od ocenjene vrednosti, predvidene v finančnem memorandumu, se delež sofinanciranja celotne investicije s sredstvi Kohezijskega sklada zniža. Razliko je potrebno kriti s sredstvi občinskega ali državnega proračuna. Če je vrednost sklenjene pogodbe z izvajalcem nižja, se delež sofinanciranja ne spremeni, zmanjša pa se obseg sredstev Kohezijskega sklada.

Slika 8: Pregled gibanja vrednosti gradbenih del in opreme brez davka na dodano vrednost za projekt CERO Puconci – 2. etapa<sup>37</sup>

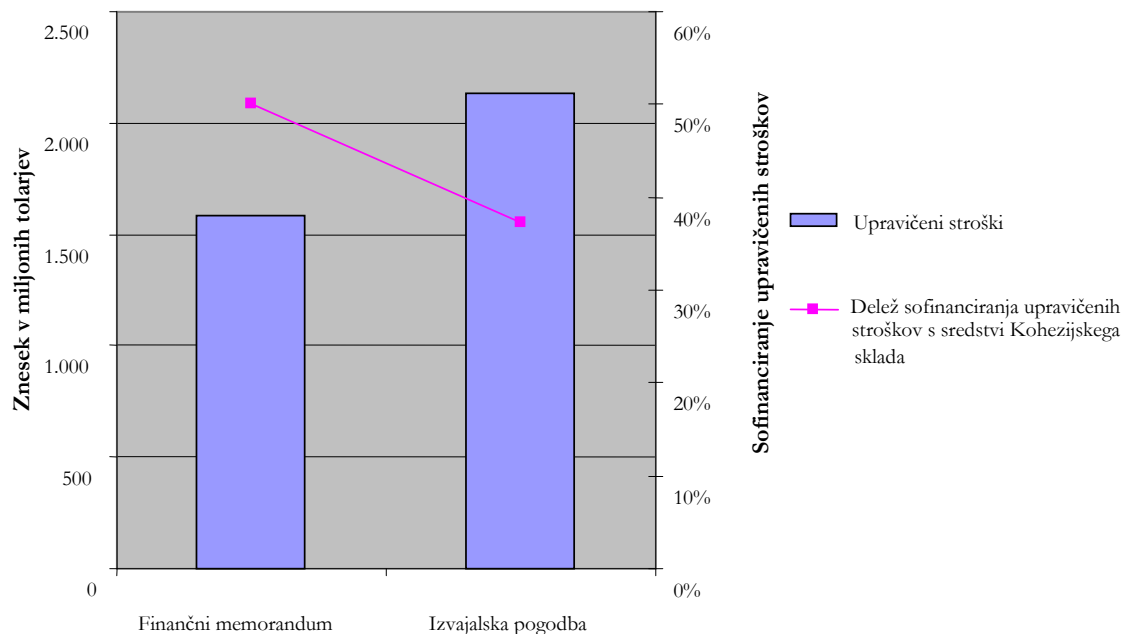


Vir: investicijski program (noveliran); finančni memorandum; sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, 1. 7. 2005; sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, 1. 2. 2006; pogodba za projekt Center za ravnanje z odpadki Puconci sklenjena med Občino Puconci in SGP Pomgrad, d. d., 29. 5. 2006.

3.1.1.3.a Pogodbena vrednost gradbenih del in opreme brez DDV je za 465.358 tisoč tolarjev oziroma za 30 odstotkov večja od vrednosti navedenih del v finančnem memorandumu.

<sup>37</sup> Vrednost v finančnem memorandumu je zapisana v evrih in za prikaz v tabeli preračunana po tečaju 239,640 tolarja za evro. Vrednost v investicijskem programu je v cenah, ki so veljale v tistem obdobju.

Slika 9: Gibanje deleža sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Kohezijskega sklada v odvisnosti od upravičenih stroškov<sup>38</sup>



Vir: finančni memorandum, pogodba z izvajalcem.

3.1.1.3.b Delež sofinanciranja upravičenih stroškov se je zaradi višje vrednosti gradbenih del in opreme znižal s 50 odstotkov na 39.

3.1.1.3.c Če bi Občina Puconci 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 dejavnikov za projekt CERO Puconci lahko pridobila 1.023.731 tisoč tolarjev sredstev Kohezijskega sklada oziroma za 232.679 tisoč tolarjev več.

3.1.1.3.d Razliko med razpoložljivimi sredstvi in potrebnimi sredstvi za pokritje finančne konstrukcije, nastalo zaradi višje vrednosti izvajalskih del, sta zagotovila MOP in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR), vendar ne pri prvem javnem naročilu v letu 2005, ker sredstva v državnem proračunu za take primere niso bila načrtovana<sup>39</sup>, pač pa pri drugem javnem naročilu v letu 2006 (povezava s točko 3.1.2.1).

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 nepomembna časovna oddaljenost izvedbe javnega naročila od ocenitve del, ki lahko vpliva tako na obseg kot delež sofinanciranih sredstev. Ocenjujemo, da bi Občina Puconci uspela skleniti izvajalsko pogodbo za

<sup>38</sup> Predpostavljamo, da se višje vrednosti izvajalskih del in opreme vključijo med upravičene stroške, ostali dejavniki pa ostanejo nespremenjeni.

<sup>39</sup> Zapisnik sestanka na MOP z dne 19. 10. 2005.

vrednost, ki bi bila bliže prvotni ocenjeni vrednosti, če bi postopki pridobivanja sredstev Kohezijskega sklada potekali hitreje in bi imela občina čas tudi za pogajanja s ponudniki.

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

V okviru sprejetega načrta prijav za leto 2002 bi morala Občina Puconci posredovati prijavo na MOP v februarju 2002. Občina Puconci je prijavo pripravila pet mesecev kasneje. Vzroki za kasnejšo pripravo in oddajo prijave so predvsem zakasnitev pri pripravi investicijskega programa, potrditvi investicijskega programa občin sofinancerk in sklenitvi medobčinske pogodbe o sofinanciranju med devetnajstimi občinami, ki sofinancirajo projekt. Evropska komisija je podpisala finančni memorandum leto in dva meseca po prejemu vloge.

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.

Evropska komisija pri ocenjevanju projekta posebno pozornost namenja nujnosti oziroma upravičenosti. Prijavitelj mora med drugim izkazati, da bodo zmogljivosti načrtovanega objekta ustrezno zasedene. Pri projektu CERO Puconci je morala Občina Puconci ob prijavi na MOP predložiti medobčinsko pogodbo, iz katere je razvidno, da bodo občine projekt sofinancirale in po dokončanju tudi koristile.

V Nacionalni ISPA strategiji Republike Slovenije, sektor okolje, je bil predviden pričetek projekta CERO Puconci v letu 2000. Občina Puconci je akte, potrebne za umeščanje projekta v prostor, začela urejati že v letu 1999, ko je sprejela Odlok o sprejetju lokacijskega načrta za razširitev in dograditev odlagališča komunalnih odpadkov Puconci in postavitev betonarne Petelin<sup>40</sup> (v nadaljevanju: Odlok o odlagališču). Za pripravo vloge je Občina Puconci najela zunanjšega izvajalca, s katerim je podpisala pogodbo v aprilu 2000<sup>41</sup>. Pogodbeni rok za izdelavo ter asistenco pri obravnavi vloge je bil konec leta 2000. Okoljevarstveno soglasje je Občina Puconci pridobila 7. 5. 2001 ter ga priložila k vlogi za izdajo lokacijskega dovoljenja, izdanega 11. 7. 2001. Občina Puconci je gradbeno dovoljenje po dopolnitvah vloge ter spremembah lokacijskega dovoljenja prejela 21. 12. 2001 z rokom veljavnosti eno leto in možnostjo podaljšanja. Na podlagi ISPA strategije v okviru sprejetega načrta prijav za leto 2002 naj bi Občina Puconci predložila MOP prijavo za sofinanciranje v februarju 2002<sup>42</sup>. Občina je morala pred oddajo prijave pripraviti tudi investicijski program, ki so ga morale potrditi občine sofinancerke.

3.1.1.4.a Investicijski program<sup>43</sup> je bil pripravljen v aprilu 2002. Občine sofinancerke so do 14. 6. 2002 potrdile investicijski program in sklenile medobčinsko pogodbo o sofinanciranju gradnje in obratovanja regijskega centra »Zbirno-sortirni center za odpadke Puconci«, s katero so se zavezale, da bodo združile

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 65/99.

<sup>41</sup> Pogodba z družbo IEI, d. o. o., Maribor z dne 21. 4. 2000.

<sup>42</sup> Dopis Ministrstva za okolje in prostor Občini Puconci, št. 992-00-14/97 z dne 11. 1. 2002.

<sup>43</sup> Investicijski program »Zbirno – sortirni center za odpadke Puconci«, april 2002.

finančna sredstva, da bi sofinancirale navedeni projekt<sup>44</sup>. Ocenjujemo, da sta glede na čas potrditve oziroma sklenitve investicijski program in medobčinska pogodba najpomembnejša dejavnika, da Občina Puconci prijave ni pripravila in oddala hitreje.

3.1.1.4.b Občina Puconci je v juniju 2002 pripravila prijavo, ki jo je MOP posredoval organu upravljanja in ta Evropski komisiji. Evropska komisija je vlogo prejela 25. 7. 2002. Leto in dva meseca po prejemu vloge je bil podpisan finančni memorandum. Finančni memorandum povzema tako vsebinske kot finančne podatke iz prijave, iz česar lahko sklepamo, da vzrok za razmeroma dolgo obdobje od prijave do podpisa finančnega memoranduma ni vsebina prijave.

### 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 19. 10. 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 pol. Občina Puconci je za pripravo razpisne dokumentacije potrebovala leto in pol ter za izvedbo javnega naročila in izbor izvajalca leto dni. Na dolgotrajnost postopka so vplivali predvsem sprememba zakonodaje v povezavi s pripravo razpisne dokumentacije in usklajevanje finančne konstrukcije v povezavi z višjimi ponudbenimi vrednostmi izvajalskih del od razpoložljivih sredstev.

Občina Puconci, ki je izvajalec regionalnega projekta CERO Puconci in prispeva minimalen lasten finančni delež, ne more skleniti pogodbe z izvajalcem ali odobriti dodatnih del, če nima zagotovljenih sredstev. Naknadna usklajevanja finančnih sredstev Občine Puconci z občinami sofinancerkami in državnimi institucijami prispevajo k dodatnim zamudam, te pa povečujejo tveganja za črpanje sredstev skladov EU.

Ocenjujemo, da zaradi velikosti občine glede na ostale občine sofinancerke in omejenih kadrovskih zmogljivosti majhne občine, kot je Občina Puconci, niso primeren organ za usklajevanje in koordiniranje finančnih obveznosti več občin sofinancerk in države. Bolje bi bilo, da se regionalne projekte izvaja na ravni pokrajin, do ustanovitve teh pa bi vlogo izvajalskih teles morale prevzeti državne institucije.

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 PRAG<sup>45</sup>. S članstvom Republike Slovenije v EU se je na področju javnih naročil tudi za projekte, sofinancirane iz programa ISPA, pričel uporabljati Zakon o javnih naročilih<sup>46</sup> (v nadaljevanju ZJN-1). V skladu z ZJN-1 naj bi

<sup>44</sup> Potrditev investicijskega programa in medobčinske pogodbe na 44. seji občinskega sveta Občine Puconci 30. 5. 2002.

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

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

Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) pripravilo podrobna navodila glede priprave razpisne dokumentacije, česar pa do te revizije še niso storili. 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 projekte<sup>47</sup>.

3.1.2.1.a Po podpisu finančnega memoranduma 19. 11. 2003 je Občina Puconci med izdelavo razpisne dokumentacije po pravilih PRAG od MOP prejela pisni poziv<sup>48</sup>, naj pripravi razpisno dokumentacijo za javno naročilo v skladu z ZJN-1. MOP je občinam, ki so izvajale projekte sofinancirane iz Kohezijskega sklada, posredoval navodila glede priprave nove razpisne dokumentacije 21. 10. 2004<sup>49</sup>.

3.1.2.1.b Občina Puconci je v skladu z navodili MOP dopolnila investicijski program in pripravila prenovljeno razpisno dokumentacijo ter po soglasju CFPE<sup>50</sup> objavila predhodni razpis<sup>51</sup>. Po pridobitvi soglasja MF k investiciji in odobritvi razpisne dokumentacije je občina 15. 7. 2005 objavila prvi javni razpis<sup>52</sup>. Tri mesece po odpiranju ponudb je Občina Puconci objavila, da je razpis neuspešen<sup>53</sup>, ker ponudbene vrednosti vseh ponudnikov presegajo ocenjeno investicijsko vrednost in znesek načrtovanih in zagotovljenih sredstev za javno naročilo. Pred odločitvijo se je Občina Puconci posvetovala z MOP in pridobila ponovno ocenitev vrednosti del, katere ugotovitev je, da cenovno najboljša ponudba presega novo ocenjeno tržno vrednost del in opreme za 24 odstotkov<sup>54</sup>.

3.1.2.1.c V januarju 2006 je Občina Puconci oddala javno naročilo za izdelavo že tretje razpisne dokumentacije. Pri drugem javnem razpisu za izvajalska dela<sup>55</sup>, za katerega so bila zagotovljena sredstva v enakem znesku kot pri prvem razpisu, je Občina Puconci kljub višjim ponudbam od načrtovanih 26. 4. 2006 oddala naročilo<sup>56</sup>, saj za ponoven razpis ali pogajanja ni bilo časa zaradi pravila m+24 (povezava s točko 3.1.3.3). Po oddaji naročila je država zagotovila manjkajoča sredstva in Občina Puconci je 29. 5. 2006 sklenila z izbranim ponudnikom izvajalsko pogodbo.

### 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, navedenih v prejšnjih točkah, in ne bodo zaključena do rokov, določenih v finančnem memorandumu.

Občina Puconci je pogodbo z izvajalcem sklenila 29. 5. 2006, rok za dokončanje del je 1.034 dni oziroma dve leti in deset mesecev od datuma začetka. Glede na pričetek del 8. 6. 2006 se zaključek del pričakuje v

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Priprava razpisne dokumentacije za javna naročila, MOP, št. 922-00-14/97 z dne 12. 2. 2004.

<sup>49</sup> Delovni sestanek na MOP: Izdelava razpisne dokumentacije za investicijske projekte, sofinancirane s sredstvi ISPA/Kohezijskega sklada, v skladu z navodili za pripravo razpisne dokumentacije po ZJN-1.

<sup>50</sup> Potrditev Objave predhodnega razpisa, CFPE, MF, 15. 4. 2005.

<sup>51</sup> Uradni list RS, št. 43/05 in Uradni list EU, št. SS 79/05.

<sup>52</sup> Uradni list RS, št. 65/05 in Uradni list EU, št. SS 130/05.

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 99-101/05 in Uradni list EU, št. SS 216/05.

<sup>54</sup> Predračun – oktober 2005, IEI, d. o. o. in Zapisnik sestanka na MOP, št. 544-03-16/2005, z dne 19. 10. 2005.

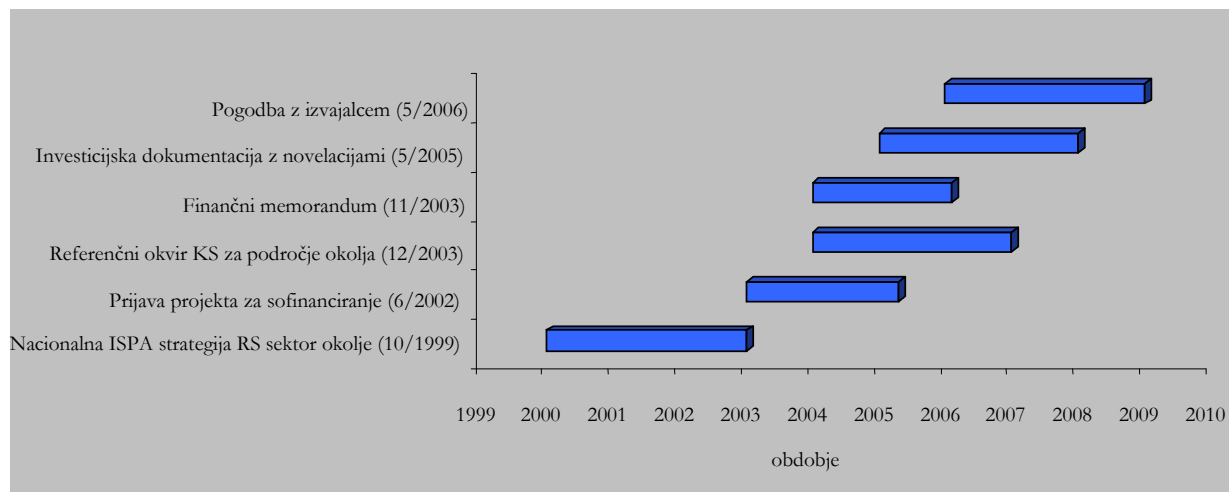
<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 15-17/06.

<sup>56</sup> Uradni list EU, št. S114S 114/06.



marcu 2009. Finančni memorandum je predvideval zaključek gradnje projekta julija 2006. Načrtovana obdobja izvajanja so razvidna s slike 10.

Slika 10: Pregled načrtovanih obdobj gradnje



Vir: dokumenti o projektu CERO Puconci.

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

Čeprav so prve aktivnosti na projektu stekle že leta 2000, se črpanje sredstev na ravni občine do konca leta 2005 ni pričelo. Skrajni rok za nastop upravičenih stroškov je v skladu s finančnim memorandumom 31. 12. 2007 in ne sovпада s celotnim predvidenim obdobjem gradnje, ki naj bi se zaključilo v letu 2009 oziroma do 2011<sup>57</sup>. Pristojne institucije za izvajanje Kohezijskega sklada na področju okolja bodo morale pripraviti vlogo za podaljšanje finančnega memoranduma.

3.1.2.3.a Iz finančnega memoranduma je razvidno, da je Evropska komisija že v evropskem proračunu za leto 2003 za projekt načrtovala 632.819 tisoč tolarjev<sup>58</sup>. Na poseben devizni račun je Nacionalni sklad pri MF prejel iz evropskega proračuna znesek 330.088 tisoč tolarjev<sup>59</sup>. Investicija je bila vključena tudi v rebalans državnega proračuna za leto 2005, proračunska postavka ISPA CFCU – Center za ravnanje z odpadki Puconci, v znesku 39.583 tisoč tolarjev. Do črpanja sredstev obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni prišlo.

<sup>57</sup> Pogodba o sofinanciranju predvideva denarni tok sredstev Kohezijskega sklada še v letu 2011.

<sup>58</sup> Preračun je opravljen po tečaju menjave 1 evro je 239,640 tolarja.

<sup>59</sup> Pregled prilivov in izvršenih povračil za kohezijske projekte na dan 31. 12. 2005, plačilni organ Nacionalni sklad pri MF.

### **3.1.3 Ali je občina postopke izvajala 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 zaustavitve in prekinitev črpanja ali povrnitev sredstev Kohezijskega sklada v evropski proračun**

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

Glede na to, da je postopek izbire glavnega izvajalca potekal v letu 2006, preverjanje pravilnosti postopka izbire glavnega izvajalca ni bilo predmet revizije.

#### **3.1.3.2 Ali imajo zahtevki občine ustrezno podlago v računih/situacijah**

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, Občina Puconci 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**

Za prikaz stanja, ki je nastalo zaradi zamud v obdobju, na katerega se nanaša revizija, navajamo tudi aktivnosti v letu 2006, ki niso predmet revidiranja.

Predstavniki Evropske komisije DG Regio so v posebnem dopisu<sup>60</sup> z dne 18. 5. 2006 Republiko Slovenijo opozorili, da se morajo gradbena dela pričeti dve leti od načrtovanega pričetka, kar pomeni najkasneje do 30. 6. 2006, sicer ne bo mogoče koristiti sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci. Po navedenem opozorilu je država 25. 5. 2006 zagotovila manjkajoča sredstva, Občina Puconci je 29. 5. 2006 sklenila izvajalsko pogodbo in 5. 6. 2006 pogodbo o odkupu dela zemljišča za CERO Puconci, ki še ni bil v njeni lasti, in je bil prav tako potreben za pričetek gradbenih del. Izvajalec je bil uveden v delo 8. 6. 2006.

Izpolnjevanje pogojev za črpanje sredstev Kohezijskega sklada le nekaj dni pred užititvijo pravice črpanja je tvegano in v prihodnje pri podobnih primerih ne bo nujno vodilo do ohranitve pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada.

Pogoj za črpanje sredstev Kohezijskega sklada v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je izpolnitev pravila »m+24«<sup>61</sup>. Iz obrazložitve Evropske komisije pravila »m+24« za projekte ISPA<sup>62</sup> izhaja, da »m« lahko štejejo datum podpisa finančnega memoranduma ali prvi datum začetka upravičenih del<sup>63</sup>, če je to

<sup>60</sup> Application of the M+24 rule, European Commission DG-Regio, št. 04242, z dne 18. 5. 2006.

<sup>61</sup> Pravilo »m+24« opredeljeno v dokumentu: Cohesion Fund – Framework documents, Note 3 in Note 5, januar 2005.

<sup>62</sup> Priloge zapisnika drugega sestanka Nadzornega odbora za Kohezijski sklad, SVLR, št. 3083-4/2005, 16. 5. 2005.

<sup>63</sup> Naveden pod točko 8. Dodatka 1. Finančnega memoranduma.

ugodnejše. »24« predstavlja obdobje 24 mesecev, v katerem se morajo pričeti glavna gradbena dela<sup>64</sup>. 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.

3.1.3.3.a Za projekt CERO Puconci je Evropska komisija v letu 2005 glede pravila »m+24« potrdila<sup>65</sup> upoštevanje datuma začetka gradbenih del, navedenega v finančnem memorandumu, to je junij 2004. Rok za pričetek gradbenih del je bil tako junij 2006, kar je Občini Puconci omogočilo ponovitev postopka javnega razpisa za izbor izvajalca del, saj so pri prvem razpisu ponudbene vrednosti presegle razpoložljiva sredstva. Pri drugem razpisu so bile ponudbe ponovno višje od razpoložljivih sredstev, vendar je Občina Puconci naročilo oddala. Po posebnem dopisu Evropske komisije glede roka pričetka gradbenih del in nevarnosti ukinitve pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci sta MOP in SVLR potrdila zagotovitev dodatnih sredstev. Občina Puconci je pogodbo z glavnim izvajalcem sklenila 29. 5. 2006. Izvajalec je bil uveden v delo 8. 6. 2006<sup>66</sup>.

3.1.3.3.b Republika Slovenija v prijavi za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada ni pravilno obvestila Evropske komisije o lastništvu zemljišča, saj je bilo v prijavi in prilogi<sup>67</sup> izrecno navedeno, da je Občina Puconci lastnik zemljišč. Ob oddaji prijave je bila Občina Puconci dejansko solastnik zemljišč, na katerih bo CERO Puconci (48-odstotni solastniški delež). Preostali del je bil v lasti Subermacher Sud, d. o. o., Lenart. Pred oddajo prijave je Občina Puconci pridobila soglasje solastnika<sup>68</sup> o razpolaganju s celotnim zemljiščem in na podlagi tega tudi gradbeno dovoljenje. Dejansko Občina Puconci v skladu s kupoprodajno pogodbo, sklenjeno 5. 6. 2006, postane izključni lastnik celotnega zemljišča z dnem plačila celotne kupnine.

3.1.3.3.c Predstavljeni način izvajanja projekta je glede črpanja sredstev Kohezijskega sklada zelo tvegan. Občina Puconci je podpisala pogodbo o nakupu zemljišča in uvedla izvajalca v delo nekaj dni pred ukinitvijo pravice za črpanje sredstev Kohezijskega sklada oziroma več kot dve leti in pol po sklenitvi finančnega memoranduma.

3.1.3.3.d Občina Puconci je skupaj z drugimi institucijami, pristojnimi za izvajanje Kohezijskega sklada na področju okolja, sicer uspela izpolniti pogoje za ohranitev pravice za črpanje sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci, vendar je način tvegan in v prihodnje pri podobnih primerih ne bo nujno vodil do uspešnega zaključka.

<sup>64</sup> V posameznih primerih je pogoj izpolnjen s pričetkom izdelave projektne dokumentacije, če je ta 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.

<sup>65</sup> Start date for Cohesion Fund Projects, European Commission DG-Regio, št. 10710, z dne 12. 10. 2005.

<sup>66</sup> Uvedba v delo, Hidroinženiring, d. o. o., Ljubljana, z dne 8. 6. 2006.

<sup>67</sup> Medobčinska pogodba o sofinanciranju, v kateri je navedeno, da občina vlaga v projekt zemljišče v izmeri 146 tisoč kvadratnih metrov v vrednosti 845 tisoč evrov z vključenim DDV. Med neupravičenimi stroški projekta, ki naj bi nastali pred prijavo, je v prijavi in finančnem memorandumu navedena vrednost za celotno zemljišče 706.648 evrov brez DDV.

<sup>68</sup> Pogodba o ureditvi medsebojnih odnosov med Občino Puconci in družbo Saubermacher Sud, d. o. o., Lenart; z dne 8. 5. 2001.

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

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

Kot ustrezno ocenjujemo pridobitev strokovnih študij v povezavi s projektom CERO Puconci.

Na izvajanje finančnega dela projekta se je Občina Puconci ustrezno pripravila z ustanovitvijo proračunskega sklada. Projekt je načrtovala v proračunih in načrtih razvojnih programov, vendar je bila realizacija nižja od načrtovanih sredstev zaradi zamud, ki so tudi posledica usklajevanja finančnih obveznosti med občinami.

Organizacijsko strukturo ocenjujemo kot zadovoljivo. Kot ustrezno ocenjujemo pripravo notranjega izvedbenega načrta, ki opredeljuje odgovorne osebe ter aktivnosti in roke. Opozarjamo na nejasno opredelitev nalog oziroma tveganje prekrivanja nalog med zunanjimi izvajalci. Opozarjamo tudi na pozno imenovanje medobčinskega Odbora za spremljanje in zagotovitev nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije, ki je bil vzpostavljen šele v letu 2005, in pozno imenovanje projektne skupine s sklepom župana. Ob tem poudarjamo, da je faza priprave projekta za občine zahtevnejša od faze gradnje in občine bi se morale temu primerno organizirati.

Pri izvajanju projekta je Občina Puconci obveščala posredniško telo in z njim sodelovala. Vključitev izobraževanj s področij projektnega vodenja in skladov EU v letni načrt izobraževanja ocenjujemo kot ustrezno.

### 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

Regionalni projekt CERO Puconci je usklajen z nacionalnimi strateškimi programi in regionalnimi programi. Občina Puconci je potrdila dolgoročni strateški program razvoja na regionalni ravni. Od ustanovitve Občine Puconci ta nima dolgoročnega strateškega programa, kar ne vpliva na obravnavani projekt, lahko pa vpliva na nadaljnji okoljski in gospodarski razvoj Občine Puconci in izvajanje nalog, primernih za sofinanciranje s sredstvi skladov EU.

Naloge občine so opredeljene v ZLS. Med drugim občina skrbi za varstvo okolja. Ravnanje z okoljem je navadno 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 projekt izvaja brez poprej izdelanih strateških programov razvoja občine kot celote ali posameznih področij, kot je varstvo okolja, ne ve, koliko projekt prispeva k zadovoljevanju potreb in uresničevanju širših ciljev. Študije izvedljivosti posameznega projekta prikazujejo le upravičenost

posameznega projekta, ne analizirajo pa celostnega reševanja določenega področja. To pomeni, da občina problema ne rešuje celostno, pač pa izvaja le posamezne projekte.

Ocenjujemo, da izdelan 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 je izhodišče pri odločanju, katere projekte bo občina podprla oziroma izvajala.

Iz ugotovitev v točki 3.1.1.1 je razvidna usklajenost projekta z nacionalnimi razvojnimi programi. Dolgoročno načrtovanje na področju ravnanja z okoljem na regionalni ravni opredeljuje Regionalni razvojni program POMURJE 2000, ki ga je Občinski svet Občine Puonci potrdil 27. 6. 2002<sup>69</sup>, in predvideva gradnjo CERO Puonci. Občina Puonci nima izdelanega dolgoročnega – strateškega programa na področju okolja.

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

Občina Puonci je pravočasno pridobila strokovne študije v povezavi s projektom CERO Puonci. Predinvesticijske študije so bile izdelane pred ostalo investicijsko dokumentacijo, investicijski program pa je bil dopolnjen.

Pred odločitvijo o izvedbi projekta in prijavo za pridobitev sofinancerskih sredstev mora občina izdelati študije o izvedljivosti projekta. Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega<sup>70</sup> značaja predpisuje izdelavo investicijske dokumentacije. Odgovorni na občini pregledajo izdelano investicijsko dokumentacijo in druge študije ter potrdijo oziroma zavrnejo nadaljevanje priprav za izvedbo projekta. 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 dokumentov nekdanje Občine Murska Sobota, je bilo izdelanih več študij in raziskovalnih nalog v zvezi s področjem gospodarnega ravnanja z odpadki:

- »Dolgoročni enotni sistem reševanja odpadnih snovi Pomurja«, Zavod za ekonomiko in urbanizem, p. o., Murska Sobota, november 1990.
- »Koncept ravnanja in gospodarjenja z odpadki za Občino Gornja Radgona«, Saubermacher Süd, d. o. o., Lendava, januar 1992.
- »Koncept ravnanja in gospodarjenja z odpadki v Občini Murska Sobota«, Saubermacher Süd, d. o. o., Lendava, december 1993.
- »Tehnološki projekt – zbirno sortirni center Puonci«, INGEKO, d. o. o., Murska sobota, februar 2000.

Občina Puonci je odločitev o gradnji CERO Puonci potrdila s sprejemom prostorskega načrta Občine Puonci, kjer je sprejela lokacijski načrt za razširitev in dograditev odlagališča komunalnih odpadkov<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Sklep št. 49/2002.

<sup>70</sup> 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).

<sup>71</sup> Odlok o odlagališču.

Dokument identifikacije investicijskega projekta in predinvesticijska zasnova sta bila izdana v decembru 2001. V aprilu 2002 je bil izdelan investicijski program, ki je bil dopolnjen v marcu 2005 ter maju 2005. Občinski svet Občine Puconci je potrdil investicijski program 30. 5. 2002<sup>72</sup> in dopolnjen investicijski program 10. 11. 2005<sup>73</sup>.

*Pojasnilo občine*

*V letu 2006 Občina Puconci pripravlja študijo izvedbe.*

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

Občina Puconci se je na izvedbo finančnega dela projekta pripravila z ustanovitvijo proračunskega sklada. Lastna sredstva in sredstva sofinancerjev je v obdobju od 2002 do 2005 v proračunu načrtovala, realizacija prihodkov in odhodkov pa je bila nižja zaradi časovnih zakasnitev pri izvajanju projekta.

Zamude, nastale pri sklepanju medobčinskih pogodb in dodatkov k pogodbam o sofinanciranju projekta, kažejo, da majhne občine niso primerne za usklajevanje in koordiniranje finančnih obveznosti večjega števila občin.

Občina mora finančni del izvedbe projekta načrtovati v proračunu (posebni del proračuna in načrt razvojnih programov). Za pridobitev soglasja MF k investiciji, ki je pogoj za pričetek postopka oddaje del, mora občina izkazati, da so sredstva v občinskem proračunu zagotovljena. Kadar projekt sofinancira več lokalnih skupnosti, morajo te izkazati zagotovitev finančnih sredstev v lastnih proračunih.

3.2.1.3.a Občina Puconci je v načrte razvojnih programov v revidiranem obdobju vključila projekt CERO Puconci. Na podlagi krovne pogodbe o združevanju finančnih sredstev za realizacijo regionalnega projekta CERO Puconci<sup>74</sup> (v nadaljevanju: krovna pogodba), v kateri je večina pomurskih občin izkazala interes o skupnem dolgoročnem reševanju problematike komunalnih odpadkov, je bila 14. 6. 2002 sklenjena medobčinska pogodba o sofinanciranju. Krovna pogodba se nanaša na združevanje finančnih sredstev za realizacijo projekta CERO Puconci do pridobitve gradbenega dovoljenja in prenos investitorstva na Občino Puconci. V medobčinski pogodbi o sofinanciranju so se občine sofinancerke zavezale, da združijo finančna sredstva, potrebna za stroške izdelave projektne dokumentacije, investicijske dokumentacije, stroške pridobitve upravnih dovoljenj, nakup zemljišča, gradnjo objektov in opreme ter stroške za vodenje investicije. Na podlagi medobčinske pogodbe je Občina Puconci 25. 8. 2002 ustanovila proračunski sklad. MF je soglasje k investiciji izdalo 24. 6. 2005. V soglasju je navedeno, da naj bi v skladu s sklenjeno pogodbo med Občino Puconci in občinami sofinancerkami te krile tudi morebitne podražitve, ki bi nastale do dokončne izvedbe investicije. Pogodbi o sofinanciranju investicije<sup>75</sup>, sklenjeni med Občino Puconci in MOP, pa zavezujeta investitorja – Občino Puconci, da zagotovi razliko iz lastnih virov, če

<sup>72</sup> Potrditev 1. investicijskega programa in Medobčinske pogodbe na 44. seji občinskega sveta.

<sup>73</sup> Potrditev noveliranega investicijskega programa na 29. seji občinskega sveta.

<sup>74</sup> Krovna pogodba o združevanju finančnih sredstev za realizacijo regionalnega projekta »Zbirno-sortirni center komunalnih odpadkov Puconci«, brez datuma, podpisana med družbo Saubermacher Puconci, d. o. o. in 15 občinami. Naknadno so pogodbo z družbo Saubermacher Puconci, d. o. o. sklenile še štiri občine.

<sup>75</sup> Pogodba o sofinanciranju investicije – sredstva EU, št. 2511-06-700046 z dne 23. 8. 2006; pogodba o sofinanciranju investicije – lastna sredstva, št. 2511-06-700047 z dne 23. 8. 2006.

bodo stroški presegli priznano vrednost izvajalske pogodbe. V tabeli 1 so prikazani načrtovani in realizirani prihodki za projekt CERO Puconci.

Tabela 1: Pregled načrtovanja in realizacije prihodkov in odhodkov proračunskega sklada za projekt CERO Puconci

|             | Prihodki                                       |                                     |                                              | Odhodki                                        |                                     |                                              |
|-------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|
|             | Prvi sprejeti proračun v tisoč tolarjih<br>(1) | Realizacija v tisoč tolarjih<br>(2) | Delež realizacije v odstotkih<br>(3)=(2)/(1) | Prvi sprejeti proračun v tisoč tolarjih<br>(4) | Realizacija v tisoč tolarjih<br>(5) | Delež realizacije v odstotkih<br>(6)=(5)/(4) |
| <b>2002</b> | 108.900                                        | 130.928                             | 120,2                                        | 26.626                                         | 25.870                              | 97,2                                         |
| <b>2003</b> | 343.400                                        | 176.380                             | 51,4                                         | 425.674                                        | 217.740                             | 51,2                                         |
| <b>2004</b> | 551.610                                        | 173.887                             | 31,5                                         | 551.610                                        | 106.656                             | 19,3                                         |
| <b>2005</b> | 430.675                                        | 131.558                             | 30,5                                         | 561.605                                        | 170.995                             | 30,4                                         |

Vir: proračuni in zaključni računi proračunov Občine Puconci za leta 2002, 2003, 2004 in 2005.

3.2.1.3.b Iz tabele 1 je razvidno padanje deleža realizacije od leta 2002 do leta 2005 tako na prihodkovni kot odhodkovni strani. Realizirani odhodki se nanašajo na prvo etapo projekta, delni nakup zemljišč in pripravo na drugo etapo projekta.

3.2.1.3.c V skladu z medobčinsko pogodbo je bil septembra 2004 pripravljen dodatek 1 k medobčinski pogodbi<sup>76</sup>, s katerim bi občine sofinancerke prevzele odgovornost za financiranje tudi dela zemljišča. Večina občin pogodbe ni podpisala zaradi, po njihovem mnenju, sporne vrednosti zemljišča<sup>77</sup>. Septembra 2005 so se obveznosti občin sofinancerk uredile s podpisom dodatka 2 k medobčinski pogodbi<sup>78</sup>. Občina Ljutomer, ki bi morala v skladu z medobčinsko pogodbo sofinancirati 12-odstotni delež druge etape projekta CERO Puconci, dodatka 2 ni podpisala.

3.2.1.3.d Občina Puconci je v zaključnem računu za leto 2005 izkazala 40.778 tisoč tolarjev sredstev proračunskega sklada kot depozit proračunu občine. Za navedeno začasno rabo namenskih sredstev se Občina Puconci ni dogovorila z drugimi sofinancerji.

#### Pojasnilo občine

Občina Puconci je pojasnila, da za depozit proračunu občine obračunava obresti v taki višini kot poslovne banke.

### 3.2.2 Ali se je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta

Organizacijsko strukturo ocenjujemo kot zadovoljivo. Občina Puconci se je notranje organizirala za izvedbo projekta s pripravo notranjega izvedbenega načrta, ki opredeljuje odgovorne osebe ter notranje aktivnosti in roke. Opozarjamo na nejasno opredelitev nalog oziroma na tveganje podvajanja nalog med zunanjimi izvajalci.

<sup>76</sup> Dodatek – 1 k medobčinski pogodbi o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra, predložen občinam v podpis dne 6. 9. 2004.

<sup>77</sup> Pravilnost postopkov nakupa in prodaje zemljišč za CERO Puconci ni predmet revizije.

<sup>78</sup> Dodatek – 2 k Medobčinski pogodbi o sofinanciranju izgradnje in obratovanja regijskega centra, september 2005.

Odbor za spremljanje in zagotovitev nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije je bil vzpostavljen šele v letu 2005, tudi člani projektne skupine so bili imenovani s sklepom šele v letu 2006. Ob tem poudarjamo, da se projekt prične izvajati že s pripravo investicijske dokumentacije in ne šele s pričetkom gradbenih del.

Občina Puconci je v načrtih izobraževanja zaznala potrebe po dodatnih znanjih na področjih projektnega vodenja in skladov EU; dodatnih izobraževanj so se udeležili posamezni člani projektne skupine.

Primerjava proračuna in vrednosti projekta kaže<sup>79</sup>, da predstavlja projekt CERO Puconci pomemben del poslovanja Občine Puconci. Projekt je regionalen, sredstva pa je dobil iz državnega proračuna, Kohezijskega sklada in od devetnajstih občin. Za Kohezijski sklad poteka pridobivanje in črpanje sredstev po posebnih pravilih, prav tako je kompleksno finančno usklajevanje devetnajstih občin sofinancerk. 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 aktom<sup>80</sup>. Zakon o javnih uslužbencih<sup>81</sup> (v nadaljevanju: ZJU) v 98. členu opredeljuje postopek imenovanja uslužbencev v projektno skupino.

Za potrebe revizije smo na podlagi spoznanj o delovanju občin in organizaciji vodenja projektov<sup>80</sup> oblikovali poenostavljeno organizacijsko strukturo<sup>82</sup>, ki je po oceni računskega sodišča potrebna za zmanjšanje tveganj pri izvajanju projektov.

Tabela 2: Organizacijska struktura<sup>82</sup>, ki zmanjšuje tveganja pri izvajanju projektov

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Vodja projekta</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Imenovanje vodje projekta s sklepom predstojnika<sup>83</sup>,</li> <li>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,</li> <li>vodja projekta ima vsaj 7. stopnjo izobrazbe in petletne izkušnje na področju vodenja projektov.</li> </ul> |
| <b>Projektna skupina</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Imenovanje projektne skupine,</li> <li>določitev nalog posameznim članom.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Nadzorni organ</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Imenovanje nadzornega organa s sklepom predstojnika,</li> <li>določitev nalog nadzornemu organu, predvsem spremljanje in odločanje o pomembnih spremembah pri izvajanju.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                    |

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.

<sup>79</sup> Slika 2.

<sup>80</sup> Vlada Republike Slovenije je leta 1997 potrdila priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi.

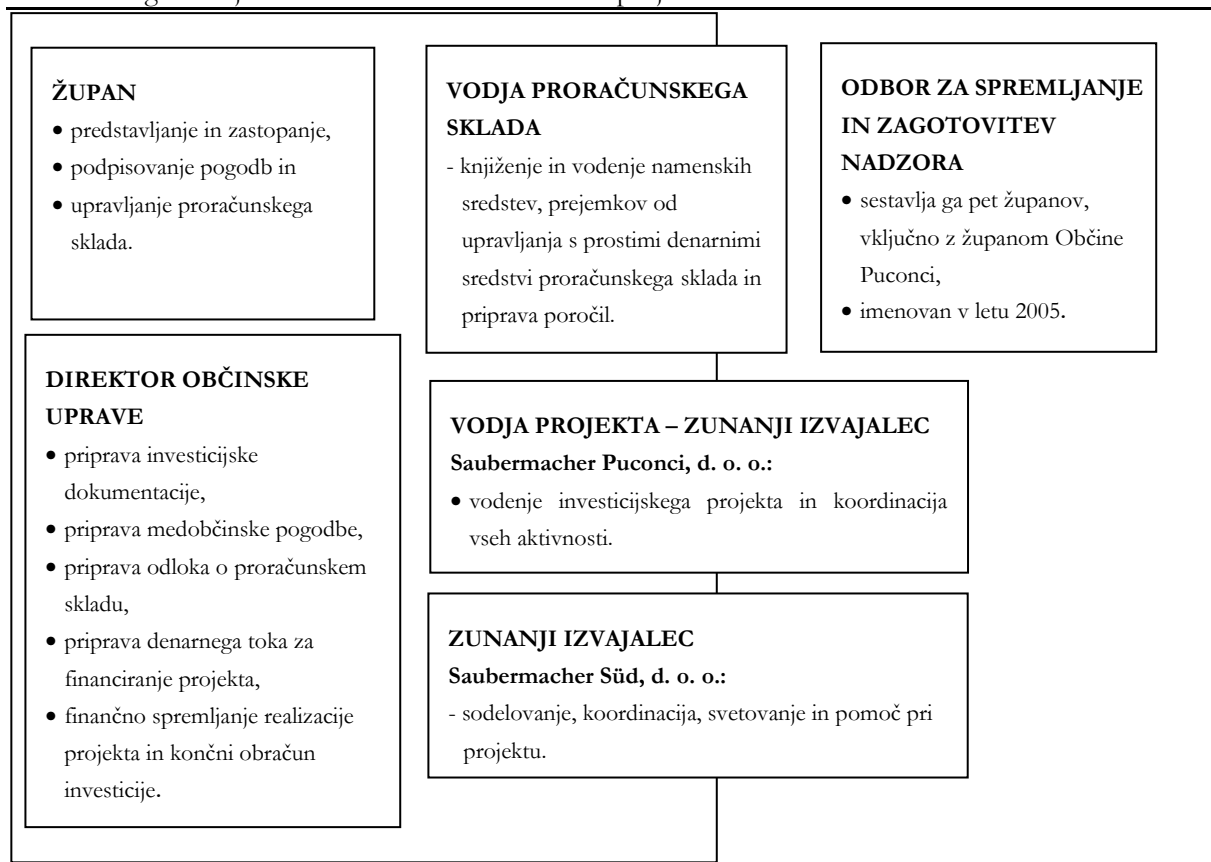
<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

<sup>82</sup> Z organizacijsko strukturo razumemo tudi aktivnosti, pogoje in dokumente, navedene v tabeli 2.

<sup>83</sup> V skladu s 6. členom ZJU je predstojnik občinske uprave župan.



Slika 11: Organizacijska struktura Občine Puconci za projekt CERO Puconci



Vir: preglednica, ki jo je Občina Puconci pripravila za potrebe revizije, medobčinska pogodba in pogodbe Občine Puconci z zunanjimi izvajalci.

3.2.2.a Občina Puconci nima posebnega akta, ki bi podrobneje opredeljeval izvajanje projektov v občini, je pa Občina Puconci v letu 2002 pripravila notranji izvedbeni načrt za projekt CERO Puconci, imenovan Organizacija dela – plan aktivnosti<sup>84</sup>. Načrt opredeljuje odgovorne osebe glede na faze projekta ter notranje aktivnosti in roke.

3.2.2.b Vodja projekta je predstavnik podjetja Saubermacher Puconci, d. o. o., Puconci, in je bil imenovan s sklenitvijo Pogodbe o svetovanju med Občino Puconci in družbo Saubermacher Puconci, d. o. o., Puconci, z dne 1. 9. 2002. Saubermacher Puconci, d. o. o., Puconci, je v 50-odstotni lasti Občine Puconci, drugi lastnik je Saubermacher Süd, d. o. o, Lenart. V omenjeni pogodbi so navedene naloge družbe, ki zajemajo sodelovanje pri izdelavi potrebne dokumentacije za projekt, zastopanje interesov investitorja in koordinacija vseh aktivnosti investitorja na projektu.

3.2.2.c 23. 12. 2002 je Občina Puconci v Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Puconci opredelila novo delovno mesto vodja proračunskega sklada, katerega naloge obsegajo spremljanje poteka projekta, od finančnega nadzora, priprave proračuna za proračunski sklad, knjiženja in vodenja sredstev do tekočega informiranja o poteku investicije.

<sup>84</sup> Župan ga je potrdil 15. 1. 2002.

3.2.2.d Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Puconci<sup>85</sup> za direktorja občinske uprave, ki na ravni občine vodi projekt, predpisuje izobrazbo in izkušnje, ki so v skladu s pogoji, predstavljenimi v tabeli 2. Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v 5. členu opredeljuje tudi projektno delo in imenovanje projektne skupine s sklepom. Občina Puconci je v letu 2006 s sklepom župana imenovala projektno skupino za izvedbo projekta. Ocenjujemo, da se projekt na ravni občine ne prične izvajati s pričetkom gradbenih del, pač pa z odločitvijo o izvedbi projekta.

3.2.2.e 10. člen medobčinske pogodbe iz leta 2002 predvideva vzpostavitev nadzornega organa z nalogami spremljanja in zagotavljanja nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije. Občine sofinancerke so na seji županov občin sofinancerk dne 15. 1. 2005 ustanovile odbor za spremljanje in zagotovitev nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije, v katerega so bili imenovani župani petih občin, vključno z županom Občine Puconci. Zgodnejše imenovanje in delovanje odbora bi lahko vplivalo na pospešitev finančnega usklajevanja med občinami.

3.2.2.f Občina Puconci je z družbo Saubermacher Süd, d. o. o., Lenart 15. 1. 2003 sklenila pogodbo za sodelovanje, koordinacijo, pomoč in svetovanje pri projektu CERO Puconci. Naloge družbe Saubermacher Süd, d. o. o., Lenart, in družbe Saubermacher Puconci, d. o. o., Puconci se podvajajo oziroma niso jasno opredeljene.

3.2.2.g Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev Občine Puconci v letu 2005 z dne 28. 3. 2005 je predvideval izpopolnjevanje in usposabljanje na področju vodenja projektov v upravi in kohezijske politike. Občina je predložila dokumente, iz katerih je razvidno, da so se uslužbenci udeleževali seminarjev iz obravnavanega področja.

### 3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt

#### 3.2.3.1 Spremljanje izvajanja projekta

Ocenjujemo, da bi zgodnejša vzpostavitev odbora za spremljanje in zagotovitev nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije lahko pospešila postopke usklajevanja finančnih obveznosti med občinami.

Med izvajanjem projekta vodja projekta koordinira in spremlja potek ter poroča o morebitnih razlikah v primerjavi s sprejetim načrtom. Pri pomembnejših razlikah ali spremembah nadaljnje ukrepe potrdi nadzorni organ. Po potrebi projekt spremljajo notranja revizijska služba, občinski svet in nadzorni odbor občine.

Odbor za spremljanje izvajanja gradnje CERO Puconci, ustanovljen 15. 1. 2005, je zasedal na dveh sejah, in sicer 7. 3. 2005 in 21. 7. 2005, kjer je obravnaval poročilo vodje projekta in spremljal potek projekta. Na obeh sejah so razpravljali predvsem o ureditvi finančne konstrukcije s podpisom dodatkov k medobčinski pogodbi. Občinski svet je spremljal potek projekta s potrjevanjem sklepov, ki se nanašajo na projekt CERO Puconci. Nadzorni odbor Občine Puconci je v letu 2005 obravnaval finančni del projekta na dveh sejah, in sicer pri obravnavi predloga proračuna in zaključnega računa proračuna Občine Puconci za leto 2004.

---

<sup>85</sup> Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi Občine Puconci je stopil v veljavo 30. 9. 2003. Pravilnik je bil spremenjen in dopolnjen 30. 3. 2005.

### 3.2.3.2 Obveščanje posredniškega telesa o poteku projekta

Občina Puconci je obveščala posredniško telo o poteku projekta, kar je razvidno iz zapisnikov sestankov med občino in posredniškim telesom.

V skladu z Navodilom o izvajanju Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji v obdobju od 2004 do 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 Puconci ima vzpostavljen predpisan sistem finančnih kontrol.

Občina Puconci zagotavlja računovodsko kontrolo v skladu s Pravilnikom o računovodstvu in finančnem poslovanju Občine Puconci<sup>86</sup>. V skladu z Odlokom o ustanovitvi proračunskega sklada je Občina Puconci za potrebe gradnje in obratovanja CERO Puconci ustanovila proračunski sklad.

Organizacijo notranje revizijske službe predpisujeta 100. člen Zakona o javnih financah<sup>87</sup> (v nadaljevanju: ZJF) in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>88</sup>. Občina Puconci je pojasnila, da je za izvajanje notranje revizije poslovanja v letu 2005 podpisala pogodbo z zunanjim izvajalcem. Občina Puconci je 1. 9. 2006 sprejela Navodilo za potek dokumentacije in knjigovodsko vodenje projekta gradnje centra za ravnanje z odpadki<sup>89</sup>.

### 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 Puconci za plačilo zunanjih stroškov investicije odbija vstopni DDV.

Iz predloženih dokumentov<sup>90</sup> je razvidno, da je Občina Puconci v letu 2005 obvestila Davčni urad Murska Sobota, da bo v celoti odbijala vstopni DDV za dejavnost gradnje CERO Puconci. V letu 2006 je Občina Puconci za prejete situacije izvajalca gradbenih del evidentirala terjatve za vstopni DDV v prejetih računih.

<sup>86</sup> Št. 412-1/2004 z dne 15. 9. 2004.

<sup>87</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

<sup>88</sup> Uradni list RS, št. 72/02.

<sup>89</sup> Št. 354-0002/2006.

<sup>90</sup> Dopis davčnemu uradu Murska Sobota, št. 421-1/2005 z dne 10. 8. 2005, Navodilo za potek dokumentacije in knjigovodsko vodenje projekta izgradnje centra za ravnanje z odpadki Puconci, konto kartica – terjatve za vstopni DDV v prejetih računih, stanje do 30. 9. 2006.

#### **3.2.3.6 Ocena porabljenega časa**

Po oceni Občine Puconci znaša skupni porabljen čas uslužbencev in zunanjih sodelavcev med pripravo projekta štiri zaposlene na letni ravni.

## 4. POVZETEK UGOTOVITEV

Z izvedbo revizije o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con smo ugotovili, da je Občina Puconci uspela pridobiti sredstva kohezijske politike za izvajanje tistih nalog, ki so upravičene za sofinanciranje. Uspešna je bila pri prijavi za pridobitev sredstev Kohezijskega sklada za sofinanciranje projekta *Izgradnja centra za ravnanje z odpadki Puconci* in pridobila 791.052 tisoč tolarjev (3.301 tisoč evrov) sredstev Kohezijskega sklada<sup>91</sup>. Črpanje sredstev Kohezijskega sklada se do konca leta 2005 še ni pričelo, predvsem zaradi:

- zamude Občine Puconci pri pripravi investicijskega programa – točka 3.1.1.4;
- zakasnitev zaradi usklajevanja in potrjevanja finančne konstrukcije občin, ki sofinancirajo projekt – točki 3.1.1.4 in 3.2.1.3;
- zamude državnih institucij, predvsem pri pripravi navodil za pripravo razpisne dokumentacije – točka 3.1.2.1;
- nacionalne ureditve izvajanja investicij in iz nje izhajajoče ureditve pridobivanja in črpanja sredstev Kohezijskega sklada, ki tudi majhne občine opredeljuje za izvajalsko telo pri velikih regionalnih projektih – točki 2.2 in 3.1.2.1.

Navedeni dejavniki so vplivali na takšne zakasnitve, da je Evropska komisija posredovala Republiki Sloveniji poseben dopis, ki opozarja na avtomatično trajno prekinitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci. Občina Puconci in državne institucije so nekaj dni pred rokom uspeli izpolniti pogoje za ohranitev pravice črpanja sredstev Kohezijskega sklada za projekt CERO Puconci – točka 3.1.3.3. Pristojne institucije za izvajanje Kohezijskega sklada na področju okolja bodo morale podati vlogo za podaljšanje finančnega memorandumu, saj gradbena dela ne bodo zaključena v upravičenem obdobju črpanja sredstev – točki 3.1.2.2 in 3.1.2.3.

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

- sprejem regionalnega razvojnega programa in sodelovanje z občinami v regiji – točki 3.2.1.1 in 3.2.1.2;
- pridobitev strokovnih študij v povezavi s projektom CERO Puconci – točka 3.2.1.2;
- ustanovitev proračunskega sklada za ločeno evidentiranje namenskih prihodkov in odhodkov za projekt – točka 3.2.1.3;
- pripravo notranjega izvedbenega načrta, ki opredeljuje odgovorne osebe ter notranje aktivnosti in roke – točka 3.2.2;

---

<sup>91</sup> Preračun je opravljen po tečaju menjave 1 evro je 239,640 tolarja.

- vključitev izobraževanj s področja projektnega vodenja in sredstev EU v letni načrt izobraževanja – točka 3.2.2;
- odbijanje vstopnega DDV za zunanje stroške projekta – točka 3.2.3.5.

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

- ravnanje z okoljem v Občini Puconci temeljilo tudi na lastnih dolgoročnih strateških programih – točka 3.2.1.1;
- imela priročnik ali drug akt o vodenju večjih projektov – točka 3.2.2;
- pri projektu CERO Puconci uspela hitreje pridobiti lastništvo nad celotnim zemljiščem – točka 3.1.3.3;
- pri projektu CERO Puconci bolj jasno opredelila in razmejila naloge zunanjih izvajalcev – točka 3.2.2;
- pri projektu CERO Puconci posamezne aktivnosti, kot je priprava študije izvedbe, imenovanje projektne skupine s sklepom župana in vzpostavitev odbora za spremljanje in zagotovitev nadzora nad izvajanjem in vodenjem investicije, uspela izvesti že v začetni fazi projekta – točki 3.2.3.1 in 3.2.2.

## 5. MNENJE

Revidirali smo sposobnost Občine Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>92</sup>. 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 Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov Evropske unije.

Ker Občina Puconci 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 Puconci za pridobivanje in črpanje sredstev tega sklada pri gradnji poslovnih con.

Občina Puconci je pridobila sredstva Kohezijskega sklada za sofinanciranje regionalnega projekta v letu 2003 in kljub nastalim zamudam uspela ohraniti pravico za črpanje sredstev ter pričela graditi center za ravnanje z odpadki v letu 2006.

Menimo, da je Občina Puconci sposobna pridobivati in črpati sredstva Kohezijskega sklada pri izvajanju manjših projektov oziroma podprojektov na občinski ravni, medtem ko je pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada za izvajanje regionalnih projektov, ki zahtevajo tudi finančno usklajevanje različnih sofinancerjev, za Občino Puconci kot manjšo občino predvsem zaradi časovnih omejitev tvegano.

Ugotavljamo, da bi bilo bolje, da se regionalne projekte izvaja na ravni pokrajin, do ustanovitve teh pa bi vlogo izvajalskih teles morale prevzeti državne institucije.

---

<sup>92</sup> Uradni list RS, št. 41/01

## 6. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o poteku aktivnosti pri pridobivanju in črpanju sredstev Kohezijskega sklada za projekt *Center za ravnanje z odpadki Puconci* priporočamo Občini Puconci, naj:

- 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;
- sproti usposablja in izobražuje uslužbence na področjih, kot so priprava investicijskih projektov, postopki javnih naročil in pravila glede izvajanja projektov, sofinanciranih iz skladov EU;
- 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 organi.

Tomaž Vesel,  
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Občini Puconci, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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) pri strukturnih skladih nastopi z odločbo Evropske 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 pri Kohezijskem skladu nastopi s sklenitvijo finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in državo članico pri programu ISPA ali z Odločbo Evropske komisije pri Kohezijskem skladu od 1. 5. 2004. 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. Skupni obseg pridobljene pravice porabe sredstev Republike Slovenije iz Kohezijskega sklada predstavlja vsota sredstev Kohezijskega sklada po posameznih projektih,

potrjenih s finančnimi memorandumi ali odločbami Evropske komisije. Za programsko obdobje od 2007 do 2013 se na področju Kohezijskega sklada uvaža časovno omejitve obdobja pravice porabe sredstev »n+2« oziroma »n+3«.

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  $n + 2$ .

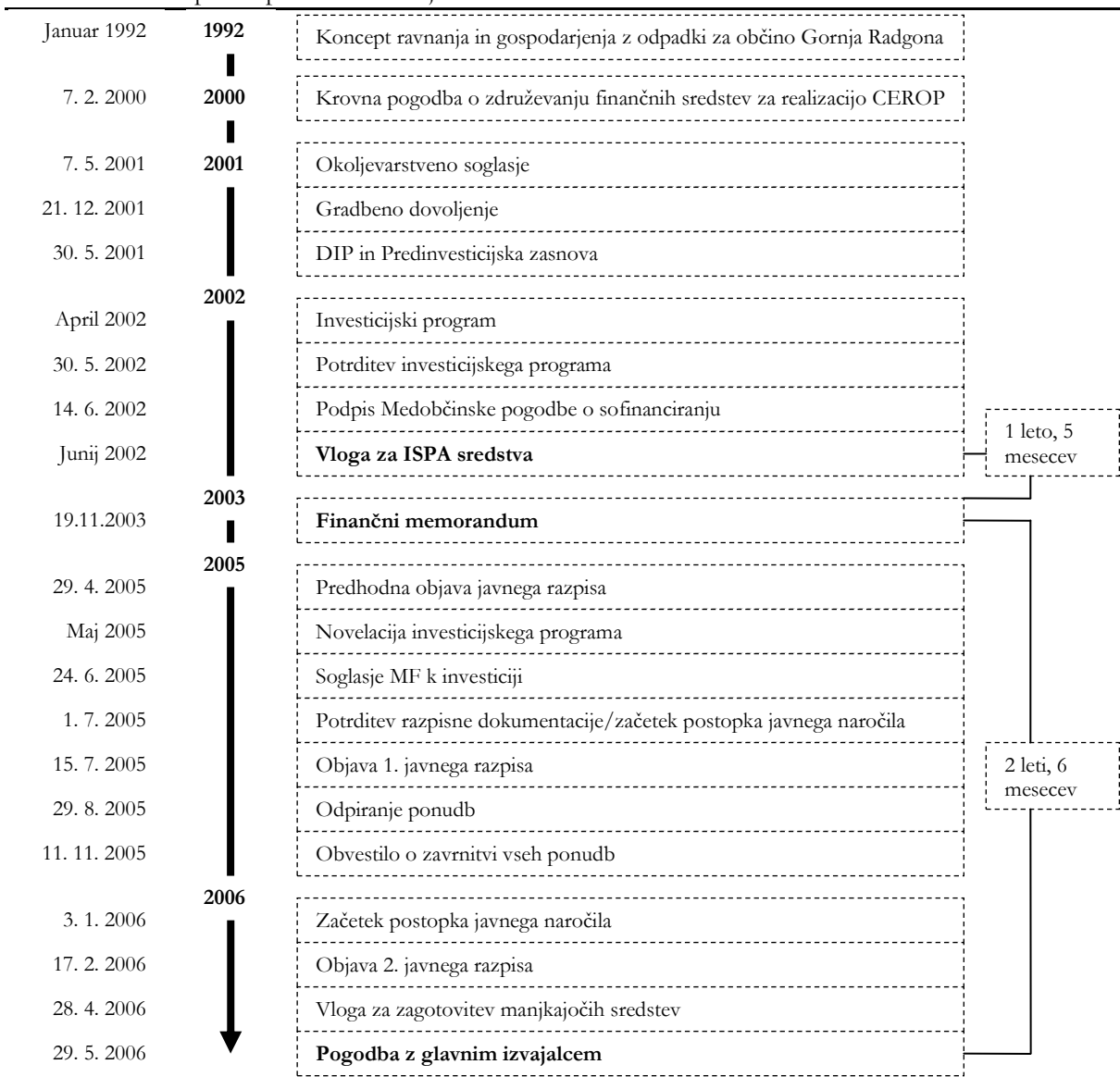
*Celotna vrednost projekta* zajema vse izdatke za izvedbo projekta in je opredeljena v dokumentu o identifikaciji projekta ali drugem ustreznem izhodiščnem dokumentu, kot ga opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja<sup>70</sup>. Celotna 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

Slika 12: Časovni prikaz poteka investicije



Vir: podatki iz revidirane dokumentacije.





**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