



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



*Bedimo
nad potni
javnega
denarja*



POSŁANSTVO

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

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



Številka: 1215-32/2006-20

Ljubljana, 8. junija 2007



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

Ker Občina Komenda v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni bila zaznana kot območje za izvajanje projektov na področju okolja, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada, ne podajamo mnenja o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Komenda pridobila sredstva kohezijske politike za izvajanje tistih nalog, ki so bile upravičene za sofinanciranje. Uspešna je bila pri prijavi za sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj za projekt *Izgradnja I. faze poslovne cone Komenda*. Sklep o sofinanciranju je bil izdan 24. 5. 2005, pogodba o sofinanciranju pa je bila sklenjena 5. 10. 2005. V skladu s pogodbo o sofinanciranju je znašal delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj 42,05 odstotka oziroma 362.928 tisoč tolarjev (1.514 tisoč evrov). Občina Komenda je do 31. 12. 2005 črpala 262.175 tisoč tolarjev (1.094 tisoč evrov) namenskih sredstev državnega proračuna s postavke sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Plačilni organ pri Ministrstvu za finance je pri preverjanju upravičenosti izdatkov ugotovil, da je Občina Komenda uporabila nepravilen postopek izbora izvajalca gradbenih del oziroma oddaje javnega naročila in presodil, da projekt, za katerega je občina že prejela 262.175 tisoč tolarjev (1.094 tisoč evrov) namenskih sredstev, ne more biti sofinanciran s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj. Namenska sredstva so bila izplačana iz državnega proračuna kljub nepravilnem postopku izbora izvajalca. Če nosilec proračunske postavke državnega proračuna sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj ne bo v kratkem razporedil na drug uspešno izveden projekt, obstaja tveganje za trajno izgubo sredstev na državni ravni. Za nepravilen postopek izbora in za to, da projekt ne bo sofinanciran s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj, so odgovorne tudi državne institucije, saj je Občina Komenda za mnenje o nameravanem postopku oddaje del predhodno zaprosila Sektor za javna naročila in koncesije pri Ministrstvu za finance; ob izdaji sklepa o izvedbi javnega naročila je Občina Komenda v skladu z Zakonom o javnih naročilih o izbranem postopku ponovno obvestila Ministrstvo za finance in nenazadnje

je zastopnik posredniškega telesa Agencija za regionalni razvoj v pogodbo o sofinanciranju projekta zapisal, da je Občina Komenda izbrala izvajalce v skladu z Zakonom o javnih naročilih.

Računsko sodišče meni, da je Občina Komenda sposobna pridobivati in črpati sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con, vendar zaradi ugotovljene nepravilnosti postopka izbora izvajalca in neustreznega ravnanja drugih pristojnih institucij realizirani projekt ne izpolnjuje pravil upravičenosti in ne more biti financiran s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj.

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

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo dolgoročno opredeljeval razvoj gospodarstva v občini;
- pri pripravi investicijskih projektov več pozornosti nameni kvalitetni oceni vrednosti, obsega in vrste potrebnih gradbenih del;
- sprejme priročnik ali drug akt o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;
- pri večjih investicijskih projektih, kamor sodi tudi obravnavani, sprejme notranji izvedbeni načrt projekta;
- 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

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1	PODROČJE REVIZIJE 7
1.2	PREDSTAVITEV OBČINE KOMENDA 8
1.3	CILJI REVIZIJE 9
1.4	METODE DELA 10
1.5	OMEJITVE PRI IZVEDBI REVIZIJE 10
2. PREDSTAVITEV STRUKTURNIH SKLADOV IN VLOGE OBČINE	11
2.1	STRUKTURNI SKLADI 11
2.1.1	Evropski sklad za regionalni razvoj 13
2.1.2	Ukrep 1.4 sklada ESRR – Gospodarska infrastruktura in javne storitve..... 13
2.2	VLOGA OBČIN V SISTEMU PRIDOBIVANJA IN ČRPANJA SREDSTEV ESRR..... 14
3. SPOSOBNOST OBČINE ZA PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV SKLADOV EU	16
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 16
3.1.2	Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev ESRR 22
3.2	ALI JE OBČINA VZPOSTAVILA POGOJE ZA USPEŠNO PRIDOBIVANJE IN ČRPANJE SREDSTEV ESRR 27
3.2.1	Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju razvoja gospodarstva..... 28
3.2.2	Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta 31
3.2.3	Ali je občina ustrezno izvajala projekt..... 32
4. POVZETEK UGOTOVITEV	36
5. MNENJE	38
6. PRIPOROČILA	39
7. PRILOGE	40

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo o sposobnosti Občine Komenda 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 sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1). Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1215-32/2006-2 z dne 13. 2. 2006.

1.1 Področje revizije

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

Naloge občine na področju varstva okolja in na področju razvoja gospodarstva predpisuje Zakon o lokalni samoupravi⁵ (v nadaljevanju: ZLS), ki občinam nalaga 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 2006⁶ 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.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

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

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

⁴ Pri projektu *Izgradnja I. faze poslovne cone Komenda* je obdobje, na katerega se nanaša revizija, od začetka leta 2004 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 Komenda pred navedenim obdobjem.

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

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

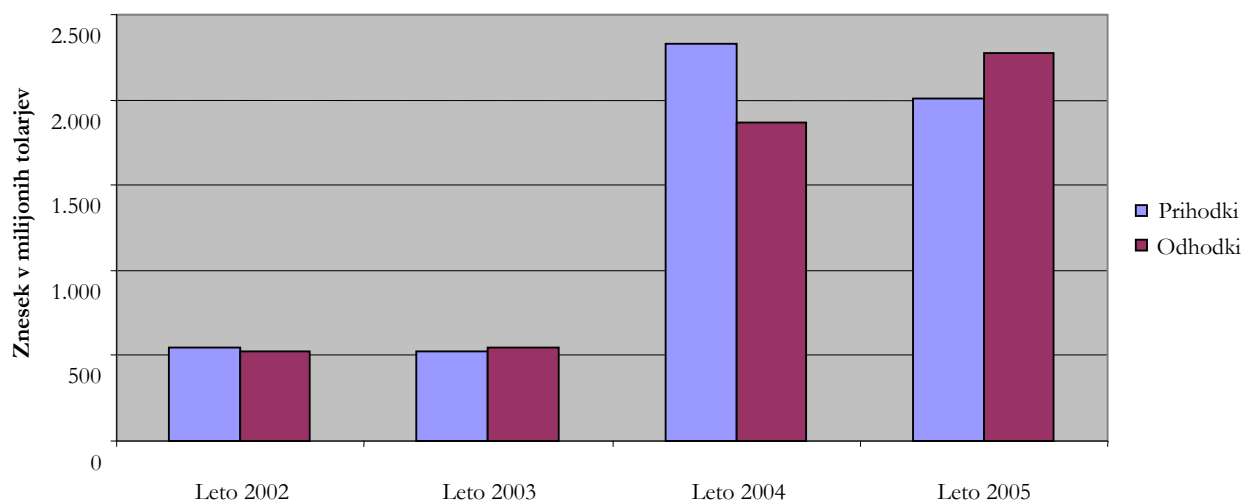
Občina, ki pridobi sredstva ESRR, ima v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji⁷ vlogo končnega upravičenca. Končni upravičenec izvede projekt in je dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca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

1.2 Predstavitev Občine Komenda

Osnovni podatki o Občini Komenda:

- leto ustanovitve: 1999,
- število prebivalcev: 4.665⁸,
- število zasedenih delovnih mest: 8⁹.

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



Vir: odloki o zaključnih računih proračunov Občine Komenda za leta od 2002 do 2005¹⁰.

V letih 2004 in 2005 ter med revizijo je bil odgovorna oseba Tomaž Drolec, župan Občine Komenda.

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

⁸ Statistični letopis, Prebivalstvo Slovenija 30. 6. 2005, Statistični urad RS.

⁹ Na dan 15. 12. 2004; Kadrovski načrt Občine Komenda za proračunski leti 2005 in 2006.

¹⁰ Uradne objave, Glasilo občine Komenda, št. 3/03, 4/04, 3/05; Priloga sklepa (št. 03101-0007/2002-032) občinskega sveta Občine Komenda o sprejetju odloka o zaključnem računu za leto 2005.

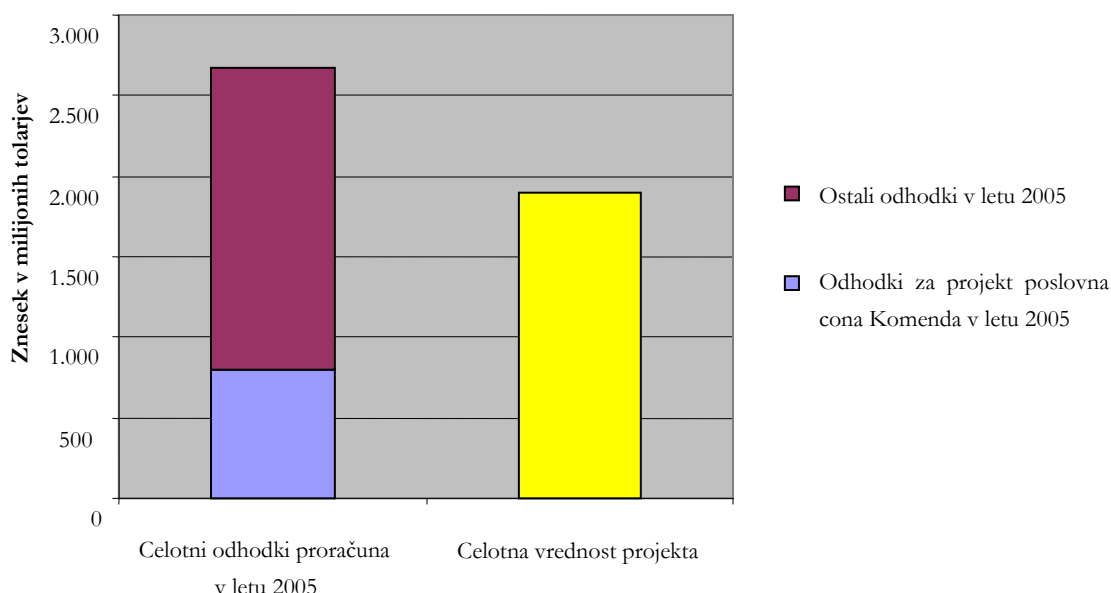
V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Občina Komenda pridobila sredstva ESRR za projekt *Izgradnja I. faze poslovne cone Komenda* (v nadaljevanju: projekt poslovna cona Komenda). Sklep o sofinanciranju¹¹ je bil izdan 24. 5. 2005, pogodba o sofinanciranju¹² pa je bila sklenjena 5. 10. 2005.

Finančni podatki o projektu poslovna cona Komenda, kot so navedeni v pogodbi o sofinanciranju:

- celotna vrednost projekta¹³ je 1.898.357 tisoč tolarjev,
- upravičeni stroški¹⁴ znašajo 863.064 tisoč tolarjev,
- delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR je 42,05 odstotka oziroma 362.928 tisoč tolarjev.

Občina Komenda je do 31. 12. 2005 prejela 262.175 tisoč tolarjev¹⁵ sredstev ESRR.

Slika 2: Primerjava odhodkov Občine Komenda z vrednostjo projekta poslovna cona Komenda



Vir: zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2005, pogodba o sofinanciranju.

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

¹¹ Sklep Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj št. 4012-110/2004-138.

¹² Pogodba o sofinanciranju projekta »Izgradnja I. faze poslovne cone Komenda« št. ARR-05-138-4 v okviru Enotnega programskega dokumenta Slovenije za obdobje od 2004 do 2006, sklenjena med Agencijo Republike Slovenije za regionalni razvoj in Občino Komenda.

¹³ Opredelitev izraza *celotna vrednost projekta* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁴ Opredelitev izraza *upravičeni stroški* v prilogi 1: Opredelitev izrazov.

¹⁵ Zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2005.

con ter oceniti ustreznost vzpostavitve pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov EU.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o sposobnosti Občine Komenda 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 najdlje izvaja. Le pri vprašanju uspešnosti občine pri pridobivanju sredstev (točka 3.1.1.1) smo se ozirali širše, torej na vse možne projekte in dejavnosti občine, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada na področju okolja in 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 STRUKTURNIH SKLADOV IN VLOGE OBČINE

2.1 Strukturni skladi

Strukturni skladi temeljijo na principu solidarnosti med državami članicami EU in so finančni instrument kohezijske politike EU. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav članic in regij evropske unije. Strukturni skladi so:

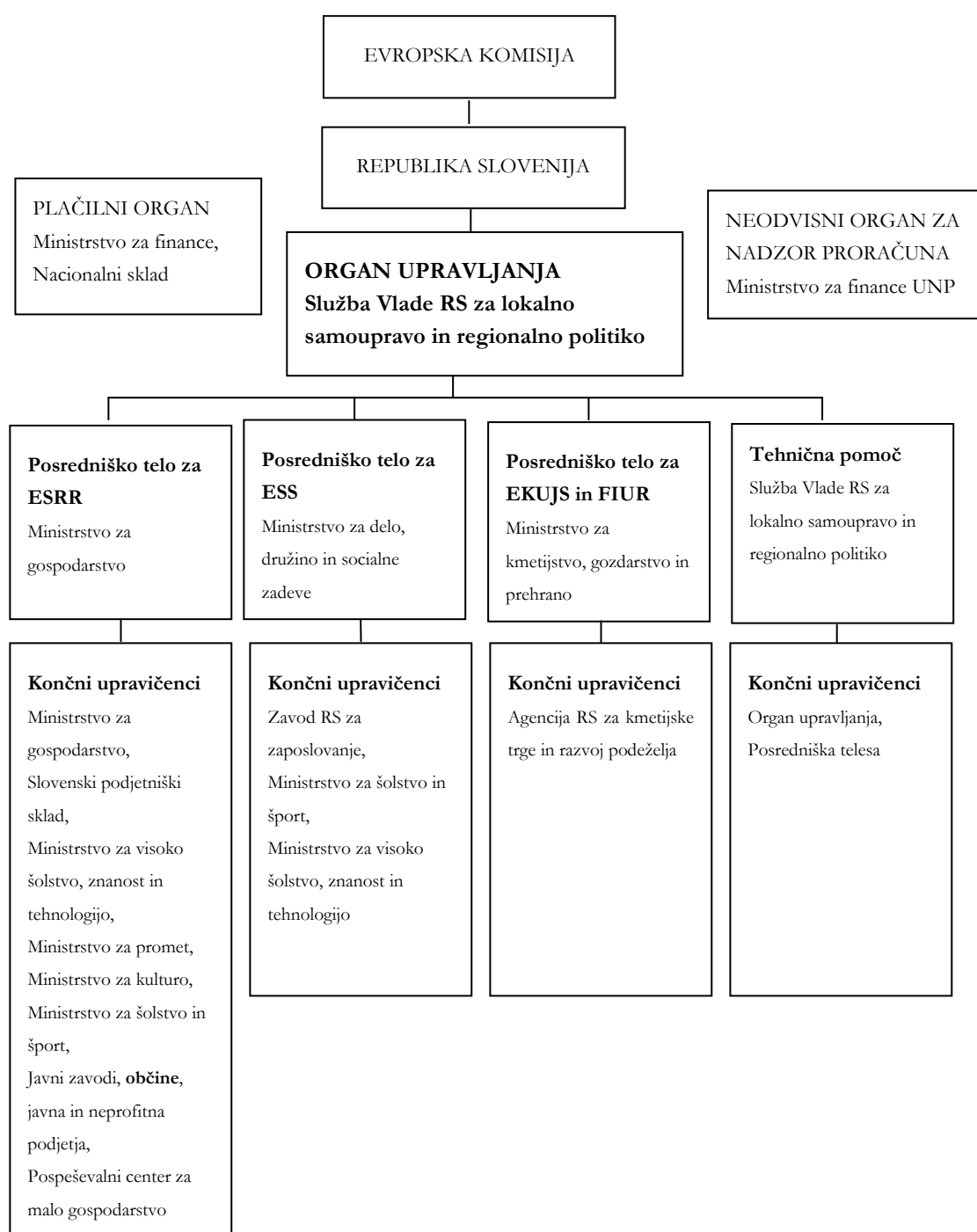
- Evropski sklad za regionalni razvoj,
- Evropski socialni sklad,
- Evropski kmetijski, usmerjevalni in jamstveni sklad,
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva.

Podlaga za dodeljevanje sredstev strukturnih skladov v Republiki Sloveniji je Enotni programski dokument za obdobje od 2004 do 2006 (v nadaljevanju: EPD), ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila 11. 12. 2003. EPD določa strateški okvir razvoja, prednostne naloge in okvirna finančna sredstva, s katerimi bo Republika Slovenija poskušala doseči zastavljene razvojne cilje. Dokument navaja v programskem obdobju od 2004 do 2006 za prednostne naloge Republike Slovenije:

- 1. prednostna naloga: spodbujanje proizvodnega sektorja in konkurenčnosti,
- 2. prednostna naloga: znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,
- 3. prednostna naloga: prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva in
- 4. prednostna naloga: tehnična pomoč.

Posamezni ukrepi so podrobneje opisani v Programskem dopolnilu. Naloge, vključene v izvajanje strukturne politike v Republiki Sloveniji, so podrobneje opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. V programskem obdobju od 2004 do 2006 je Republika Slovenija upravičena do 237.509.597 evrov sredstev iz strukturnih skladov.

Slika 3: Institucije, vključene v izvajanje Enotnega programskega dokumenta v obdobju od 2004 do 2006



Vir: shematski prikaz v skladu s Programskim dopolnilom, julij 2005.

2.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

ESRR je bil ustanovljen leta 1975 za pospeševanje ekonomske in socialne kohezije med regijami s pospeševanjem razvoja in prestrukturiranja. Osredotočen je na spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti. Projekti, sofinancirani iz ESRR, povečujejo konkurenčnost podjetij in držav s pospeševanjem podjetništva, povečanjem investicij v znanje in tehnološki razvoj, izboljševanjem turističnih produktov ter poenostavitvijo dostopa do lokacij, podatkov in virov financiranja.

Republika Slovenija je pri 1. prednostni nalogi EPD, ki se sofinancira s sredstvi ESRR, določila naslednje ukrepe:

- ukrep 1.1: spodbujanje razvoja inovacijskega okolja,
- ukrep 1.2: spodbujanje razvoja turističnih destinacij,
- ukrep 1.3: izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo in
- ukrep 1.4: gospodarska infrastruktura in javne storitve.

2.1.2 Ukrep 1.4 sklada ESRR – Gospodarska infrastruktura in javne storitve

Ukrep je osredotočen na zagotavljanje investicij v javno infrastrukturo in z njimi povezanih storitev, ki bodo dopolnjevale investicije iz ostalih ukrepov prve prednostne naloge. Specifični cilji so:

- razviti javno infrastrukturo za razvoj in raziskave in izobraževalno infrastrukturo in krepiti zmogljivosti univerz in javnih raziskovalnih ustanov za ustvarjanje in prenos znanja in novih tehnologij,
- razviti infrastrukturo informacijske in komunikacijske tehnologije, ki bo omogočila hitro, širokopasovno internetno povezovanje za raziskovalna, izobraževalna in poslovna okolja,
- zagotoviti ustrezne lokacije za gospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji za povečevanje domačih in tujih neposrednih naložb,
- povečati naložbe v javno infrastrukturo, promet, rekreacijske in kulturne objekte, ki bodo podpirali razvoj turističnih destinacij in kakovost turističnih proizvodov,
- z razvojem javnega prometa, komunalne infrastrukture in javnih storitev povečati kvaliteto in dostopnost infrastrukture, ki bo podpirala trajnostno mobilnost in omogočala lažji dostop do poslovnih con in turističnih destinacij.

V izvedbenem dokumentu *Izvedbena struktura ukrepov 1. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 »spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti«*¹⁶ je Ministrstvo za gospodarstvo kot enega izmed instrumentov ukrepa 1.4. določilo instrument 1.4.1.: *Javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con*. Na javni razpis so se lahko prijavile občine. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je sofinanciranih 21 projektov gradnje poslovnih con.

¹⁶ Verzija 1/2005 z dne 17. 4. 2005 na spletni strani Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko: http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html, z dne 6. 6. 2006.

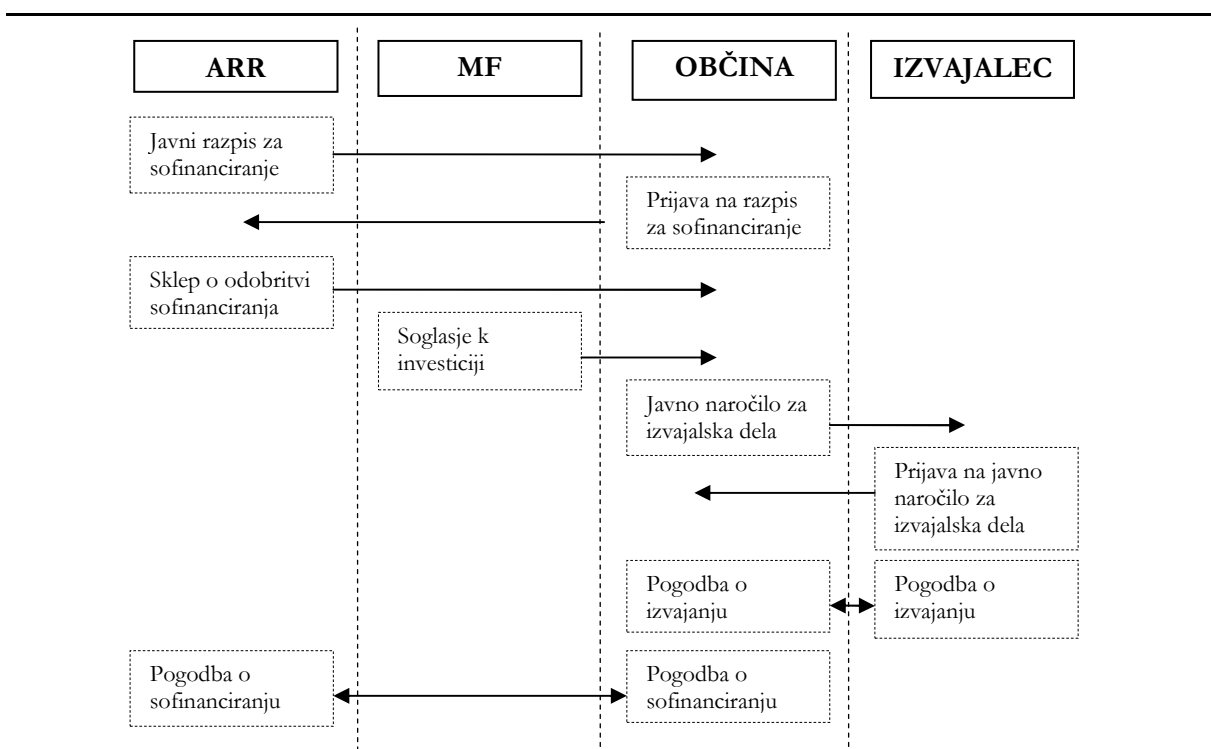
2.2 Vloga občin v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev ESRR

Iz sistema pridobivanja in črpanja sredstev ESRR pri instrumentu 1.4.1. *Javni razpis za prenovu, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con* izhaja, da je vloga občine naslednja:

- načrtovanje dejavnosti na področju razvoja gospodarstva,
- identifikacija projektov in vzpostavitev pogojev za izvedbo projekta do stopnje, da se lahko poda prijava na javni razpis,
- prijava primernih projektov gradnje poslovnih con na javni razpis in
- izvedba projektov.

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

Slika 4: Tok pomembnejših dokumentov pri pridobivanju in črpanju sredstev ESRR, ukrep 1.4. Gospodarska infrastruktura in javne storitve – poslovne cone



ARR: Agencija za regionalni razvoj Republike Slovenije

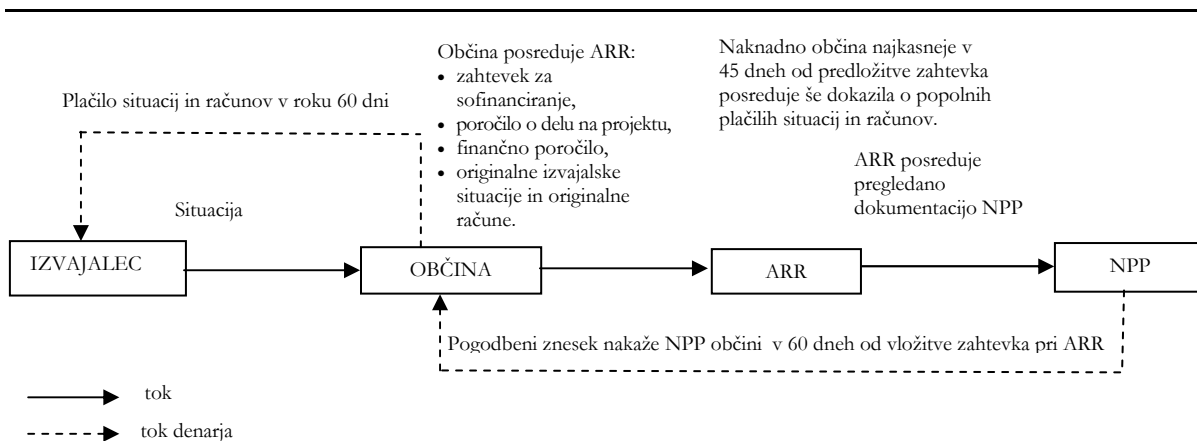
MF: Ministrstvo za finance

Vir: dokumenti, navedeni na sliki 4.

Agencija za regionalni razvoj Republike Slovenije (v nadaljevanju: ARR) se je s sklenitvijo pogodbe z Ministrstvom za gospodarstvo zavezala za izvedbo vseh potrebnih aktivnosti za doseganje ciljev ukrepa 1.4. *Gospodarska infrastruktura in javne storitve – poslovne cone*, ki jih opredeljuje EPD, Programsko dopolnilo in izvedbena struktura. Iz tega izhaja, da je za občino ARR organ, prek katerega pridobiva in črpa sredstva

kohezijske politike za gradnjo poslovnih con. S pričetkom leta 2006 je bila ARR ukinjena in naloge prenesene na Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: SVLR).

Slika 5: Tok dokumentov in denarni tok pri črpanju sredstev ESRR za poslovne cone



ARR: Agencija za regionalni razvoj Republike Slovenije

NPP: Nosilec proračunske postavke

Vir: pogodba o sofinanciranju.

Občina mora obveznosti za izvedena dela izvajalca poravnati v zakonsko določenem roku 60 dni od prejema situacije. Sredstva ESRR pa občina dobi iz državnega proračuna na podlagi zahtevka in dokazil o polnem plačilu situacij izvajalcu praviloma v 60 dneh od dneva vložitve zahtevka pri ARR.

V skladu z določili pogodbe o sofinanciranju mora občina zahtevke posredovati 5. v mesecu na ARR. Kontrolna enota ARR preveri zahtevek po 4. členu Uredbe Komisije 438/01¹⁷ in potrdi znesek upravičenih stroškov. Občina mora najkasneje v 45 dneh od predložitve zahtevka predložiti tudi dokazila o popolnih plačilih izvajalskih situacij in računov. Pogodbeni delež¹⁸ upravičenih stroškov nakaže občini nosilec proračunske postavke – Ministrstvo za gospodarstvo.

Predstavljeni sistem denarnega toka zahteva od občine, ki izvaja projekt gradnje poslovne cone, sofinanciran s sredstvi ESRR, da iz lastnih sredstev krije delež, ki je sofinanciran s sredstvi ESRR najmanj 15 dni.

Prav tako Ministrstvo za gospodarstvo iz državnega proračuna izvede izplačila končnim upravičencem pred dejanskim črpanjem sredstev ESRR z deviznega računa v državni proračun. Sredstva ESRR se z deviznega računa v državni proračun črpajo, ko plačilni organ (Nacionalni sklad pri MF) izvede kontrole po 9. členu Uredbe Evropske komisije 438/01 in certificira oziroma potrdi zahtevke Ministrstva za gospodarstvo.

¹⁷ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. 3. 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (Uradni list EU, št. L 63/01), in Uredba Evropske komisije (ES) št. 2355/2002 z dne 27. 12. 2002 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 438/2001 (Uradni list EU, št. L 351/02).

¹⁸ Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR, opredeljen v pogodbi o sofinanciranju med občino in ARR.

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 Komenda je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, uspela pridobiti sredstva skladov EU za izvajanje projektov Občine Komenda, ki bi lahko bili sofinancirani.

Pri prvi prijavi za pridobitev sredstev ESRR za I. fazo gradnje poslovne cone Komenda je bila Občina Komenda neuspešna, ker še ni imela vseh potrebnih dovoljenj (gradbeno dovoljenje), kar pomeni, da projekt ob prvem razpisu še ni bil dovolj zrel. Na drugem razpisu je bila Občina Komenda uspešna, vendar poudarjamo, da je Občina Komenda gradbeno dovoljenje pridobila šele v roku za dopolnitev vloge.

Ocenjujemo, da bi Občina Komenda s kvalitetnejšo pripravo projekta in boljšo oceno vrednosti, vrste in obsega potrebnih gradbenih del lahko na razpisu pridobila za 137.072 tisoč tolarjev več sredstev ESRR.

V letu 2005 je Občina Komenda za izvedbo projekta iz državnega proračuna prejela 262.175 tisoč tolarjev namenskih sredstev ESRR, kar je v okviru načrtov občinskega in državnega proračuna.

Plačilni organ je pri izvajanju kontrol zavrnil črpanje sredstev ESRR za projekt poslovna cona Komenda z deviznega računa v državni proračun z obrazložitvijo, da je Občina Komenda uporabila nepravilen postopek izbora izvajalca gradbenih del, torej nastali izdatki državnega proračuna ne izpolnjujejo pogojev za sofinanciranje s sredstvi ESRR.

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 Komenda je uspela pridobiti sredstva skladov EU za izvajanje projektov Občine Komenda, ki bi lahko bili sofinancirani.

Nacionalna ISPA strategija Republike Slovenije 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 PE¹⁹,
- 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.

Občina Komenda ne sodi med občine, ki so bile predvidene za izvajanje projektov, sofinanciranih iz Kohezijskega sklada v obdobju od 2000 do 2006.

Na področju gradnje poslovnih con je bila v letu 2002 izdelana analiza Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji²⁰ (v nadaljevanju: analiza strateških možnosti). Analiza strateških možnosti je pri izvedbi revizije predstavljala izhodišče pri zaznavanju potencialnih projektov gradnje poslovnih con, ki bi lahko bili sofinancirani iz ESRR. Občina Komenda je bila v analizi strateških možnosti zaznana kot potencialno območje za postavitev poslovne cone.

Občina Komenda je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, kandidirala z enim projektom za sredstva skladov EU. Na javnem razpisu *Drugi javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije za obdobje od 2004 do 2006*²¹ (v nadaljevanju: drugi javni razpis za sofinanciranje) je drugič kandidirala za pridobitev sredstev ESRR za projekt poslovna cone Komenda. 26. 4. 2005 je ARR izdala sklep o sofinanciranju, s katerim je Občini Komenda odobrila sofinanciranje s sredstvi ESRR v znesku 362.928 tisoč tolarjev.

3.1.1.2 Ali je občina za projekt poslovna cona Komenda uspela pridobiti največji razpoložljivi delež sredstev ESRR

Občina Komenda je s sklepom o sofinanciranju pridobila razpoložljivi delež sofinanciranja upravičenih stroškov. Med upravičene stroške je vključila tudi stroške za strokovno tehnično in ekonomsko pomoč pri izvedbi projekta ter stroške obveščanja in označevanja projekta.

¹⁹ PE: Populacijski ekvivalent.

²⁰ PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002. Analiza strateških možnosti je bila opredeljena kot pregled možnosti razvoja poslovnih con na nacionalni ravni v dvanajstih statističnih regijah v obliki študije izvedljivosti projektov, ki bi lahko prejeli finančno pomoč skladov EU. Izvedba je bila financirana s sredstvi programa PHARE kot tehnična pomoč Vladi Republike Slovenije.

²¹ Uradni list RS, št. 135/04.

V skladu s pravili javnega razpisa za sofinanciranje je lahko delež sofinanciranja znašal največ 75 odstotkov upravičenih stroškov²², znesek sofinanciranja pa največ 500.000 tisoč tolarjev. Kadar je količnik sedanje vrednosti neto denarnih tokov²³ in sedanje vrednosti investicije enak ali večji od indeksa 1,25, lahko sofinanciranje upravičenih stroškov znaša največ 50 odstotkov.

Upravičeni stroški, za katere je bilo mogoče pridobiti sredstva, so:

- nakupi zemljišč ali objektov, predvidenih za rušenje – največ 10 odstotkov vrednosti vseh upravičenih stroškov (velja za zemljišča na območju urejanja poslovne cone),
- stroški prenove in gradnje javne in komunalne infrastrukture,
- stroški tehničnega in finančnega znanja, neposredno povezanega s projektom,
- stroški obveščanja in označevanja projektov, sofinanciranih iz ESRR.

Upravičeni stroški za sofinanciranje so lahko nastali od dneva izdaje sklepa o sofinanciranju. Stroški, ki nastanejo po pridobitvi uporabnega dovoljenja, niso upravičeni za sofinanciranje. Prav tako ni upravičen strošek davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV).

Občina Komenda je v prijavi navedla celotno vrednost projekta 1.669.590 tisoč tolarjev in vrednost upravičenih stroškov 725.855 tisoč tolarjev. Navedla je količnik neto sedanje vrednosti denarnih tokov 1,55, kar pomeni, da je upravičena do sofinanciranja v višini največ 50 odstotkov upravičenih stroškov.

Iz sklepa o sofinanciranju izhaja, da je Občina Komenda pridobila sredstva ESRR v višini 50 odstotkov upravičenih stroškov oziroma 362.928 tisoč tolarjev, kar je celoten zaprosen znesek v prijavi in tudi maksimalni razpoložljivi delež sofinanciranja glede na prijavo. Predmet sofinanciranja oziroma vrsta upravičenih stroškov je izvedba naslednjih aktivnosti:

- gradbena dela: priprava zemljišča, gradnja padavinske kanalizacije, zadrževalnika padavinskih voda, kanalizacije odpadnih voda, vodovoda s hidrantskim omrežjem, elektro, plinovodno in telekomunikacijsko omrežje, javna razsvetljava, ureditev in oprema cestišč,
- tehnično in ekonomsko znanje,
- obveščanje in označevanje projekta.

Občina Komenda je zemljišča na območju poslovne cone odkupila v septembru 2003 in jih v skladu z razpisnimi pogoji ni vključila med upravičene stroške.

²² V Programskem dopolnilu Enotnega programskega dokumenta za obdobje od 2004 do 2006, junij 2005, in sprememba, junij 2006, je v obrazložitvi ukrepa 1.4. *Gospodarska infrastruktura in javne storitve* naveden 73-odstotni delež sofinanciranja EU kot delež vseh javnih stroškov. Razlika do 75 odstotkov, kolikor je bilo lahko odobreno v skladu z določili javnega razpisa za sofinanciranje, ni upravičena za financiranje s sredstvi EU.

²³ Neto denarni tok so prihodki, zmanjšani za stroške vzdrževanja in operativne stroške, ne da bi se upoštevala amortizacija.

3.1.1.3 Ali je občina uspela ohraniti pridobljen delež sofinanciranja s sredstvi ESRR

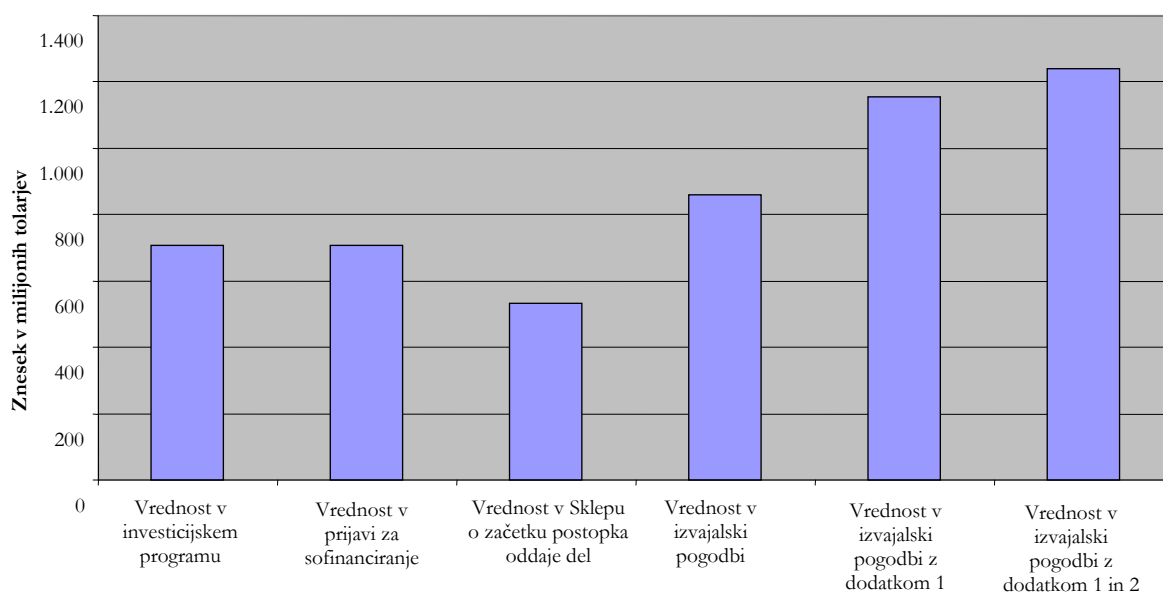
Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR se je zaradi višje vrednosti gradbenih del v izvajalski pogodbi od ocenjene vrednosti v prijavi za sredstva ESRR znižal s 50 odstotkov na 42.

Ocenjujemo, da bi Občina Komenda lahko s kvalitetnejšo pripravo projekta in boljšo oceno vrednosti, vrste in obsega potrebnih gradbenih del na razpisu pridobila za 137.072 tisoč tolarjev več sredstev ESRR.

Glede na postopek dodeljevanja sredstev ESRR pri poslovnih conah je za občine in za črpanje sredstev EU na ravni države pomembno, da občine 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 pogodbo z izbranim izvajalcem za glavna dela za višjo vrednost od ocenjene vrednosti, upoštevane pri izdaji sklepa o sofinanciranju, je delež sofinanciranja celotne investicije s sredstvi ESRR nižji. Če pa je vrednost sklenjene pogodbe nižja, se delež sofinanciranja ne spremeni, zmanjša pa se obseg sredstev ESRR. Če občina ne črpa vseh pridobljenih sredstev, mora država neporabljena sredstva pravočasno preusmeriti na druge projekte.

Slika 6: Pregled gibanja vrednosti glavnih gradbenih del brez davka na dodano vrednost



Vir: investicijski program z dne 1. 12. 2004, prijava za sofinanciranje z dne 12. 1. 2005, sklep o začetku postopka oddaje del z dne 2. 6. 2005, izvajalska pogodba z dne 8. 7. 2005, dodatek št. 1 k izvajalski pogodbi z dne 14. 11. 2005, dodatek št. 2 k izvajalski pogodbi z dne 28. 2. 2006.

3.1.1.3.a Zaradi razlike med ocenjeno vrednostjo glavnih gradbenih del v prijavi za pridobitev sredstev ESRR in vrednostjo glavnih gradbenih del v pogodbi z izvajalcem, ki je za 153.509 tisoč tolarjev brez DDV oziroma za 22 odstotkov višja, se je delež sofinanciranih upravičenih stroškov znižal s 50 odstotkov na 42 in finančna obveznost občine povišala.

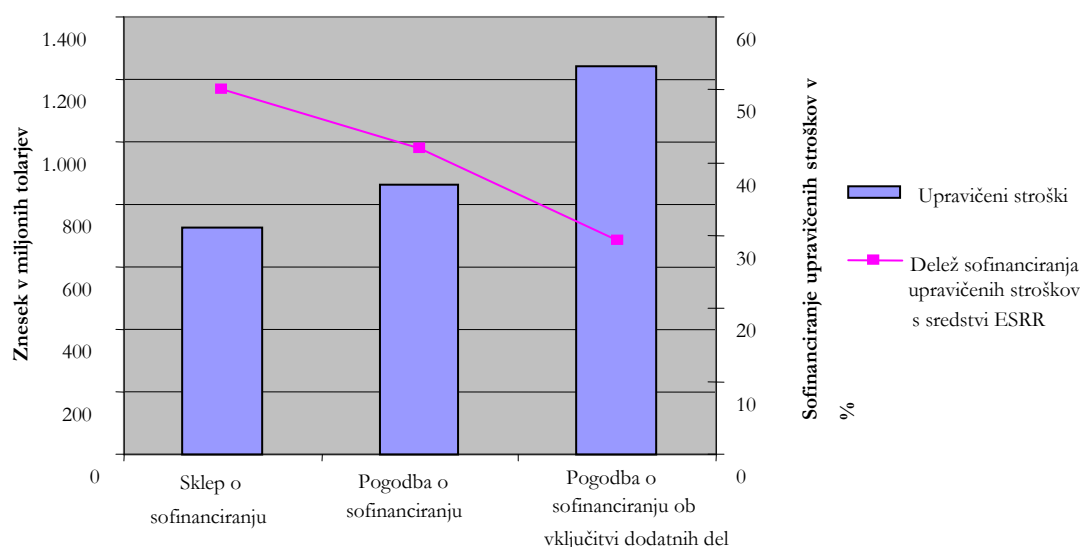
Tabela 1: Spremembe zaradi razlik med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo gradbenih del

	Celotna vrednost investicije	Upravičeni stroški	Neupravičeni stroški (občina)	Sredstva ESRR	Lastna sredstva (občina)	Delež sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR
	v tisoč tolarjih (1) = (2+3)	v tisoč tolarjih (2) = (4+5)	v tisoč tolarjih (3)	v tisoč tolarjih (4)	v tisoč tolarjih (5)	v odstotkih (6) = (4/2)
Sklep o sofinanciranju	1.650.614	725.855	924.759	362.928	362.928	50
Pogodba o sofinanciranju	1.898.357	863.064	1.035.293	362.928	500.136	42

Vir: sklep o sofinanciranju, pogodba o sofinanciranju.

Ob vključitvi vseh dodatnih in spremenjenih gradbenih²⁴ del med upravičene stroške bi vrednost upravičenih stroškov znašala 1.241.802 tisoč tolarjev, delež sofinanciranja upravičenih stroškov pa bi se zmanjšal na 29 odstotkov. Nenatančno načrtovanje in zmanjšan delež sofinanciranja s sredstvi ESRR lahko pripelje do izgube upravičenosti do sredstev ESRR, saj Uredba Sveta 1260/99²⁵ predvideva, da se s sredstvi ESRR financira praviloma najmanj 50 odstotkov upravičenih javnih izdatkov oziroma upravičenih stroškov projekta.

Slika 7: Gibanje deleža sofinanciranja upravičenih stroškov s sredstvi ESRR v odvisnosti od upravičenih stroškov



Vir: sklep o sofinanciranju, pogodba o sofinanciranju, dodatek št. 1 k izvajalski pogodbi, dodatek št. 2 k izvajalski pogodbi.

²⁴ Dodatna in spremenjena dela so: gradnja južnega krožišča, spremenjena gradnja zadrževalnika vode in večje količine po osnovni pogodbi.

²⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (Uradni list EU, št. L 161/99), Uredba Sveta (ES) št. 1447/2001 z dne 28. junija 2001 o spremembi Uredbe (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (Uradni list EU, št. L 198/01).

3.1.1.3.b Če bi Občina Komenda že v prijavi na razpis za pridobitev sredstev ESRR navedla kasneje sprejeto vrednost glavnih gradbenih del po izvajalski pogodbi, bi bila upravičena do sofinanciranja v znesku 431.531 tisoč tolarjev²⁶ oziroma za 68.603 tisoč tolarjev več od pridobljenih sredstev ESRR. Če bi Občina Komenda že v prijavi navedla celotno vrednost glavnih in dodatnih gradbenih del po izvajalski pogodbi in dodatkih k pogodbi, bi bila upravičena do sofinanciranja v znesku 500.000 tisoč tolarjev²⁷ oziroma za 137.072 tisoč tolarjev več od pridobljenih sredstev ESRR.

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 se med izvajanjem del lahko pojavijo potrebe po dodatnih delih, ki jih prej ni bilo mogoče predvideti. Pri Občini Komenda so dodatna dela predvsem posledica spremembe izvedbe krožišča zaradi načrtovane izvedbe druge faze poslovne cone, ter sprememba izvedbe razbremenilnika meteorne vode zaradi med gradnjo ugotovljenih drugačnih geoloških razmer. Kljub temu ocenjujemo, da bi Občina Komenda s kvalitetnejšim načrtovanjem lahko predvidela dodatna in spremenjena dela, kot je cestno krožišče²⁸ in ustrezna izdelava zbiralnika vode, in si s tem zagotovila več sredstev ESRR.

Navedene ugotovitve kažejo, da sta pomembna kvalitetno načrtovanje in priprava projekta, ki vplivata na znesek in delež sofinancerskih sredstev, hkrati pa razkrivajo slabosti v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev, saj mora država sredstva, če niso porabljena, preusmerjati na druge projekte, če želi izkoristiti pravico za njihovo črpanje.

3.1.1.4 Ali je občina uspela pridobiti sredstva ESRR v načrtovanih rokih

Občina Komenda je bila na prvem razpisu neuspešna, ker še ni imela vseh potrebnih dovoljenj (gradbeno dovoljenje), kar pomeni, da projekt za prvi razpis še ni bil dovolj pripravljen. Na drugem razpisu je bila Občina Komenda uspešna, vendar poudarjamo, da je Občina Komenda gradbeno dovoljenje pridobila šele v roku za dopolnitev vloge.

Sklep o odobritvi sredstev iz drugega razpisa je bil Občini Komenda izdan s 50-dnevno zamudo, na kar Občina Komenda ni imela vpliva, je pa navedena zamuda skrajšala čas, v katerem je morala Občina Komenda pridobiti soglasje Ministrstva za finance za izvedbo investicije in izvesti javno naročilo za izbor izvajalca, če je želela, da se gradbena dela pričnejo in zaključijo v skladu z načrti v investicijskem programu.

Sam postopek pridobivanja sredstev ESRR je za Občino Komenda z vidika izpolnjevanja pogodbenih obveznosti iz pogodb o prodaji komunalno opremljenih zemljišč v poslovni coni predstavljal težavo glede pravočasne komunalne opremljenosti cone. Občina Komenda namreč pri sklepanju pogodb o prodaji komunalno opremljenih zemljišč v poslovni coni, ki jih je sklenila pred kandidiranjem za sredstva ESRR, ni upoštevala, da lahko postopek pridobivanja sredstev ESRR vpliva na kasnejši začetek in zaključek gradnje. Nacionalna ureditev glede izvajanja javnih investicij in pogoji razpisa za sredstva ESRR so vzrok, da je pravica do uporabe EU sredstev nastopila kasneje.

²⁶ Znesek predstavlja 50 odstotkov upravičenih stroškov po pogodbi o sofinanciranju.

²⁷ V skladu z razpisnimi pogoji je bil najvišji možen znesek sredstev ESRR za posamezni projekt 500.000 tisoč tolarjev.

²⁸ Druga faza poslovne cone je bila predvidena s spremembo prostorskih izvedbenih aktov; Uradne objave, Glasilo Občine Komenda, št. 6/04.

Iz objave prvega javnega razpisa²⁹ za sofinanciranje je razvidno, da:

- so morali vlagatelji popolne vloge oddati do vključno 2. 7. 2004 za prvo odpiranje, do vključno 14. 1. 2005 za drugo odpiranje in do vključno 11. 11. 2005 za tretje odpiranje,
- je bilo prvo odpiranje vlog 5. 7. 2004, drugo odpiranje vlog 17. 1. 2005 in tretje odpiranje vlog 14. 11. 2005,
- naj bi ARR v roku 45 dni od odpiranja vlog na podlagi skupnega sklepa Programskega sveta ESRR vlagateljem izdala sklepe glede sofinanciranja projektov.

3.1.1.4.a Občina Komenda se je na prvi razpis prijavila v prvem roku, vendar je bila vloga zavržena³⁰, saj ni vsebovala dokazila o pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, predpogodb v zahtevani obliki in vrisa površin v katastrskem načrtu.

3.1.1.4.b Občina Komenda se je ponovno prijavila na drugi javni razpis za sofinanciranje³¹. ARR je 24. 1. 2005 Občino Komenda pozvala, naj vlogo dopolni z manjkajočo dokumentacijo, med drugim tudi s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem. Občina Komenda je v roku posredovala zahtevano dokumentacijo. Gradbeno dovoljenje je Občina Komenda pridobila 25. 1. 2005. Dne 14. 4. 2005 je Občina Komenda z dopisom seznanila Ministrstvo za gospodarstvo s problematiko zavlačevanja izdaje sklepov o sofinanciranju projektov. ARR je 26. 4. 2005 izdala Občini Komenda sklep o sofinanciranju projekta, kar je 50 dni po predvidenem roku.

3.1.1.4.c Občina Komenda je pogodbe o prodaji zemljišč v poslovni coni sklepala pred kandidiranjem za sredstva ESRR. Iz pogodbe z enim od investitorjev³², ki je bila sklenjena 23. 1. 2004, je razviden rok 18 mesecev od podpisa pogodbe, v katerem mora biti predmet prodaje komunalno opremljen, drugače ima kupec pravico zahtevati znižanje kupnine, odstopiti od pogodbe in zahtevati odškodnino.

Občina Komenda je morala za gradnjo poslovne cone Komenda izbrati izvajalca. Pogoj za pričetek izbora izvajalca je pridobitev soglasja k investiciji MF, ki ga je Občina Komenda lahko pridobila šele po pridobitvi sklepa o sofinanciranju s sredstvi ESRR. Upravičeni stroški, ki v skladu z določili javnega razpisa nastopijo z dnem pridobitve sklepa o sofinanciranju s sredstvi ESRR, lahko za gradbena dela dejansko nastopijo šele po pridobitvi soglasja MF in izvedbi postopka javnega naročila. Navedena nacionalna ureditev in pogoji razpisa bistveno odložijo možnosti nastopa upravičenih stroškov, saj je s stališča EU upravičenost stroškov nastopila že 1. 1. 2004, določena pa je s pravilom $n+2$ ³³.

3.1.2 Ali je bila občina uspešna pri črpanju sredstev ESRR

Država lahko pridobljene pravice za porabo sredstev ESRR črpa po posameznih letih v obdobju od 2004 do 2006, upošteva pravilo $n+2$. Skrajni rok za črpanje sredstev na ravni države je tako 31. 12. 2008. V drugem javnem razpisu za sofinanciranje je bilo navedeno, da se lahko prijavijo občine s projekti, katerih upravičeni stroški bodo nastali do 5. 11. 2006. V sklepu o sofinanciranju je predvideno, da se iz državnega

²⁹ Javni razpis za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru poslovnih con iz ukrepa 1.4. Enotnega programskega dokumenta Slovenije za obdobje od 2004 do 2006, objavljen v Uradnem listu RS, št. 61/04.

³⁰ Sklep ARR št. 3081-1/2004-147 z dne 13. 8. 2004.

³¹ ARR je pred načrtovanim drugim odpiranjem po prvem javnem razpisu objavila nov javni razpis.

³² Notarski zapis št. 042/04 prodajne pogodbe med Občino Komenda in družbo Lidl, d. o. o., Ljubljana, z dne 23. 1. 2004.

³³ Application of the » $n+2$ « rule under article 31.2 of Regulation 1260/1999.

proračuna Občini Komenda v letu 2005 nameni 231.182 tisoč tolarjev in 131.746 tisoč tolarjev sredstev ESRR v letu 2006. Da bi Občina Komenda navedena sredstva lahko črpala, je morala zahtevke za sredstva ESRR z ustreznimi prilogami posredovati ARR do 5. 10. 2005 za leto 2005 in do 5. 10. 2006 za leto 2006. ARR mora pred posredovanjem zahtevka občine v izplačilo izvesti kontrolo zahtevkov občine v skladu s 4. členom Uredbe Komisije 438/01.

3.1.2.1 Koliko časa je občina potrebovala od prejema sklepa o sofinanciranju do sklenitve izvajalske pogodbe

Občina Komenda je uspela v desetih tednih od prejema sklepa o sofinanciranju skleniti izvajalsko pogodbo za gradbena dela, kar je pomenilo, da so se gradbena dela lahko pričela v okviru načrtovanih rokov v investicijskem programu in prijavi (pravilnost postopka oddaje del je v točki 3.1.3.1).

Sklep o sofinanciranju je bil izdan 26. 4. 2005 in Občina Komenda je sklep prejela 29. 4. 2005. Pogoj za pričetek postopka oddaje del je pridobitev soglasja MF k investiciji. Vlogo za pridobitev soglasja MF k investiciji je Občina Komenda podala 3. 5. 2005. Po dveh dopolnitvah vloge je MF 2. 6. 2005 izdalo soglasje k investiciji.

Tabela 2: Načrtovani roki pričetka gradnje

Dokument	Rok pričetka gradnje
Investicijski program z dne 1. 12. 2004	Junij 2005
Prijava za sofinanciranje z dne 12. 1. 2005	Junij 2005
Izvajalska pogodba z dne 8. 7. 2005	Julij 2005, takoj po podpisu pogodbe

Vir: investicijski program, prijava za sofinanciranje, izvajalska pogodba.

Občina Komenda je po pridobitvi sklepa o sofinanciranju in soglasja MF k investiciji izbrala izvajalca po postopku s pogajanjem³⁴ in 8. 7. 2005 sklenila izvajalsko pogodbo. Obdobje od prejema sklepa o sofinanciranju do sklenitve izvajalske pogodbe je bilo deset tednov.

3.1.2.2 Ali so bila glavna izvajalska dela izvedena v načrtovanem roku

Gradbena dela so se pričela v okviru načrtovanih rokov v investicijskem programu, niso pa bila zaključena v okviru načrtovanih rokov, saj so se izvajala dodatna in spremenjena dela. Ne glede na to ocenjujemo, da je Občina Komenda lahko zaključila investicijo do rokov, navedenih v pogodbi o sofinanciranju, ki omogočajo črpanje sredstev ESRR.

V investicijskem programu in v prijavi projekta za sofinanciranje je Občina Komenda predvidela začetek gradnje v juniju 2005 in zaključek projekta v novembru 2005.

³⁴ Pravilnost postopka oddaje del je v točki 3.1.3.1.

Pogodba med Občino Komenda in glavnim izvajalcem Gratel, d. o. o., Ptuj (v nadaljevanju: Gratel) določa rok izvedbe 150 dni, ki prične teči od uvedbe izvajalca v dela. Gradbena dela so se pričela 12. 7. 2005³⁵. Do konca leta 2005 je bilo izdanih pet situacij v skupni vrednosti 1.166.951 tisoč tolarjev z DDV.

Občina Komenda je s sklenitvijo dodatkov k pogodbi z dne 14. 11. 2005 in dne 28. 2. 2006 prestavila rok dokončanja del na 15. 5. 2006. Dne 31. 5. 2006 je izvajalec gradbenih del izdal 9. začasno situacijo, iz česar izhaja, da med izvajanjem revizije pri revidirancu vsa dela še niso bila izvedena.

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

Občina Komenda je v letu 2005 črpala namenska sredstva državnega proračuna s postavke sredstva ESRR v višjem znesku, kot je bil predviden v sklepu o sofinanciranju ter občinskem in državnem proračunu, vendar v nižjem znesku od zahtevanega v zahtevku za nakazilo sredstev ESRR. V letu 2006, ki ni predmet revidiranja, je nastal zastoj pri črpanju sredstev na ravni občine zaradi ukinitve ARR in nejasnosti glede upravičenosti stroškov.

Prvi delni zahtevek za sredstva ESRR v znesku 297.877 tisoč tolarjev³⁶ je Občina Komenda ARR izstavila 5. 10. 2005, to je na dan, ko je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju med Občino Komenda in ARR. Podlaga za izdajo zahtevka so računi, prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Podlage za izdajo prvega delnega zahtevka

Situacija/račun	Datum situacije/ računa	Plačilo občine izvajalcu v tisoč tolarjih	Datum plačila ³⁷	Prijavljeni upravičeni stroški ³⁸ v tisoč tolarjih
Račun 131/05	30. 7. 2005	159.529	8. 9. 2005	132.941
Račun 156/05	30. 8. 2005	290.531	3. 11. 2005	242.109
Račun 173/05	30. 9. 2005	399.016	17. 11. 2005	332.514
Račun 70/ 05	30. 9. 2005	988	14. 11. 2005	823
Skupaj		850.065		708.387

Vir: prvi delni zahtevek občine za sredstva ESRR s prilogami.

ARR je Občino Komenda 24. 11. 2005 obvestila o višini priznanih upravičenih stroškov z dopisom Obvestilo o opravljeni kontroli in vračilo originalnih računov³⁹. ARR je del stroškov v znesku 35.702 tisoč tolarjev, ki jih je Občina Komenda uvrstila med upravičene, izločila iz upravičenih stroškov z navedbo, da

³⁵ Gradbeni dnevnik izvajalca Gratel, za objekt »Ozka dela«.

³⁶ 42,05 odstotka od 708.387.148,14 tolarja.

³⁷ Če je bilo nakazil več, je naveden datum zadnjega nakazila.

³⁸ Vrednost računa z upoštevanim dobropisom in brez DDV.

³⁹ Št. 4012-148/2005/5 z dne 24. 11. 2005.

obračunane postavke niso navedene v pogodbenem predračunu izvajalca. 9. 12. 2005 je Občina Komenda iz državnega proračuna prejela 262.175 tisoč tolarjev namenskih sredstev ESRR, kar pomeni, da je v letu 2005 uspela pridobiti več sredstev od predvidenih s sklepom o sofinanciranju, vendar manj od prijavljenih v zahtevku.

V letu 2006 je Občina Komenda posredovala ARR in kasneje SVLR še drugi in tretji zahtevek v skupni vrednosti obeh zahtevkov 111.341 tisoč tolarjev, kar skupaj s prvim zahtevkom že presega dodeljena sredstva ESRR. Med izvajanjem revizije pri Občini Komenda ta še ni prejela sredstev ESRR oziroma uradnega obvestila o višini priznanih upravičenih stroškov po drugem in tretjem zahtevku.

V Poročilu o dejavnosti na področju poslovne cone Komenda z dne 20. 3. 2006, ki ga je za občinski svet pripravil vodja projekta, je glede sredstev ESRR navedeno, da je bil 20. 3. 2006 neformalni sestanek z ARR o nadaljnjih aktivnostih za koriščenje sredstev ESRR, ter da so vsa izplačila ustavljena. Prav tako je v pojasnilu župana z dne 5. 7. 2006 navedeno, da so tretji zahtevek za koriščenje sredstev ESRR posredovali ARR in SVLR in da še niso prejeli pisne informacije v zvezi z nadaljnjim koriščenjem sredstev.

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

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

Iz ugotovitve plačilnega organa izhaja, da je Občina Komenda uporabila nepravilen postopek izbora izvajalca gradbenih del, saj je oddala naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave namesto po odprtem postopku. S tem sofinanciran projekt ne izpolnjuje določil EU o upravičenosti izdatkov⁴⁰. Izdatki Občine Komenda za gradbena dela, za katere je Občina Komenda že prejela sredstva sofinanciranja, ne bodo sofinancirani s sredstvi ESRR, pač pa z drugimi sredstvi državnega ali občinskega proračuna. Pri tem poudarjamo, da ne glede na končni vir javnih sredstev, nepravilnost postopka izbora izvajalca ostaja. Država bo morala sredstva ESRR, namenjena projektu poslovna cona Komenda, preusmeriti na druge projekte. Za nepravilen postopek izbora in dejstvo, da projekt ne bo sofinanciran s sredstvi ESRR, so odgovorne tudi državne institucije, saj so bile o postopku oddaje del obveščene pred izborom izvajalca in ARR je v pogodbo o sofinanciranju zapisala, da je Občina Komenda izbrala izvajalce v skladu z Zakonom o javnih naročilih⁴¹ (v nadaljevanju: ZJN-1).

Občina Komenda se je za izvedbo javnega naročila pripravljala že v januarju 2005. Pred oddajo prijave za pridobitev sredstev ESRR je Občina Komenda 6. 1. 2005 prek pooblaščenca posredovala Sektorju za javna naročila in koncesije pri MF dopis⁴² za pridobitev mnenja za oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem

⁴⁰ V skladu s 3. točko 30 člena Uredbe Komisije (ES) št. 1260/99 o splošnih določbah o Strukturnih skladih se glede izpolnjevanja pogojev za upravičenost izdatkov uporabljajo nacionalni predpisi, razen če Evropska komisija po potrebi določi skupna pravila o upravičenosti izdatkov.

⁴¹ Uradni list RS, št. 39/00, 102/00-popr., 2/04.

⁴² Št. 29/03; Lokainženiring, d. o. o., Škofja Loka.

brez predhodne objave. Kot razlog za izvedbo postopka s pogajanjem brez predhodne objave je navedla, da bi časovni zaostanki pri odprtem postopku javnega naročila lahko imeli za Občino Komenda finančne posledice in umik določenih investitorjev iz poslovne cone. Direktorat za javno premoženje pri MF je 19. 1. 2005 pripravil odgovor⁴³, ki podrobneje razlaga določila ZJN-1, ne opredeljuje pa se glede konkretnega primera.

Občina Komenda je 2. 6. 2005 izdala sklep⁴⁴ o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave za izvedbo komunalne infrastrukture v poslovno proizvodni coni ter k oddaji ponudbe povabila SCT, d. d. Ljubljana, Primorje, d. d., Ajdovščina in Gratel. Ocenjena vrednost del je znašala 638.600 tisoč tolarjev z DDV, kar je pod mejo, za katero ZJN-1 predpisuje objavo javnega naročila v Uradnem listu Evropske unije.

Ta dan je Občina Komenda oziroma njen pooblaščenec o pričetku postopka oddaje javnega naročila obvestil MF, Sektor za javne naročila in koncesije. V obrazložitvi izbire postopka s pogajanjem brez predhodne objave je Občina Komenda navedla, da postopek izvaja v skladu z drugim odstavkom 20. člena ZJN-1 in med drugim navedla:

»Rok za izvedbo in izgradnjo komunalne infrastrukture, ter predajo kupcem zemljišč je, skladno z že podpisanimi pogodbami najkasneje do 15. 11. 2005. Rok za izvedbo del je izredno problematičen predvsem s tehnično izvedbenega stališča, saj nas na eni strani vežejo roki do uporabnikov con, na drugi strani pa bi podaljšanje rokov v zimsko obdobje imelo za posledico, da nekatere vrste del ne bi bilo mogoče izvesti do konca zime. Podaljšanje roka bi za investitorja Občino Komenda lahko imelo finančne posledice, kot tudi umik določenih investitorjev s področja poslovne cone, pa tudi eventualna poraba nepovratnih sredstev v tem kratkem roku je vprašljiva. Ker so določeni investitorji že pričeli z gradnjo objektov, bodo v kratkem potrebovali celotno infrastrukturo. Občina ima lahko negativne finančne posledice, saj je na tej lokaciji predvidenih več večnacionalnih družb, ki bodo naredile vse za povrnitev možnih gospodarskih škod. Da bi vse roke čimbolj optimizirali, je ena od možnosti tudi optimalno skrajševanje roka izvedbe javnega naročila.«

Ob oddaji del je Občina Komenda prejela dva zahtevka za revizijo, izbranega postopka oddaje javnega naročila. Oba zahtevka sta bila kasneje umaknjena in na pogajanjih 28. 6. 2005 je bil izbran izvajalec Gratel. Izbor glavnega izvajalca je bil objavljen v Uradnem listu RS⁴⁵.

3.1.3.1.a V pogodbi o sofinanciranju z dne 26. 4. 2005 je zapisano, da je prejemnik sredstev ESRR izbral izvajalce del v skladu z ZJN-1. To je Občini Komenda omogočilo izplačila sredstev ESRR iz državnega proračuna.

3.1.3.1.b Nacionalni sklad pri MF, ki je plačilni organ v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev EU in izvaja kontrole po 9. členu Uredbe Komisije 438/01, je 22. 5. 2006 zavrnil zahtevek za povračilo sredstev ESRR v državni proračun z obrazložitvijo, da je bila izbira izvajalca gradbenih del po postopku s pogajanjem brez predhodne objave nepravilna, torej nastali izdatki državnega proračuna ne izpolnjujejo pravil EU glede upravičenih stroškov. SVLR je Občini Komenda 12. 7. 2006 poslala dopis⁴⁶ z zahtevo po vračilu sredstev, ki jo je Občina Komenda zavrnila⁴⁷.

⁴³ Št. 430-00-0/2005/2.

⁴⁴ Št. 40308-0032/2005.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 71-72/05.

⁴⁶ Zahteva po vračilu sredstev; SVLR, št. 4012-148/2005-13.

⁴⁷ Zavrnitev zahteve po vračilu sredstev, Občina Komenda, št. 41413-0001/2004.

Občina Komenda je pojasnila, da je po prejemu zahteve po vračilu sredstev prejela navodila glede postavitve informacijske table, dopise za posredovanje dodatne dokumentacije v zvezi s črpanjem sredstev ESRR in odobritev dodatnih sredstev državnega proračuna za isti namen⁴⁸.

3.1.3.2 Ali imajo zahtevki za sofinanciranje ustrezno podlago

Situacije, ki so priloge prvega zahtevka, niso v skladu s ponudbenim predračunom, ki je priloga gradbene pogodbe, na podlagi katere je bila sklenjena pogodba o sofinanciranju s sredstvi ESRR.

Pogodba o sofinanciranju opredeljuje, katero dokumentacijo mora občina priložiti zahtevkom za sofinanciranje. Originalne izvajalske situacije morata potrditi nadzorni inženir in skrbnik izvajalske pogodbe na občini. Če se ob izvedbi finančne kontrole ARR izkaže neupravičenost nekaterih stroškov, je za višino teh stroškov zmanjšan zahtevek za sofinanciranje.

V letu 2005 je Občina Komenda ARR izstavila prvi delni zahtevek za sofinanciranje v znesku 297.877 tisoč tolarjev na dan 5. 10. 2005 (podlaga za zahtevek so računi v tabeli 3). Izdani računi in situacije izvajalcev so opremljene z ustreznimi odredbami. Gradbene situacije je potrdil nadzorni inženir. Ker nekatere obračunane postavke v situacijah oziroma računih nimajo podlage v ponudbenem predračunu, je ARR pri prvem delnem zahtevku odobrila izplačilo sredstev ESRR v znesku, ki je za 35.702 tisoč tolarjev manjši od zahtevanega (povezava s točko 3.2.3.2).

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

Aktivnosti Občine Komenda na regijski ravni ocenjujemo kot ustrezne, manj ustrezno pa je zaznavanje potreb za razvoj gospodarstva v lastnih strateških razvojnih programih. Kot dobro ravnanje ocenjujemo pravočasno pridobitev strokovnih študij v povezavi z gradnjo poslovne cone.

Občina Komenda je v letih 2004 in 2005 projekt ustrezno finančno načrtovala in ga v okviru načrtovanih sredstev uspela realizirati. Organizacijsko strukturo ocenjujemo kot zadovoljivo. Kot dobro ravnanje ocenjujemo imenovanje komisije za poslovno cono, ki sprejema pomembnejše odločitve v zvezi z izvedbo poslovne cone.

Kot dobro ravnanje ocenjujemo pripravo poročil vodje projekta za redne seje občinskega sveta, uvrstitev točke poslovna cona na seje občinskega sveta in delovanje komisije za poslovno cono Občine Komenda. Obveščanje ARR o poteku projekta ocenjujemo kot neustrezno, ker bi Občina Komenda morala o spremembah in razlogih za spremembo gradbenih del in izvajalske pogodbe pravočasno obvestiti ARR.

⁴⁸ Sklep o znesku sofinanciranja, SVLR, 20. 9. 2006.

3.2.1 Ali je občina ustrezno načrtovala dejavnosti in projekte na področju razvoja gospodarstva

3.2.1.1 Ali ima občina dolgoročne strateške programe na področju razvoja gospodarstva

Občina Komenda nima lastnega dolgoročnega strateškega programa razvoja na področju gospodarstva, s katerim bi zaznavali potrebe in možnosti ter opredelili usmeritve in cilje; sprejela pa je regionalni razvojni program, ki podpira gradnjo poslovnih con. Sodelovanje z drugimi občinami in sprejetje regionalnega razvojnega programa je Občini Komenda omogočilo pridobiti podporo pri uveljavljanju lastne poslovne cone kot regijsko pomembne.

Naloge občine so opredeljene v ZLS, med drugim občina skrbi za razvoj gospodarstva. Razvoj gospodarstva je praviloma načrtovan 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. Za projekte, ki imajo širši pomen in vpliv prek mej občine, je pomembna tudi skladnost z regijskimi in nacionalnimi programi.

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

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

Občina Komenda nima dolgoročnega strateškega programa razvoja na področju gospodarstva, ki bi zaznaval potrebe in možnosti ter opredelil usmeritve in cilje. Občinski svet je sprejel⁴⁹ Regionalni razvojni program Ljubljanske urbane regije za obdobje od 2002 do 2006 (v nadaljevanju: RRP-LUR), ki zajema območje enaindvajsetih občin.

RRP-LUR je nastal tudi na podlagi razvojnega programa Podjetne regije, ki združuje občine Domžale, Kamnik, Komenda, Lukovica, Mengeš, Moravče, Trzin in Vodice. RRP-LUR ima v programu Konkurenčno gospodarstvo kot eno izmed ključnih prioritet navedene Konkurenčne poslovne cone. Z dopisom⁵⁰, poslanim Ministrstvu za okolje in prostor, je Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije podprla gradnjo poslovne cone v Komendi.

⁴⁹ Sklep Občinskega sveta Občine Komenda na 5. seji z dne 6. 5. 2003.

⁵⁰ Določitev poslovne cone v Komendi, RRA LUR, št. 725/03 z dne 18. 7. 2003.

3.2.1.2 Ali je občina ustrezno vsebinsko načrtovala projekt, sofinanciran s sredstvi ESRR

Kot dobro ravnanje ocenjujemo pravočasno pridobitev strokovnih študij v povezavi z gradnjo poslovne cone. Opozarjamo pa, da investicijskega programa ni potrdil župan s pisnim sklepom, kar ni v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁵¹.

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 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.

Občina Komenda je odločitev o gradnji poslovne cone potrdila s sprejetjem oziroma spremembo dokumentov, ki določajo dolgoročne usmeritve Občine Komenda na področju urejanja prostora⁵². S temi spremembami je občinski svet potrdil spremembo namembnosti zemljišča, po prejšnjem načrtu predvidenega za deponijo komunalnih odpadkov, v območje poslovne cone. Dne 13. 7. 2004 je občina od Vlade Republike Slovenije prejela Sklep o ugotovitvi usklajenosti prostorskih načrtov Občine Komenda z državo glede območja cone. Občinski svet je lokacijski načrt sprejel 11. 11. 2004⁵³.

3.2.1.2.a V letih 2002 in 2003 so bile izdelane štiri študije, ki so obravnavale projekt poslovna cona Komenda, in sicer:

- »Strateške možnosti razvoja poslovnih con v Sloveniji – PE INTERNATIONAL CONSORTIUM, PHARE – SI, junij 2002«; študija je lokacijo poslovne cone Komenda izbrala kot eno od treh študijskih primerov v Sloveniji in jo predstavila kot možno poslovno cono s širšim regijskim pomenom;
- Strokovne podlage za potrebe sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin planskih aktov za območje urejanja »Ozka dela«; LUZ, d. d., Ljubljana, september 2003;
- Prostorski razvoj Komende, predlog območja za gospodarsko cono; Analiza privlačnosti in ustreznosti prostora, analiza ranljivosti; Univerza v Ljubljani, Biotehnična fakulteta, november 2003;
- Poslovna cona Komenda, podjetna regija, osrednja slovenska statistična regija, mag. Stanislav Zarnik, november 2003.

⁵¹ 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).

⁵² Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana Občine Kamnik za obdobje od 1986 do 2000 in srednjeročnega družbenega plana Občine Kamnik za obdobje 1986 – 1990 ter Odloka o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana Občine Kamnik za obdobje od 1986 do 2000 in srednjeročnega družbenega plana Občine Kamnik za obdobje 1986 – 1990 – dopolnitev v letu 2003, za območje Občine Komenda; sprejel Občinski svet Občine Komenda dne 18. 12. 2003, Uradne objave, Glasilo občine Komenda, št. 12/03.

⁵³ Odlok o lokacijskem načrtu območja O2 poslovno proizvodne cone Ozka dela, Uradne objave, Glasilo občine Komenda, št. 7/04.

3.2.1.2.b Vsi dokumenti investicijske dokumentacije (dokument identifikacije projekta, pred-investicijska zasnova, investicijski program) so bili izdelani hkrati (1. 12. 2004). To pomeni, da sta dokument identifikacije projekta in predinvesticijska zasnova izdelana le zaradi izpolnjevanja formalnih predpisov, ne pa zaradi vsebinskih potreb. Investicijskega programa, ki je po vsebini osrednja študija izvedljivosti, predstojnik občine ni potrdil s pisnim sklepom. Občina Komenda tudi ni pripravila študije izvedbe, ki jo predpisuje Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, oziroma elementov študije izvedbe, kot so organizacijske rešitve in terminski načrt aktivnosti, ni vključila v investicijski program v ustreznem obsegu.

3.2.1.3 Ali je občina ustrezno finančno načrtovala projekte, sofinancirane s sredstvi ESRR

Občina Komenda je v letih 2004 in 2005 projekt ustrezno načrtovala in ga v okviru načrtovanih sredstev uspela realizirati. Glavni viri sredstev so bili prihodki od prodaje zemljišč poslovne cone in namenska sredstva državnega proračuna s postavke sredstva ESRR.

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

MF je soglasje k investiciji izdalo 2. 6. 2005. Tabela 4 prikazuje pomembnejše načrtovane in realizirane prihodke in odhodke za projekt.

Tabela 4: Načrtovani in realizirani odhodki in prihodki, povezani s projektom gradnje poslovne cone Komenda za leti 2004 in 2005

		Leto 2004			Leto 2005		
		Sprejeti proračun	Realizacija	Delež realizacije	Sprejeti proračun	Realizacija	Delež realizacije
		v tisoč tolarjih (1)	v tisoč tolarjih (2)	v odstotkih (3)=(2):(1)	v tisoč tolarjih (4)	v tisoč tolarjih (5)	v odstotkih (6)=(5):(4)
Odhodki	Nakup zemljišč ⁵⁴	667.000	671.868	100,7	160.000	59.262	37,0
	Komunalno opremljanje cone	42.700	10.288	24,1	664.600	763.855	114,9
Prihodki	Prodaja zemljišč ⁵⁵	956.700	1.253.582	131,0	1.167.500	1.064.547	91,2
	Sredstva	/	/	-	231.182	262.175	113,4
	skladov EU						

Vir: zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2004, zaključni račun proračuna Občine Komenda za leto 2005.

⁵⁴ Postavka nakup zemljišč se v letu 2004 nanaša na I. fazo ter v letu 2005 na II. fazo Poslovne cone Komenda.

⁵⁵ Postavka prodaja zemljišč se za leto 2004 nanaša na prihodke od prodaje zemljišč I. faze poslovne cone. Postavka prodaja zemljišč se za leto 2005 nanaša na prihodke od prodaje zemljišč I. in II. faze v Poslovni coni Komenda. V I. fazi poslovne cone je bilo načrtovano 867.500 tisoč tolarjev, realizirano pa 869.412 tisoč tolarjev prihodkov od prodaje v letu 2005. V II. fazi poslovne cone je bilo načrtovano 300.000 tisoč tolarjev in realizirano 195.135 tisoč tolarjev prihodkov od prodaje zemljišč.

Občina Komenda je zagotovila lastna finančna sredstva s tem, da je prodala zemljišča investitorjem v poslovni coni, preden je bila ta komunalno opremljena.

3.2.2 Ali je občina vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo za izvajanje projekta

Organizacijsko strukturo ocenjujemo kot zadovoljivo, kot dobro ravnanje pa ocenjujemo imenovanje komisije za poslovno cono, ki sprejema pomembnejše odločitve v zvezi z izvedbo poslovne cone. Da Občina Komenda nima priročnika ali drugega akta o izvajanju večjih investicijskih projektov, pa ocenjujemo kot pomanjkljivost.

Primerjava proračuna in projekta po vrednosti kaže⁵⁶, da predstavlja projekt poslovna cona Komenda pomemben del poslovanja Občine Komenda. V letu 2005 se je 34 odstotkov odhodkov zaključnega računa proračuna nanašalo na projekt poslovna cona Komenda. Ob tem je pomembno, da ima projekt več virov financiranja, med drugim tudi sredstva ESRR, katerih pridobivanje in črpanje poteka po posebnih pravilih. Zaradi tega se je potrebno za izvajanje takšnega projekta ustrezno organizirati in zagotoviti notranji nadzor. Postopke priprave in vodenja večjih projektov bi morale občine opredeliti s priročnikom ali drugim aktom⁵⁷. Zakon o javnih uslužbencih⁵⁸ (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 projektov⁵⁹, oblikovali poenostavljeno organizacijsko strukturo⁶⁰, ki je po mnenju računskega sodišča potrebna za zmanjšanje tveganj pri izvajanju projektov.

Tabela 5: Organizacijska struktura⁶⁰, ki zmanjšuje tveganja pri izvajanju projektov

Vodja projekta	- Imenovanje vodje projekta s sklepom predstojnika⁶¹, - določitev nalog vodje projekta, med drugim tudi poročanje nadzornim organom; vodja projekta pripravi izvedbeni načrt, v katerem so opredeljene aktivnosti za izvedbo projekta in roki za njihovo izvedbo, - vodja projekta ima vsaj 7. stopnjo izobrazbe in petletne izkušnje na področju vodenja projektov.
Projektna skupina	- Imenovanje projektne skupine, - določitev nalog posameznim članom.
Nadzorni organ	- Imenovanje nadzornega organa s sklepom predstojnika, - določitev nalog nadzornemu organu, predvsem spremljanje in odločanje o pomembnih spremembah pri izvajanju.

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

⁵⁶ Slika 2.

⁵⁷ Vlada Republike Slovenije je leta 1997 potrdila priročnik Metodologija vodenja projektov v državni upravi.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 56/02, 23/05, 113/05.

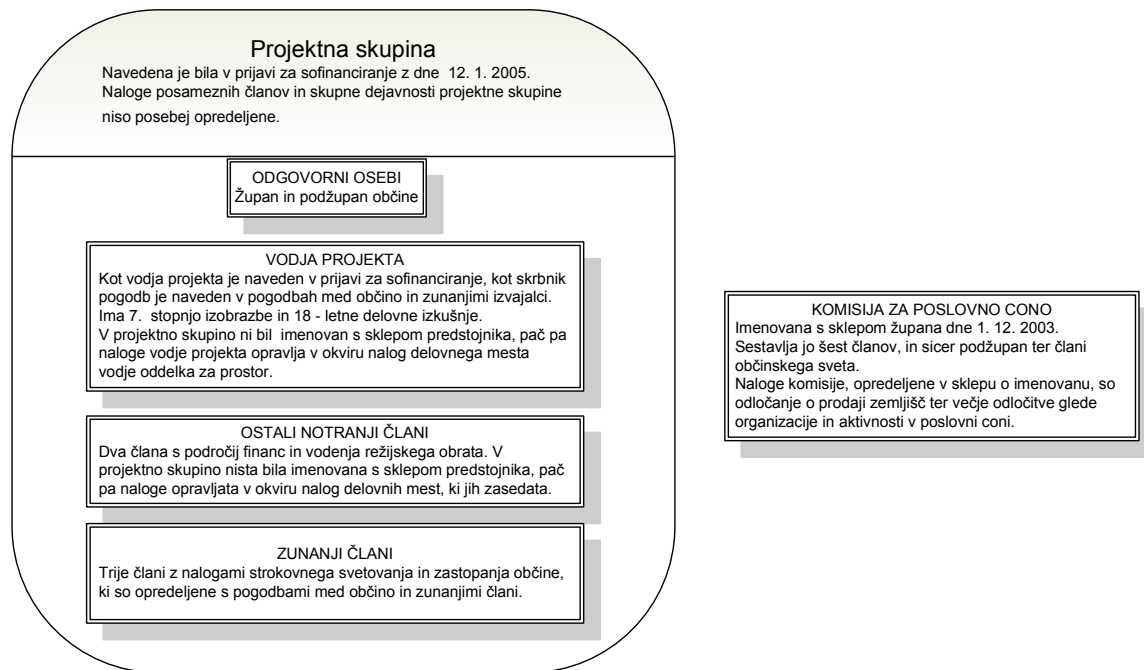
⁵⁹ Primerjaj opombo 56.

⁶⁰ Z organizacijsko strukturo razumemo tudi aktivnosti, pogoje in dokumente, navedene v tabeli 5.

⁶¹ V skladu s 6. členom ZJU je predstojnik občinske uprave župan.

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

Slika 8: Organizacijska struktura Občine Komenda za projekt poslovna cona Komenda



Vir: prijava za sofinanciranje, sklep o imenovanju komisije za poslovno cono, pravilniki o sistemizaciji delovnih mest, pogodbe občine z zunanjimi izvajalci in pogodba o sofinanciranju.

Občina Komenda nima posebnega akta, ki bi podrobneje opredeljeval izvajanje projektov v občini. Občina Komenda za izvajanje projekta ni pripravila notranjega izvedbenega načrta in vodja projekta ni bil imenovan s sklepom župana. Župan je imenoval komisijo za poslovno cono⁶², ki ima med drugim tudi nadzorno vlogo. Iz letnih načrtov izobraževanj in pojasnil Občine Komenda izhaja, da se občinski uslužbenci za izvedbo projekta niso posebej izobraževali razen na enodnevni seminarjih⁶³. Občina Komenda projekt izvaja s pomočjo zunanjih strokovnjakov. Stroški za storitve Inštituta za evropsko pravo, Kranj (v nadaljevanju: IEP), ki za Občino Komenda opravlja aktivnosti na področju pridobivanja in črpanja sredstev EU ter poročanja in obveščanja javnosti o projektu, so vključeni med upravičene stroške za sofinanciranje.

3.2.3 Ali je občina ustrezno izvajala projekt

3.2.3.1 Spremljanje izvajanja projekta

Kot dobro ravnanje ocenjujemo pripravo poročil vodje projekta o poteku projekta za redne seje občinskega sveta, uvrstitev točke poslovna cona na seje občinskega sveta in delovanje komisije za poslovno cono.

⁶² Sklep o imenovanju komisije za poslovno cono »Ozka dela« z dne 1. 12. 2003, št. 46500-0007/2003.

⁶³ Finančni vir Evropske unije za lokalne skupnosti, Laško, 24. 3. 2005, GZS.

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

V Občini Komenda je vodja projekta pripravljala poročila o aktivnostih v zvezi s poslovno cono Komenda za redne seje občinskega sveta. V letu 2005 je bila na vsako sejo občinskega sveta uvrščena tudi točka o poslovnih conah. Komisija za poslovno cono je projekt spremljala z obravnavami na sejah. Od ustanovitve do 31. 12. 2005 se je komisija sestala osemkrat.

3.2.3.2 Obveščanje posredniškega telesa o poteku projekta

Obveščanje Občine Komenda o poteku projekta ocenjujemo kot neustrezno, saj Občina Komenda ni obveščala posredniškega telesa oziroma njegovega zastopnika o spremembah in razlogih za spremembo del in spremembo izvajalske pogodbe. Občina Komenda bi morala o nastalih spremembah in razlogih pravočasno obvestiti ARR oziroma ji predložiti dodatke k osnovni izvajalski pogodbi, vključno s popisom spremenjenih in dodatnih del. ARR bi nato spremembe posredovala v potrditev Projektnega sveta. Po potrditvi Projektnega sveta bi občina lahko spremenjena dela prijavila v zahtevkih kot upravičene stroške projekta.

V pogodbi o sofinanciranju projekta je zapisano, da naj bi prejemnik sredstev o morebitnih težavah pri izvajanju določil te pogodbe obvestil ARR najkasneje v sedmih dneh od njihovega nastanka, oziroma takoj, če za ovire, ki bi vplivale na izvedbo projekta, izve po preteku tega roka. Občina Komenda se je s podpisom pogodbe o sofinanciranju projekta zavezala, da bo projekt izveden v skladu s predloženo vlogo na javni razpis in v skladu s potrjenim investicijskim programom.

Občina Komenda je z ARR komunicirala prek pooblaščenca, predstavnika IEP, ki je v pogodbi o sofinanciranju naveden kot skrbnik pogodbe za Občino Komenda. V pogodbi med občino in IEP so med nalogami IEP navedene tudi naslednje storitve:

- skrb za pravočasno, sprotno in pravilno pripravo ter posredovanje dokumentacije za koriščenje nepovratnih sredstev,
- vsi potrebni kontakti s pristojnimi državnimi in drugimi institucijami v zvezi s koriščenjem nepovratnih sredstev.

Občina Komenda ni pravočasno obveščala ARR o spremembah del in dodatnih delih, kar ni v skladu z določili pogodbe o sofinanciranju. Občina Komenda je 14. 11. 2005 sklenila z izvajalcem prvi aneks za spremenjena in dodatna dela, vendar o nastali spremembah v letu 2005 ni obvestila ARR. Komunikacija v začetku leta 2006 je bila otežena tudi zaradi ukinitve ARR in prenosa del in nalog na SVLR.

Ker je Občina Komenda sklepala anekse za spremenjena in dodatna gradbena dela ter je izvajalec izvajal spremenjena in dodatna dela, se spremenjeni popisi del niso ujemali s popisi del po osnovni pogodbi, ki jih je kot upravičene odobrila ARR. ARR je postavke v zahtevkih Občine Komenda, ki niso imele podlage v osnovnem popisu del, obravnavala kot neupravičene stroške. Pri prvem zahtevku, ki je bil podan v letu 2005, je ARR obravnavala kot neupravičen strošek 12 odstotkov zneska, prijavljenega kot upravičeni strošek. Pri drugem in tretjem zahtevku, ki sta bila podana v letu 2006, naj bi bil delež nepriznanih stroškov višji, vendar Občina Komenda odgovora med izvajanjem revizije še ni prejela (povezava s točko 3.1.2.3).

3.2.3.3 Finančne kontrole pri izvrševanju plačil izvajalcu glavnih del

Občina še nima vzpostavljenega celotnega predpisanega sistema finančnih kontrol.

Osnovna finančna kontrola izplačil je zagotovljena z ločitvijo funkcij vsebinskega pregleda računa, odobritve izplačila ter izvedbe in evidentiranjem izplačila, kar je opredeljeno s Pravilnikom o računovodstvu⁶⁴ in izvedeno z odredbami na situacijah in računih. Organizacijo notranje revizijske službe predpisujeta 100. člen Zakona o javnih financah⁶⁵ (v nadaljevanju: ZJF) in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁶⁶.

Občina Komenda v letu 2005 ni imela notranje revizijske službe oziroma zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje. Med izvajanjem revizije je Občina Komenda predložila dokumente in pojasnilo⁶⁷, iz katerih je razvidno, da poteka postopek izbire zunanjega izvajalca za izvedbo revizije poslovanja Občine Komenda.

3.2.3.4 Pravočasna zagotovitev sredstev za plačevanje situacij

Občina Komenda je uspela pravočasno zagotoviti sredstva za plačilo situacij. Sistem pridobivanja in črpanja sredstev ESRR za gradnjo poslovnih con občine kratkoročno finančno obremenjuje tudi za pokritje sredstev ESRR.

Občina Komenda je prejete situacije v letu 2005 plačevala v pogodbenem roku 60 dni. Občina Komenda se za plačevanje situacij ni zadolževala. V skladu s pogodbo o sofinanciranju je morala občina vnaprej plačevati izvajalcu tudi del stroškov gradnje poslovne cone, ki je sofinanciran s sredstvi ESRR.

Za prvo situacijo je Občina Komenda uporabila lastna sredstva za obdobje 22 dni⁶⁸, pri zahtevkih v letu 2006 pa je morala Občina Komenda zagotavljati lastna sredstva za daljše obdobje, saj še ni prejela odziva posredniškega telesa o višini priznanih upravičenih stroškov po drugem in tretjem zahtevku.

3.2.3.5 Aktivnosti glede povrnitve DDV

Občina Komenda za plačilo zunanjih stroškov investicije uveljavlja vstopni DDV.

Občina Komenda izvajanje investicije knjigovodsko evidentira v režijskem obratu, ki je samostojna notranja organizacijska enota. V letu 2005 je Občina Komenda za izvajanje investicije uveljavila pravico do vračila za 152.424 tisoč tolarjev vstopnega DDV.

⁶⁴ Pravilnik o računovodstvu Občine Komenda, št. 40300-0001/2002 z dne 15. 1. 2002.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 72/02.

⁶⁷ Št. sl-07-2006/mg z dne 5. 7. 2006.

⁶⁸ Obdobje med zadnjim plačilom občine za obveznosti računov po prvem zahtevku (17. 11. 2005) in prejmem namenskih sredstev državnega proračuna s postavke sredstva ESRR na račun občine (9. 12. 2005).

3.2.3.6 Ocena porabljenega časa

Po oceni Občine Komenda znaša skupni porabljen čas zaposlenih in zunanjih strokovnjakov za izvedbo projekta med pripravo in gradnjo od enega do enega in pol zaposlenega na letni ravni.

4. POVZETEK UGOTOVITEV

Z izvedbo revizije o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev skladov EU smo ugotovili, da je bila Občina Komenda uspešna na razpisu za sredstva ESRR za sofinanciranje projekta *Izgradnja I. Faze poslovne cone Komenda*, pridobila je 362.928 tisoč tolarjev (1.514 tisoč evrov) sredstev ESRR in v letu 2005 prejela iz državnega proračuna 262.175 tisoč tolarjev (1.094 tisoč evrov) namenskih sredstev ESRR⁶⁹. Ob tem pa je pri izvajanju projekta v naslednjih primerih ravnala na način, ki je oziroma bo negativno vplival na hitrost in obseg črpanja sredstev ESRR:

- pri pripravi projekta ni dovolj kvalitetno ocenila vrednosti, obsega in vrste potrebnih gradbenih del. Po oceni računskega sodišča bi lahko pridobila za 137.072 tisoč tolarjev (572 tisoč evrov) več sredstev ESRR – točka 3.1.1.3;
- o spremembah gradbenih del in dodatnih gradbenih delih ni pravočasno obveščala zastopnika posredniškega telesa; takšno ravnanje je vzrok za manjše črpanje sredstev ESRR pri prvem zahtevku in zaustavitev črpanja sredstev ESRR pri naslednjih zahtevkih – točki 3.1.2.3 in 3.2.3.2;
- po ugotovitvi plačilnega organa je uporabila nepravilen postopek izbora izvajalca gradbenih del oziroma oddaje javnega naročila, kar pomeni, da projekt, za katerega je Občina Komenda že prejela 262.175 tisoč tolarjev (1.094 tisoč evrov) namenskih sredstev državnega proračuna s postavke sredstva ESRR, ne bo mogel biti sofinanciran s sredstvi ESRR. Namenska sredstva so bila izplačana iz državnega proračuna kljub nepravilnem postopku izbora izvajalca. Če nosilec proračunske postavke teh sredstev ne bo v kratkem razporedil na uspešno izveden projekt, obstaja tveganje, da se sredstva trajno izgubijo. Za nepravilen postopek izbora in za to, da projekt ne bo sofinanciran s sredstvi ESRR, so odgovorne tudi državne institucije, saj je Občina Komenda za mnenje o nameravanem postopku oddaje del predhodno zaprosila Sektor za javna naročila in koncesije pri MF; ob izdaji sklepa o izvedbi javnega naročila je Občina Komenda v skladu z ZJN-1 o izbranem postopku ponovno obvestila MF in nenazadnje je zastopnik posredniškega telesa ARR v pogodbo o sofinanciranju projekta zapisal, da je Občina Komenda izbrala izvajalce v skladu z ZJN-1 – točka 3.1.3.1.

Poleg navedenih ugotovitev, ki ključno vplivajo na obseg črpanja sredstev ESRR, navajamo naslednje aktivnosti Občine Komenda za vzpostavitev pogojev za uspešno pridobivanje in črpanje sredstev ESRR, ki smo jih ocenili kot ustrezne:

- sprejem regionalnega razvojnega programa in pridobitev podpore za poslovno cono na regijski ravni – točka 3.2.1.1;
- pravočasna pridobitev več strokovnih študij v povezavi z gradnjo poslovne cone – točka 3.2.1.2;
- zagotovitev lastnih finančnih sredstev za izvedbo projekta s prodajo zemljišč v poslovni coni – točka 3.2.1.3;
- v letih 2004 in 2005 je projekt uspela finančno realizirati v okviru načrtov – točka 3.2.1.3;

⁶⁹ Preračun je opravljen po tečaju menjave 1 evro je 239,64 tolarja.

- imenovanje komisije za poslovno cono, ki sprejema pomembnejše odločitve v zvezi z izvedbo poslovne cone – točka 3.2.2;
- priprava poročil vodje projekta za redne seje občinskega sveta in uvrstitev točke poslovna cona na seje občinskega sveta – točka 3.2.3.1;
- uveljavljanje pravice do vračila vstopnega DDV za zunanje stroške projekta – točka 3.2.3.5.

Ocenjujemo, da bi Občina Komenda znižala tveganja oziroma vzpostavila boljše pogoje za pridobivanje in črpanje sredstev ESRR pri gradnji poslovnih con, če bi:

- razvoj gospodarstva v Občini Komenda temeljil na lastnih dolgoročnih strateških programih – točka 3.2.1.1;
- bolj kvalitetno pripravila projekt in ocenila vrednost, obseg in vrsto potrebnih gradbenih del – točka 3.1.1.3;
- imela priročnik ali drug akt o vodenju večjih projektov – točka 3.2.2;
- s sklepom opredelila naloge posameznih uslužbencev občine v projektni skupini – točka 3.2.2;
- imela izvedbeni načrt izvajanja projekta – točka 3.2.2;
- bolje pripravila uslužbence na izvajanje projekta, sofinanciranega s sredstvi skladov EU, in na nadziranje dela zunanjih strokovnih sodelavcev z dodatnimi izobraževanji v zvezi s pripravo projekta, postopki javnih naročil in pravili glede izvajanja projektov, sofinanciranih iz skladov EU – točka 3.2.2;
- o spremembah del in razlogih zanje obveščala ARR ter predložila dodatke k osnovni izvajalski pogodbi, vključno s popisom spremenjenih in dodatnih del – točka 3.2.3.2;
- vzpostavila notranjo revizijsko službo oziroma izbrala zunanjega izvajalca, pooblaščenega za notranje revidiranje – točka 3.2.3.3.

5. MNENJE

Revidirali smo sposobnost Občine Komenda za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja in/ali sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷⁰. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Preizkušanje smo izvajali po vnaprej pripravljenem revizijskem programu. Pridobljeni dokazi nam omogočajo, da podamo mnenje o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev navedenih skladov Evropske unije.

Ker Občina Komenda v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni bila zaznana kot območje za izvajanje projektov na področju okolja, ki bi lahko bili sofinancirani s sredstvi Kohezijskega sklada, ne podajamo mnenja o sposobnosti občine za pridobivanje in črpanje sredstev Kohezijskega sklada na področju okolja.

Občina Komenda je realizirala projekt gradnje poslovne cone in pridobila znaten delež namenskih sredstev, izplačanih iz proračuna Republike Slovenije, pri tem pa, po ugotovitvi Nacionalnega sklada pri MF, ki je plačilni organ v sistemu pridobivanja in črpanja sredstev EU in izvaja kontrole po 9. členu Uredbe Komisije 438/01, postopek izbire izvajalca gradbenih del oziroma oddaje javnega naročila ni bil izveden v skladu s predpisi. Ugotovitev o neizpolnjevanju določil o upravičenosti projekta za sofinanciranje s sredstvi EU šele v zadnji stopnji preverjanja pomeni tveganje za izgubo sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj na državni ravni.

Menimo, da je Občina Komenda sposobna pridobivati in črpati sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj pri gradnji poslovnih con, vendar zaradi ugotovljene nepravilnosti postopka izbora izvajalca in neustreznega ravnanja drugih institucij realizirani projekt ne izpolnjuje evropskih pravil upravičenosti in ne more biti financiran s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 41/01.

6. PRIPOROČILA

Na podlagi pridobljenih spoznanj o poteku aktivnosti pri pridobivanju in črpanju sredstev ESRR za projekt poslovna cona Komenda priporočamo Občini Komenda, da:

- sprejme lastni dolgoročni strateški program, ki bo opredeljeval razvoj gospodarstva v občini;
- pri pripravi investicijskih projektov več pozornosti nameni kvalitetni oceni vrednosti, obsega in vrste potrebnih gradbenih del;
- sprejme priročnik ali pravilnik o vodenju projektov v občini, ki bi opredeljeval aktivnosti občine pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov;
- pri večjih investicijskih projektih, kamor sodi tudi obravnavani, sprejme notranji izvedbeni načrt projekta;
- 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 Komenda, 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)

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

Pridobljena pravica porabe sredstev Kohezijskega sklada pri programu ISPA⁷¹ nastopi s sklenitvijo finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in državo članico, pri sredstvih Kohezijskega sklada

⁷¹ Instrument for Structural Policies for Pre - Accession. Eden izmed treh instrumentov predpristopne pomoči (poleg PHARE in SAPARD), namenjen sofinanciranju večjih projektov s področja varovanja okolja in prometne infrastrukture v državah kandidatkah (sedanjih novih članicah EU).

od 1. 5. 2004 pa z Odločbo Evropske komisije. Navedena dokumenta opredeljujeta tudi obdobje pravice porabe za vsak projekt posebej in določata obdobje 24 mesecev (pravilo $m + 24$), v katerem morajo biti pričeta dela, ki so predmet finančnega memoranduma. Obseg pridobljene pravice porabe Republike Slovenije iz Kohezijskega sklada predstavlja vsota sredstev Kohezijskega sklada po posameznih projektih, potrjenih s finančnimi memorandumi ali Odločbami Evropske komisije.

Obveznosti evropskega proračuna se praviloma prevzemajo na letni podlagi. Prvi del obveznosti nastane, ko 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 Komisijo in državo oziroma pridobitve Odločbe 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 pooblaščne organizacije, ki ga izda na podlagi uspešne prijave občine na razpis. Pri gradnji poslovnih con občina pridobiva sredstva kohezijske politike po že pridobljeni pravici porabe na državni ravni, to je v obdobju $n + 2$.

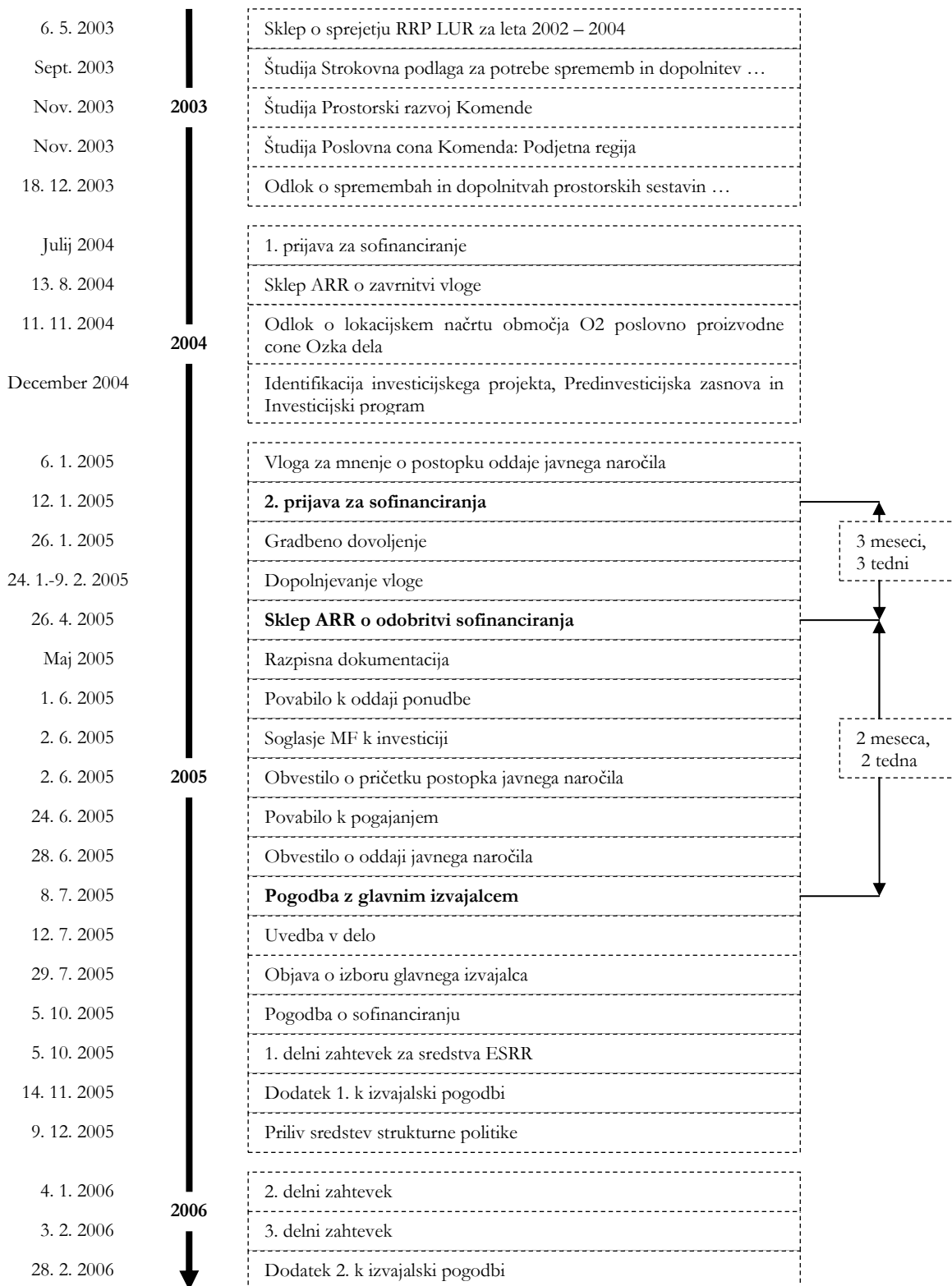
Celotna vrednost projekta zajema vse izdatke za izvedbo projekta in je opredeljena v dokumentu o identifikaciji projekta ali drugem ustreznem izhodiščnem dokumentu, kot ga opredeljuje Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Celotna vrednost projekta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

Upravičeni stroški oziroma upravičeni javni izdatki so stroški projekta/programa, za katere je mogoče pridobiti sredstva skladov EU. Kateri stroški so upravičeni, je opredeljeno v uredbah 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 dopnila 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 pa se določi glede na projekt, ki se bo izvajal.

Priloga 2: Časovni prikaz poteka investicije

Slika 9: Časovni prikaz poteka investicije





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