



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Sredstva za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Sredstva za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb

Številka: 3260-1/2014/52
Ljubljana, 21. julija 2015

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo uspešnost poslovanja ministrstva, pristojnega za okolje, in Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada (v nadaljevanju: Eko sklad), pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, z izvedbo javnega razpisa za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov 23SUB-CTP13 (v nadaljevanju: javni razpis) v obdobju med 1. 1. in 31. 12. 2013.

Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo poleg Eko sklada do 18. 9. 2014 odgovorno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, po tem datumu pa Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo).

Po oceni računskega sodišča je ministrstvo v programu porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v letih 2013, 2014 in 2015 (v nadaljevanju: program porabe sredstev) v delu, ki je povezan z javnim razpisom, oblikovalo cilj, ki *ni bil v celoti relevanten, natančen in merljiv*, poleg tega tudi *ni bilo mogoče oceniti, ali je cilj programa porabe sredstev dosegljiv ali ne*. Ministrstvo ni spremljalo izvajanja aktivnosti, ki se financirajo v okviru proračuna ministrstva in ni bilo aktivno vključeno v pripravo in izvedbo besedila javnega razpisa, da bi zaznalo ter preprečilo ugotovljene pomanjkljivosti in nepravilnosti. Z opustitvijo svojega dolžnega ravnanja je ministrstvo kršilo določbo 65. člena Zakona o javnih financah, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

Javni razpis ni bil jasno povezan s cilji porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in programom porabe sredstev, prav tako pa tudi ni imel spodbujevalnega učinka, saj je le sofinanciral že kupljena vozila. Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu niso bili v celoti ustrezni, javni razpis ni vseboval meril za ocenjevanje vlog. Postopek javnega razpisa tudi ni bil izveden v skladu z zahtevami, ki jih določajo pravne podlage in besedilo javnega razpisa.

Po oceni računskega sodišča ministrstvo in Eko sklad z izvedbo javnega razpisa *nista bila uspešna* pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, saj nista zagotovila nujnih pogojev, na podlagi katerih bi sredstva v skupnem znesku 3,98 milijona evrov namenila tistim vlagateljem, ki bi najbolj prispevali k uresničitvi ciljev porabe teh sredstev.

Po oceni računskega sodišča je bilo na javnem razpisu nepravilno dodeljenih najmanj 266.150 evrov nepovratne finančne pomoči. Ker Eko sklad ni v celoti obvladoval tveganj glede možnosti naknadnega dopisovanja podatkov na ovojnice ter glede pravočasnega dospetja ovojnice, obstaja velika verjetnost, da je bilo na javnem razpisu nepravilno dodeljenih še najmanj 197.350 evrov nepovratne finančne pomoči.

Računsko sodišče od ministrstva in Eko sklada *ni* zahtevalo predložitve *odzivnega poročila*, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma nesmotrnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi. Računsko sodišče je ministrstvu podalo *priporočili* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	8
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.3.1 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.....	9
1.3.2 Ministrstvo za okolje in prostor	9
1.3.3 Eko sklad.....	10
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	11
2. DOSEGANJE CILJEV	12
2.1 PRIPRAVA PROGRAMA PORABE SREDSTEV	12
2.2 PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA TER NADZOR	15
2.2.1 Vloga ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.....	15
2.2.2 Vloga Eko sklada pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.....	16
2.2.3 Vloga ministrstva pri nadzoru nad poslovanjem Eko sklada	24
2.2.4 Priprava in izvedba javnega razpisa ter nadzor – skupna ocena	25
2.3 OCENA USPEŠNOSTI DOSEGANJA CILJEV	25
3. MNENJE	27
4. ODZIVNO POROČILO	28
5. PRIPOROČILI	30

1. UVOD

Revizijo uspešnosti poslovanja smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ sta bila za revidiranca določena Ministrstvo za kmetijstvo in okolje in Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad. 15. 1. 2015 je bil izdan sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil *izreke mnenja o uspešnosti doseganja ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, z izvedbo javnega razpisa za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov 23SUB-CTP13*. Revizija se nanaša na obdobje poslovanja od 1. 1. do 31. 12. 2013 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali sta bila ministrstvo in Eko sklad uspešna pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, z izvedbo javnega razpisa za nepovratne finančne pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov 23SUB-CTP13*. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si postavili naslednja podvprašanja:

- ali je bilo ministrstvo uspešno pri pripravi programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe za obdobje treh let⁶ (v nadaljevanju: program porabe sredstev) s poudarkom na ukrepu, ki se nanaša na dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov;
- ali sta bila ministrstvo in Eko sklad uspešna pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 3260-1/2014/2 z dne 8. 9. 2014.

⁵ Št. 3260-1/2014/18.

⁶ Program porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v letih 2013, 2014 in 2015 je na predlog ministrstva sprejela Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) s sklepom št. 41004-4/2013/10 z dne 12. 9. 2013.

- ali je bilo ministrstvo z ukrepom – nepovratna finančna pomoč za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov – uspešno pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb.

1.2 Predstavitev področja revizije

Zakon o varstvu okolja⁷ (v nadaljevanju: ZVO-1) določa⁸, da se v okviru državnega proračuna ustanovi Sklad za podnebne spremembe. Njegov namen je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb.

Viri financiranja Sklada za podnebne spremembe so prihodki, ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov, s katerimi se dodeljuje pravica do emisije toplogrednih plinov. Sredstva Sklada za podnebne spremembe pa naj bi se med drugim porabljala tudi za zmanjšanje emisije toplogrednih plinov in zmanjšanje emisij iz prometa z malo emisijami⁹.

Ministrstvo je v skladu s tretjim odstavkom 126.d člena ZVO-1 pristojno za upravljanje Sklada za podnebne spremembe. Sklad za podnebne spremembe naj bi deloval kot proračunski sklad, ustanovljen za nedoločen čas¹⁰. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014¹¹ (v nadaljevanju: ZIPRS1314) določa, da se polovica prihodkov, ustvarjenih s prodajo emisijskih kuponov na javni dražbi, porabi za uresničevanje ciljev Sklada za podnebne spremembe¹², pri čemer ti prihodki predstavljajo namenske prihodke proračuna za leti 2013 in 2014¹³, druga polovica prihodkov pa so prihodki proračuna. ZIPRS1314 je tako določil namenska sredstva in ne financiranje iz proračunskega sklada, kot to določa ZVO-1¹⁴. V reviziji smo želeli ugotoviti, ali je bil namen, za katerega so bila sredstva predvidena, dejansko tudi dosežen, za kar v revizijskem poročilu uporabljamo besedno zvezo "*doseganje ciljev porabe sredstev*".

⁷ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13.

⁸ 126.d člen ZVO-1 (do 22. 11. 2013). 23. 11. 2013 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 92/13), ki Sklad za podnebne spremembe določa v 128. členu. Navedene spremembe zakona pri reviziji priprave in izvedbe javnega razpisa nismo upoštevali, saj je bilo besedilo javnega razpisa objavljeno še pred njegovo uveljavitvijo.

⁹ 126.e člen ZVO-1.

¹⁰ Proračunski sklad je evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država oziroma občina zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov ter uresničevanja posebnega namena. Proračunski sklad se ustanovi s posebnim zakonom, mednarodno pogodbo ali odlokom občine. Akt o ustanovitvi proračunskega sklada mora določati: namen proračunskega sklada, čas, za katerega je proračunski sklad ustanovljen, ministrstvo oziroma občinski organ, ki je pristojen za upravljanje proračunskega sklada in za razpolaganje s sredstvi proračunskega sklada, ter vire financiranja proračunskega sklada – 56. člen Zakona o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF), Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

¹² 126.e člen ZVO-1 v povezavi s 126.d členom ZVO-1.

¹³ 15. točka prvega odstavka 14. člena ZIPRS1314.

¹⁴ Pogoji za financiranje Sklada za podnebne spremembe iz proračunskega sklada so bili vzpostavljeni januarja 2015.

Za upravljanje Sklada za podnebne spremembe bi moralo biti odgovorno ministrstvo, ki pripravi program porabe sredstev, v katerem določi merila za določitev upravičenih namenov porabe sredstev, način razdelitve sredstev ter ukrepe, ki bodo financirani s temi sredstvi. Z namenom doseganja ciljev na področju kakovosti zraka, je bila v letu 2013 predvidena izvedba ukrepa *Nakup novih avtobusov in tovornih EEV vozil ali EURO 6*¹⁵.

V reviziji smo preverili, ali sta revidiranca z izvedbo ukrepa pripomogla k uresničevanju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in ali sta bila pri tem uspešna.

1.3 Predstavitev revidirancev

1.3.1 Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je opravljalo naloge s področja varovanja okolja in podnebnih sprememb, med drugim je bilo pristojno tudi za upravljanje Sklada za podnebne spremembe. Za delovanje Sklada za podnebne spremembe so bila v okviru finančnega načrta ministrstva zagotovljena finančna sredstva, s katerimi mora predstojnik ministrstva razpolagati zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno¹⁶.

Odgovorni osebi Ministrstva za kmetijstvo in okolje v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, sta bili:

- Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje, do 20. 3. 2013 in
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014.

1.3.2 Ministrstvo za okolje in prostor

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁷ (v nadaljevanju: ZVRS-H) je 18. 9. 2014 začelo z delom novoustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor, na katerega je prešlo področje, ki ga je do takrat izvajalo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Novoustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor je poleg delovnega področja prostora in stanovanjske politike prevzelo tudi naloge s področja varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, varstva

¹⁵ Revidiranca pri navajanju ukrepa uporabljata nedosledno poimenovanje. Na primer v programu porabe sredstev je ukrep poimenovan kot *Nakup novih avtobusov in tovornih EEV vozil ali EURO 6*, v besedilu javnega razpisa pa kot *nakup novih vozil z EURO V EEV ali EURO VI motorjem kategorije N3 ali M3*. EURO V EEV oziroma EURO VI sta standarda, ki opredeljujeta največje dovoljene mejne vrednosti emisij onesnaževal zraka iz vozil z namenom izboljšanja kakovosti zraka. Po zahtevnosti je standard EURO V EEV med standardom EURO V in standardom EURO VI.

EEV (angl.: *Enhanced Environmentally Friendly Vehicle*) – do okolja prijazno vozilo.

¹⁶ V skladu s 65. členom ZJF.

¹⁷ Uradni list RS, št. 65/14.

pred ionizirajočimi sevanji, odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo, ki so bila pred tem v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje.

Odgovorna oseba Ministrstva za okolje in prostor med izvajanjem revizije je bila:

- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor, od 18. 9. 2014.

1.3.3 Eko sklad

Eko sklad je javni finančni sklad po predpisih o javnih skladih, ki spodbuja trajnostni razvoj s financiranjem naložb za preprečevanje, odpravljanje ali zmanjšanje obremenjevanja okolja. Ustanoviteljica Eko sklada je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice pa izvršuje vlada¹⁸.

Organa Eko sklada sta nadzorni svet in direktor. Pristojnosti nadzornega sveta so med drugim skrb, da javni sklad deluje skladno z namenom, zaradi katerega je bil ustanovljen, sprejem splošnih pogojev poslovanja javnega sklada, predlaga pa tudi imenovanje in razrešitev direktorja Eko sklada, ki vodi in zastopa Eko sklad¹⁹.

Po prvem odstavku 144. člena ZVO-1 Eko sklad spodbuja trajnostni razvoj skladno z nacionalnim programom varstva okolja, nacionalnim energetskega programom, skupno okoljsko in energetske politiko Evropske unije ter operativnimi in akcijskimi programi, sprejetimi na njihovi podlagi.

Dejavnosti, ki jih Eko sklad opravlja v javnem interesu, so v skladu z drugim odstavkom 144. člena ZVO-1 zlasti:

- spodbujanje naložb v infrastrukturo varstva okolja državnega in lokalnega pomena;
- spodbujanje naložb v izrabo obnovljivih virov energije;
- spodbujanje ukrepov učinkovite rabe energije;
- spodbujanje naložb s področja razvoja ali uporabe okoljskih tehnologij, ki preprečujejo, odpravljajo ali zmanjšujejo obremenjevanje okolja;
- spodbujanje različnih oblik izobraževanja in ozaveščanja javnosti ter
- druge dejavnosti in naloge s področja varstva okolja, ki so določene v ustanovitvenem aktu Eko sklada.

Na podlagi četrtega odstavka 144. člena ZVO-1 lahko minister pooblasti Eko sklad, da za račun ministrstva opravlja naloge ali del nalog v zvezi s sofinanciranjem dejavnosti iz drugega odstavka 144. člena ZVO-1 iz državnega proračuna. Eko sklad v ta namen sklene z ministrstvom pogodbo, s katero se določijo obseg, namen in pogoji opravljanja nalog oziroma dodeljevanja sredstev.

Kot eden od instrumentov, ki jih Eko sklad uporablja za opravljanje svojih dejavnosti, štejejo v skladu s 4. točko prvega odstavka 146. člena ZVO-1 nepovratna sredstva, vključno s subvencioniranjem obrestne mere oziroma stroškov, povezanih s posojili.

¹⁸ Prvi in tretji odstavek 143. člena ZVO-1.

¹⁹ 20., 22. in 23. člen Akta o ustanovitvi Eko sklada, Slovenskega javnega sklada (Uradni list RS, št. 112/09, 1/12, 98/12, 20/13) v povezavi s 16. členom Zakona o javnih skladih (v nadaljevanju: ZJS-1; Uradni list RS, št. 77/08).

Odgovorne osebe Eko sklada v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile:

- Kristina Šteblaj, vršilka dolžnosti direktorice, od 1. 11. 2012 do 29. 1. 2013,
- Milenko Zihlerl, direktor, od 30. 1. 2013 do 3. 7. 2015 in
- mag. Hinko Šolinc, vršilec dolžnosti direktorja, od 3. 7. 2015.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbirali, pregledovali in proučevali revizijske dokaze, povezane z doseganjem ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, z izvedbo javnega razpisa. Pri tem smo uporabili predvsem naslednje kvalitativne metode in tehnike revidiranja:

- proučevanje pravnih in drugih podlag;
- vpogled v zbirko dokumentarnega gradiva na Eko skladu (v delu, ki se nanaša na dokumentacijo javnega razpisa);
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije javnega razpisa;
- proučevanje drugih javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- intervjuji z revidirancema in pisna vprašanja revidirancema ter
- pridobivanje podatkov pri Ministrstvu za infrastrukturo²⁰, ki sicer ni bilo določeno za revidiranja.

²⁰ Na podlagi ZVRS-H je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor od 18. 9. 2014 nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo.

2. DOSEGANJE CILJEV

V reviziji smo preverili, ali sta bila ministrstvo in Eko sklad z izvedbo javnega razpisa uspešna pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb.

2.1 Priprava programa porabe sredstev

Preverili smo, ali je bilo ministrstvo uspešno pri pripravi programa porabe sredstev v delu, ki se nanaša na ukrep za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov. Ugotavljali smo, ali so bili cilji v programu porabe sredstev določeni tako, da so bili relevantni, natančni, časovno določeni, merljivi ter dosegljivi, da bi bilo omogočeno spremljanje njihovega uresničevanja²¹.

Kot izhaja iz ZVO-1, je namen Sklada za podnebne spremembe sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Uveljavitev ZIPRS1314 je povzročila odmik od predvidenega načina financiranja, kot ga je opredelil ZVO-1, saj je ZIPRS1314 določil namenska sredstva in ne financiranje iz proračunskega sklada. Za uresničevanje njegovih ciljev je bila tako odprta namenska proračunska postavka pri ministrstvu 9969 – Sklad za podnebne spremembe.

V skladu s prvim odstavkom 126.e člena ZVO-1 se sredstva Sklada za podnebne spremembe, pridobljena z javno dražbo emisijskih kuponov, porabijo za izvedbo nujnih ukrepov v Evropski uniji in tretjih državah, zlasti pa za:

- zmanjšanje emisije toplogrednih plinov;
- prilagajanje na vplive podnebnih sprememb v Evropski uniji in tretjih državah, zlasti državah v razvoju;
- financiranje raziskav in razvoja za blaženje in prilagajanje podnebnim spremembam tudi na področju letalstva in letalskega prometa;
- zmanjševanje emisij iz prometa z malo emisijami;
- kritje stroškov upravljanja sistema trgovanja z emisijskimi kuponi v Evropski uniji;
- financiranje prispevkov v Svetovni sklad za energetska učinkovitost in obnovljive vire energije ter
- preprečevanje krčenja gozdov.

Ukrep nakup novih avtobusov in tovornih vozil z motorjem EURO V EEV ali EURO VI je bil v programu porabe sredstev naveden kot ukrep, ki bo financiran v letu 2013. V tabeli 1 so predstavljene glavne lastnosti načrtovanega ukrepa.

²¹ Metoda SMART (angl.: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-specific*).

Tabela 1: "Nakup novih avtobusov in tovornih EEV vozil ali EURO 6", kot je naveden v programu porabe sredstev

Opis ukrepa	
Predvidena višina finančnih sredstev	do 60 odstotkov
Pristojnost za izvajanje/kdo bo izvedel javni razpis	Eko sklad
Zagotavljanje izvajanja cilja	doseganje ciljev na področju kakovosti zraka (Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo)
Kazalnik v letih 2013/2014	število novih vozil
Kazalnik v letu 2020	zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in izboljšanje kakovosti zraka
Pričakovani učinek na gospodarsko rast v Republiki Sloveniji	izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva

Vir: Program porabe sredstev, stran 17.

Po podatkih ministrstva je bil ukrep umeščen v program porabe sredstev ob njegovi predložitvi na vladno obravnavo. Navedeni ukrep ni bil vključen v program porabe sredstev, ki ga je ministrstvo pred tem posredovalo v javno obravnavo in medresorsko usklajevanje. Iz tega izhaja, da je ministrstvo naknadno spremenilo program in ga dopolnilo z navedenim ukrepom. Razlogi za takšno odločitev ministrstva v programu porabe sredstev ali spremnih dokumentih niso navedeni.

Kot je razvidno iz tabele 1, ukrep v programu porabe sredstev ni bil podrobneje obrazložen, da bi bilo razvidno, kako naj bi ta ukrep pripomogel k uresničevanju posameznega cilja, navedenega v ZVO-1. Navedeno je le, da bo ukrep pripomogel k doseganju ciljev na področju kakovosti zraka s sklicem na Direktivo 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo²². Druge podrobnosti glede uresničevanja ciljev iz ZVO-1 ali ciljev iz te evropske direktive v programu porabe sredstev pri navedenem ukrepu niso navedene. Zato je mogoče kot cilj predlaganega ukrepa obravnavati zgolj (splošno) doseganje ciljev na področju kakovosti zraka.

Kot pričakovani učinek na gospodarsko rast v Republiki Sloveniji je v programu porabe sredstev pri tem ukrepu navedeno izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva. Pogoji in merila za dodelitev sredstev upravičencem v programu porabe sredstev niso podrobneje opredeljeni. Kot kazalnik za spremljanje, ocenjevanje in izboljševanje stanja v letih 2013/2014 je v programu porabe sredstev navedeno *število novih vozil*, kar po naši oceni ni v celoti ustrezen kazalnik, saj z njim merimo le število vozil, ne pa njihovega prispevka k izboljšanju kakovosti zraka. Posamezno vozilo je lahko različno (bolj ali manj) ekološko učinkovito, zato je prispevek takega vozila k izboljšanju kakovosti zraka lahko različen (večji ali manjši). Pričakovali bi, da bi bil kazalnik oblikovan tako, da bi z njim lahko izmerili izboljšanje stanja na področju

²² UL L, št. 152/1 z dne 11. 6. 2008.

kakovosti zraka. Za leto 2020 je kot kazalnik v programu porabe sredstev navedeno *zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter izboljšanje kakovosti zraka*.

Ministrstvo je v zvezi z naknadno uvrstitvijo predlaganega ukrepa v program porabe sredstev navedlo, da je šlo za splet okoliščin in političen dogovor, predvsem pa so ugotovili²³, da predvideni ukrep energetske sanacije stavb ni bil časovno izvedljiv do konca leta 2013. Zato je bila sprejeta odločitev, da ministrstvo v program porabe sredstev vključi ukrep nakup novih avtobusov in tovornih vozil EURO V EEV ali EURO VI, ki je s strokovnega vidika ustrezal merilom za določitev upravičenih namenov porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in ki je bil tudi časovno izvedljiv do konca leta 2013.

Ministrstvo za infrastrukturo je v zvezi z uvrstitvijo predlaganega ukrepa v program porabe sredstev navedlo, da je od ministrstva, pristojnega za okolje, prejelo v medresorsko usklajevanje predlog programa porabe sredstev, na katerega je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor podalo svoje pripombe, ki ne vključujejo predloga umestitve ukrepa "Nakup novih avtobusov in tovornih EEV vozil ali EURO 6" v program porabe sredstev. Ministrstvo za infrastrukturo je prejelo tudi predlog programa porabe sredstev, ki je bil posredovan vladi ter v katerega je bil predlagani ukrep že vključen. Prav tako je Ministrstvo za infrastrukturo navedlo, da je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor predlog podprlo, nima pa pisne dokumentacije o tem, kdo je predlagal vključitev ukrepa v program porabe sredstev.

Po naši oceni cilj programa porabe sredstev v delu, ki se nanaša na predlagani ukrep:

- *ni v celoti relevanten* za doseg ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, kot so določeni v 126.e členu ZVO-1, saj iz programa porabe sredstev ni jasno razvidno, na uresničevanje katerega od ciljev, navedenih v ZVO-1, vpliva predlagani ukrep;
- *ni natančen*, saj ne vsebuje opredelitve izhodiščnega ter zelenega končnega stanja, ki naj bi ga s predvidenim ukrepom dosegli;
- *je časovno določen*, in sicer naj bi ukrep izvedli leta 2013, kazalnike za merjenje uspešnosti doseganja cilja pa preverjali v letih 2013/2014 in v letu 2020;
- *ni merljiv*, saj program porabe sredstev ne določa, kdaj so cilji (in kateri) doseženi; v programu porabe sredstev sta za predlagani ukrep navedena kazalnika (število novih vozil v letih 2013/2014 in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter izboljšanje kakovosti zraka v letu 2020), vendar noben od njiju ne vsebuje številčnih podatkov, ki bi omogočili oceno kdaj je cilj dosežen;
- *ni mogoče oceniti dosegljivosti* cilja programa porabe sredstev (v delu, ki se nanaša na proučevani ukrep), saj ni niti natančen niti merljiv.

Ministrstvo pred uvrstitvijo ukrepa v program porabe sredstev ni pripravilo analize stanja okolja in vpliva avtobusov in težkih tovornih vozil na okolje. Le z natančno oceno začetnega stanja in vzpostavljenim sistemom za spremljanje izboljšanja stanja okolja, ki je neposredno učinek izbranega ukrepa, bi lahko ocenili uspešnost izvedenega ukrepa pri doseganju zastavljenih ciljev. S tem bi ločili vpliv avtobusov in težkih tovornih vozil na kakovost zraka od drugih dejavnikov, ki niso predmet tega ukrepa, čeprav lahko nekateri izmed njih močno vplivajo na kakovost zraka (na primer izpusti iz industrijskih objektov, kurišč, osebnih vozil, tranzitnega tovornega prometa, trohnenje biomase).

²³ Pri tem je sodelovalo vsaj še ministrstvo, pristojno za promet.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni bilo uspešno pri pripravi programa porabe sredstev v delu, ki se nanaša na ukrep za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov, saj cilj, kot je določen v programu porabe sredstev, ni bil v celoti relevanten, natančen ter merljiv, poleg tega tudi ni bilo mogoče oceniti, ali je bil cilj programa porabe sredstev dosegljiv ali ne.

Ukrepa ministrstva

Ministrstvo je pripravilo predlog Programa porabe sredstev proračunskega sklada za podnebne spremembe v letih 2015 in 2016, v katerega je vključilo oceno učinkov nekaterih izbranih ukrepov, ki jih načrtuje v letih 2015 in 2016.

Ministrstvo je v registru tveganj, v delu, ki se nanaša na pripravo programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe, določilo ukrep, s katerim naj bi ministrstvo v prihodnje zagotovilo, da bodo prihodnji programi porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe vsebovali cilje in pričakovane učinke ukrepov, financiranih iz Sklada za podnebne spremembe.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prihodnje programe porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe pripravi tako, da bodo v programu porabe sredstev na jasn in razumljiv način predstavljeni cilji porabe sredstev. Pri tem naj ministrstvo zagotovi, da bodo cilji porabe sredstev v celoti določeni tako, da so relevantni, natančni, časovno določeni, merljivi ter dosegljivi in da je omogočeno spremljanje njihovega uresničevanja ter da bodo posamezni ukrepi jasno povezani s temi cilji.

2.2 Priprava in izvedba javnega razpisa ter nadzor

Preverili smo tudi, ali sta bila ministrstvo in Eko sklad uspešna pri pripravi in izvedbi javnega razpisa. Ugotavljali smo, ali so bili izpolnjeni nujni pogoji²⁴, ki bi omogočili izbor vlagateljev, ki bi najbolj prispevali k doseganju zelenih učinkov.

2.2.1 Vloga ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa

Kot je navedeno v točki 1.3.1 tega poročila, mora predstojnik ministrstva s finančnimi sredstvi, ki so v okviru finančnega načrta ministrstva zagotovljena za namen Sklada za podnebne spremembe²⁵, v skladu s 65. členom ZJF razpolagati zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno.

Ministrstvo je z Eko skladom 15. 11. 2013 sklenilo Pogodbo o izvajanju ukrepov Programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v letu 2013²⁶ (v nadaljevanju: pogodba), s katero je pooblastilo Eko sklad, da v imenu in za račun ministrstva izvede vsa opravila za izvedbo in zaključek javnega razpisa v letu 2013 vključno s pripravo in objavo javnega razpisa.

²⁴ Med nujne pogoje štejemo ustreznost pogojev za kandidiranje in meril za ocenjevanje v besedilu javnega razpisa in razpisni dokumentaciji ter izvedbo v skladu s pravnimi podlagami in besedilom javnega razpisa.

²⁵ Ker so bili pogoji za financiranje Sklada za podnebne spremembe iz proračunskega sklada, kot to predvideva ZVO-1, vzpostavljeni šele januarja 2015, so bila za ta namen predvidena sredstva v okviru proračunske postavke ministrstva.

²⁶ Pogodba št. 2330-13-00189 je bila podpisana po tem, ko je vlada 12. 11. 2013 sprejela Rebalans poslovnega in finančnega načrta za leto 2013 Eko sklada, ki vključuje tudi izvedbo ukrepa nakupa novih avtobusov in tovornih vozil z motorjem EURO V EEV ali EURO VI.

Pri pripravi besedila javnega razpisa je ministrstvo sodelovalo tako, da je le preverilo ustreznost ukrepa z vidika zmanjševanja emisij toplogrednih plinov in onesnaževanja zraka²⁷, tehnične podrobnosti oziroma posebnosti glede pogojev za nakup vozil v javnem razpisu pa je določilo ministrstvo, pristojno za promet.

Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa sodelovalo tako, da je v okviru proračunske postavke 9969 – Sklad za podnebne spremembe zagotovilo finančna sredstva v znesku 4.200.000 evrov. V skladu s 3. členom pogodbe je bilo do 4 milijone evrov predvidenih za nakup novih avtobusov in tovornih vozil EURO V EEV in EURO VI, do 200.000 evrov pa za stroške Eko sklada v zvezi z navedenimi opravili²⁸.

Drugih oblik sodelovanja ministrstva pri pripravi besedila javnega razpisa in pri izvedbi javnega razpisa v reviziji nismo ugotovili.

Med izvajanjem revizije smo, glede sodelovanja pri pripravi besedila javnega razpisa in razpisne dokumentacije, pridobili pojasnilo Ministrstva za infrastrukturo, da je z Eko skladom sodelovalo predvsem pri pripravi strokovnih izhodišč in da je predlagalo popravke besedila javnega razpisa²⁹.

2.2.2 Vloga Eko sklada pri pripravi in izvedbi javnega razpisa

Eko sklad je na dan podpisa pogodbe, 15. 11. 2013, z ministrstvom objavil besedilo javnega razpisa v Uradnem listu Republike Slovenije³⁰. Predmet javnega razpisa so bila nepovratna sredstva v obliki državne pomoči za nakup novih vozil z EURO V EEV ali EURO VI motorjem kategorije N3³¹ ali M3³², ki so bila na ime vlagatelja prvič po proizvodnji registrirana v Republiki Sloveniji. Skupni obseg razpisanih sredstev za namen javnega razpisa je znašal do 4 milijone evrov.

²⁷ S trdnimi oziroma prašnimi delci.

²⁸ Poraba teh sredstev ni bila predmet preverjanja v tej reviziji.

²⁹ Po podatkih Ministrstva za infrastrukturo so podali pripombe na predlog razpisne dokumentacije, in sicer da se črta pogoj, da imajo za vozila kategorije M3 pravico do finančne pomoči pravne osebe, ki izvajajo gospodarsko javno službo v okviru javnega potniškega prometa, zaradi zagotovitve enakopravnega položaja vsem vlagateljem na javnem razpisu. Poleg tega so Eko skladu med izvedbo javnega razpisa sporočili, da so prevozniške zbornice izrazile pomisleke glede pogoja, ki se nanaša na dobo prepovedi odtujitve vozila po izdaji sklepa o dodelitvi pomoči. Predlagali so skrajšanje dobe s treh na dve leti, kar pa je Eko sklad odklonil z obrazložitvijo, da za to ni podlage.

³⁰ Sklicujoč se med drugim na četrti odstavek 144. člena ZVO-1, 146.d člen ZVO-1 ter Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13; v nadaljevanju: pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna). Besedilo javnega razpisa je bilo objavljeno v Uradnem listu RS, št. 94/13.

³¹ Motorna vozila z vsaj štirimi kolesi, načrtovana in izdelana za prevoz blaga z največjo maso večjo od 12 ton. Podrobneje o tem Pravilnik o ES-homologaciji in posamični odobritvi motornih vozil (Uradni list RS, št. 31/09, 78/09). Pravilnik o ES-homologaciji in posamični odobritvi motornih vozil je prenehal veljati 1. 4. 2011, z uveljavitvijo Zakona o motornih vozilih (Uradni list RS, št. 106/10). Kljub temu se pravilnik uporablja do začetka uporabe novega predpisa, če njegove določbe niso v nasprotju z Zakonom o motornih vozilih.

³² Motorna vozila z vsaj štirimi kolesi, načrtovana in izdelana za prevoz potnikov z več kot osmimi sedeži poleg vozniškega sedeža in največjo maso večjo od pet ton. Podrobneje o tem Pravilnik o ES-homologaciji in posamični odobritvi motornih vozil.

Da bi ocenili, ali so bili izpolnjeni nujni pogoji, ki bi omogočili uspešno pripravo in izvedbo javnega razpisa, smo proučili pogoje za kandidiranje na javnem razpisu in merila za izbor vlog, kot tudi ali je bil javni razpis izveden skladno s pravnimi podlagami in besedilom javnega razpisa. Ugotovitve in ocene so predstavljene v nadaljevanju.

Pojasnilo Eko sklada

Glede priprave in izvedbe javnega razpisa je Eko sklad pojasnil, da so bili v pripravo besedila javnega razpisa v znatni meri aktivno vključeni tudi drugi deležniki, ki so sodelovali predvsem v delu, ki se nanaša na oblikovanje pogojev za kandidiranje na javnem razpisu. Po zagotovilih Eko sklada so se intenzivno usklajevali z drugimi ministrstvi in dosledno upoštevali njihove predloge, medtem ko od pristojnega ministrstva niso prejeli pripomb, usmeritev, navodil in ustrežnejših rešitev. Zato so predvidevali, da je vsebina javnega razpisa ustrezna in korektna.

Glede načrtovanih časovnih rokov je Eko sklad opozarjal, da ni dovolj časa, da bi bil javni razpis korektno pripravljen in pravilno izveden, vključno s težavami zaradi pomanjkanja kadrov v povezavi s pripravo dokumentacije, pregledom vlog, izdajo odločb in podpisom pogodb s prejemniki sredstev.

Eko sklad je s podpisom pogodbe z ministrstvom, da v imenu in za račun ministrstva izvede vsa dejanja ter opravila za pripravo in izvedbo javnega razpisa, ter z objavo besedila javnega razpisa prevzel odgovornost za pripravo vsebine javnega razpisa in tudi za njegovo izvedbo, kljub temu da je bil pri pripravi besedila javnega razpisa izpostavljen različnim interesom in poskusom vplivanja zunanjih deležnikov.

2.2.2.a Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu

Med pogoji za kandidiranje na javnem razpisu je bila zahteva, da mora biti vozilo, ki bo predmet sofinanciranja, novo. Kot novo se je štelo vozilo, ki je bilo kupljeno po 1. 1. 2010, kar pomeni, da je vlagatelj vozilo dejansko lahko uporabljal že več kot tri leta, vendar je izpolnjevalo pogoj za novo vozilo, vlagatelj pa je bil upravičen do sofinanciranja pri njegovem nakupu. Tako opredeljen pogoj v besedilu javnega razpisa, po naši oceni, nima spodbujevalnega učinka in je neskladen z drugim ter tretjim odstavkom 8. člena Uredbe Komisije (ES) št. 800/2008 z dne 6. avgusta 2008 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive s skupnim trgovom z uporabo členov 87 in 88 Pogodbe³³ (v nadaljevanju: uredba o splošnih skupinskih izjemah), ki se v skladu s 1. in 19. členom uporablja za pomoč za nakup novih prevoznih sredstev, ki podjetjem, dejavnim v prometnem sektorju, omogoča preseganje standardov Skupnosti oziroma povišanje ravni varstva okolja v odsotnosti standardov Skupnosti. Spodbujevalni učinek bi bil dosežen, ko bi vlagatelji na podlagi objavljenega javnega razpisa kupili vozila in ne obratno, ko so vlagatelji predložili vloge za sofinanciranje – celo leta – po tem, ko so že kupili vozila.

2.2.2.b Merila za ocenjevanje vlog

Javni razpis ni vseboval meril, na podlagi katerih bi Eko sklad med prejetimi vlogami izbral tiste, ki bodo najbolj pripomogle k doseganju zelenega učinka, to je k doseganju ciljev na področju kakovosti zraka oziroma k doseganju ciljev, opredeljenih v 126.e členu ZVO-1. Kot izhaja iz besedila javnega razpisa, je bilo ključno, da je vlagatelj čim prej oddal svojo vlogo, ki je morala biti pravilno označena in zaprta. Če

³³ Pomoč, dodeljena podjetjem, ki je vključena v to uredbo, ima spodbujevalni učinek, če je upravičenec zadevni državi članici predložil zahtevek za pomoč, preden se je projekt ali dejavnost začela izvajati (UL L, št. 214/3 z dne 9. 8. 2008).

je bila vloga nepopolna, jo je vlagatelj lahko skladno z besedilom javnega razpisa in pravnimi podlagami dopolnil³⁴. Odsotnost meril, kot obvezne sestavine javnega razpisa, predstavlja neskladje s 4. točko prvega odstavka 219. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna³⁵ ter neskladje s 6. točko tretjega odstavka 220. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna³⁶. Zahtevo po uporabi meril vsebuje tudi drugi odstavek 146.d člena ZVO-1, ki določa, da Eko sklad z javnim razpisom med drugim določi zlasti pogoje za dodelitev sredstev in -merila za ocenjevanje in vrednotenje posameznih naložb oziroma ozaveščevalnih projektov ali programov ter da se razpisana sredstva dodelijo za tiste naložbe, projekte ali programe, ki so v izbirnem postopku višje ocenjeni oziroma ovrednoteni.

2.2.2.c Rok za predložitev vlog za prvo odpiranje

V besedilu javnega razpisa je bilo določeno, da bodo na posamezno odpiranje vlog uvrščene vse pravilno označene in zaprte vloge, ki bodo, ne glede na način dostave, prispele na naslov Eko sklada zadnji delovni dan pred dnevom odpiranja vlog, najkasneje do 14:00. Besedilo javnega razpisa je bilo objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije v petek, 15. 11. 2013 po 14:00³⁷. Za prvo odpiranje, ki je bilo predvideno 19. 11. 2013, je bil zadnji rok za dospetje vlog ponedeljek, 18. 11. 2013 do 14. ure³⁸. Od objave besedila javnega razpisa do datuma, do katerega so morale vloge prispeti na Eko sklad za prvo odpiranje, je tako minilo manj kot tri dni oziroma ob upoštevanju sobote in nedelje pa celo manj kot en delovni dan. Navedeno pomeni, da so imeli vlagatelji izjemno malo časa za pripravo in dostavo kakovostnih vlog na Eko sklad za prvo odpiranje. Ocenjujemo, da je bil rok za predložitev vlog za prvo odpiranje prekratek in predstavlja neskladje s prvim odstavkom 221. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna, ki določa, da mora biti rok za predložitev vlog dovolj dolg, da lahko vlagatelj pripravi kakovostno vlogo v skladu z zahtevanimi pogoji v razpisni dokumentaciji.

Iz dokumentacije izhaja, da je tudi Eko sklad ocenil, da rok, ki je bil v javnem razpisu predviden za oddajo vlog, ni bil ustrezen. O tem je pred objavo javnega razpisa obvestil ministrstvo, saj je menil, da vsi upravičenci ne bodo imeli možnosti za sodelovanje, ker je bil javni razpis objavljen kratek čas, ko je velik del upravičencev na poti, torej izven prostorov podjetja. Velik del upravičencev se zato ne bi mogel pravočasno odzvati na javni razpis in oddati svojo vlogo.

Kljub temu da rok za oddajo vlog ni bil ustrezen, je Eko sklad, ki je bil odgovoren za pripravo in izvedbo javnega razpisa, vseeno objavil besedilo javnega razpisa.

³⁴ Tako da kasneje, na podlagi poziva k dopolnitvi, predloži manjkajoča in/ali dopolni neustrezna dokazila, s katerimi izkaže, da izpolnjuje vse zahtevane pogoje iz javnega razpisa.

³⁵ Objava javnega razpisa za dodelitev sredstev, ki mora biti objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, mora vsebovati med drugim navedbo meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev.

³⁶ Obvezni sestavni deli razpisne dokumentacije so navedba vrste meril, s pomočjo katerih se med tistimi, ki izpolnjujejo pogoje, izberejo prejemniki sredstev, način njihove uporabe in pomen posameznih meril.

³⁷ Točnega časa objave ni mogoče ugotoviti. Uradni list Republike Slovenije je bil elektronsko podpisan 15. 11. 2013 ob 14:00:37.

³⁸ Veljala je prejemna teorija, to je čas prispetja vloge na Eko sklad in ne čas oddaje vloge na pošto.

2.2.2.d Različne navedbe v besedilu javnega razpisa

V besedilu javnega razpisa so bile različne navedbe o tem, kdaj poteče rok za predložitev pravočasne vloge. Kot datumi odpiranja vlog so bili v javnem razpisu³⁹ navedeni: 19. 11. 2013, 22. 11. 2013, 26. 11. 2013, 29. 11. 2013 in 3. 12. 2013, pri čemer je moral vlagatelj vlogo predložiti en delovni dan pred rokom za odpiranje, do 14:00. V besedilu javnega razpisa je bilo še navedeno⁴⁰, da bodo obravnavane tiste vloge, ki bodo prispele na Eko sklad v obdobju od objave v Uradnem listu Republike Slovenije do razdelitve vseh razpisanih sredstev oziroma najkasneje do petka, 29. 11. 2013.

Zadnje odpiranje vlog je bilo predvideno za torek, 3. 12. 2013, torej je bil, glede na navedbe v besedilu javnega razpisa, ponedeljek, 2. 12. 2013 zadnji delovni dan za predložitev vlog in ne 29. 11. 2013, kot je to navedeno v besedilu javnega razpisa. Različne navedbe v besedilu javnega razpisa po naši oceni pomembno vplivajo na (različno) razumevanje vlagateljev, kdaj poteče rok, do katerega morajo biti predložene vloge in s tem tudi na njihovo ravnanje⁴¹.

2.2.2.e Zagotavljanje enakopravne možnosti za prijavo na javni razpis

Prva vloga, prispela na javni razpis, je bila oddana po pošti le dobre tri ure po objavi javnega razpisa⁴². V treh urah in pol po objavi javnega razpisa so svoje vloge po pošti oddali še trije vlagatelji. Osem ur po objavi javnega razpisa je svoje vloge po pošti oddalo skupaj 16 vlagateljev, od tega je en vlagatelj predložil dokumentacijo za 62 vozil. Vse navedeno pomeni, da so imeli nekateri vlagatelji v zelo kratkem času (le nekaj ur po objavi javnega razpisa) že pripravljeno obsežno dokumentacijo za več deset vozil. Grafični prikaz časovne razporeditve oddaje vlog na dan objave javnega razpisa je razviden s slike 1.

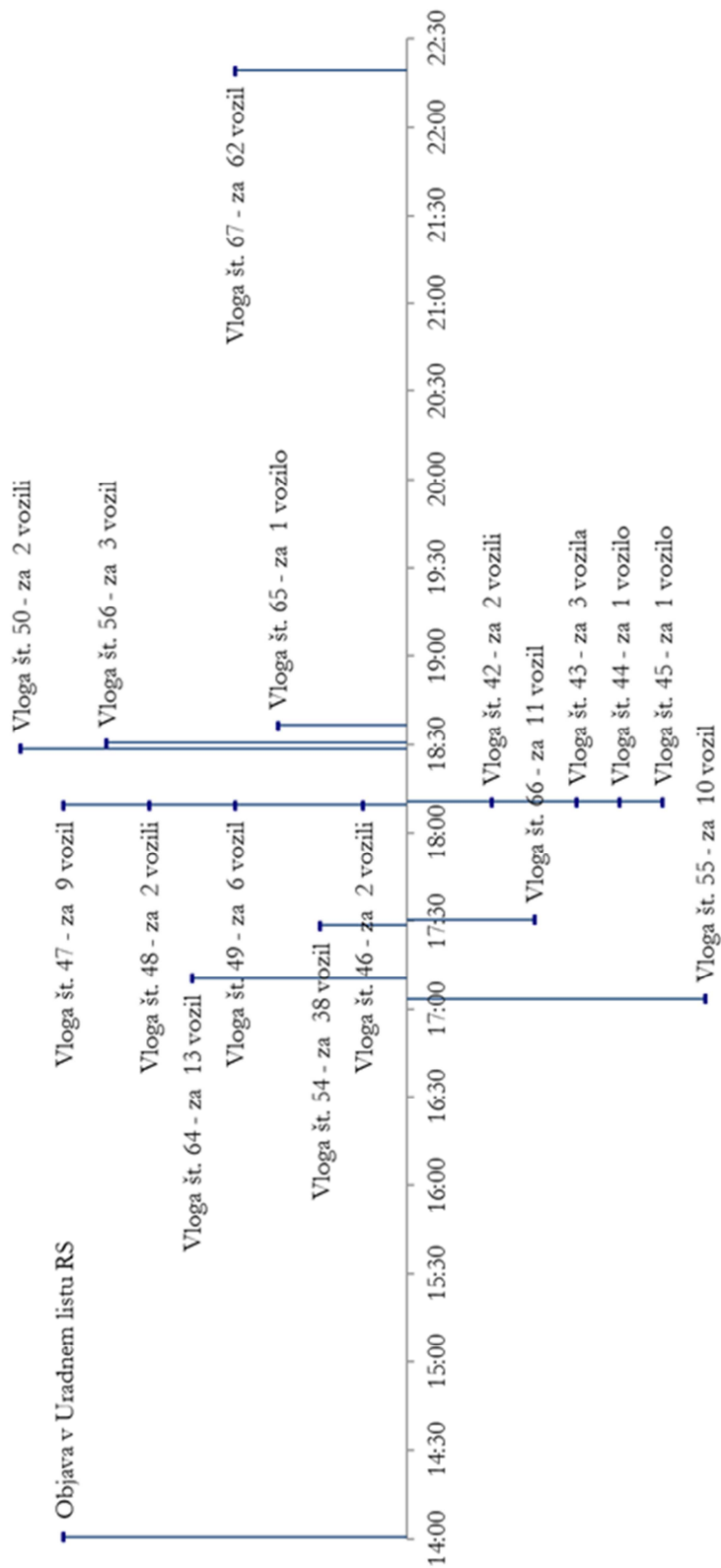
³⁹ 6. točka javnega razpisa.

⁴⁰ 8. točka javnega razpisa.

⁴¹ Javni razpis za dodelitev sredstev mora biti v skladu s 7. točko prvega odstavka 219. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, pri čemer mora objava javnega razpisa vsebovati zlasti rok, do katerega morajo biti predložene vloge za dodelitev sredstev. Navedeno pomeni, da mora biti rok, do katerega morajo biti predložene vloge za dodelitev sredstev, določen v objavi javnega razpisa na nedvoumen način oziroma mora biti objava javnega razpisa glede tega poenotena.

⁴² Vlogo št. 55 za sofinanciranje desetih vozil je vlagatelj oddal 15. 11. 2013 ob 17:04. Vlogam je Eko sklad dodeljeval zaporedne številke glede na čas prispetja posamezne vloge na Eko sklad oziroma glede na čas njenega zabeleženja na Eko skladu.

Slika 1: Časovna razporeditev oddaje vlog po pošti na dan objave javnega razpisa



Vir: podatki Eko sklada.

Glede na to, da so pri pripravi besedila javnega razpisa sodelovali tudi drugi deležniki, ki so bili seznanjeni tako z vsebino javnega razpisa kot tudi s predvidenimi roki njegove objave, po naši oceni Eko sklad ni v celoti obvladoval tveganja glede zagotavljanja enakopravne možnosti vseh potencialnih vlagateljev pri prijavi na javni razpis. Zaradi kratkega obdobja, ki je bil predviden za predložitev vlog za prvo odpiranje, kot tudi zaradi odsotnosti meril, na podlagi katerih bi Eko sklad izbral tiste vlagatelje, ki bi najbolj pripomogli k doseganju ciljev na področju kakovosti zraka, je zadostovalo le, da je vlagatelj pravočasno oddal svojo vlogo in si ob izpolnjevanju zahtevanih pogojev s tem že zagotovil finančno pomoč za že kupljena vozila. Predčasna seznanitev z besedilom javnega razpisa je bila zato očitno ključnega pomena, saj so nekateri vlagatelji lahko vnaprej pripravili dokumentacijo in jo ob objavi javnega razpisa le še pravočasno oddali. S tem so imeli neupravičeno prednost pred ostalimi vlagatelji. To pri javnem razpisu – kjer niso bila določena merila za izbor najbolj upravičenih prejemnikov, temveč je o prejemnikih sredstev odločal vrstni red prispelih vlog – pomembno vpliva na to, kateri vlagatelji bodo prejeli sredstva in kateri ne.

Eko sklad je skoraj vsa razpoložljiva sredstva razdelil med vlagatelje, ki so svoje vloge oddali do roka, ki je bil predviden za prvo odpiranje. Od skupaj 193 prejetih vlog je Eko sklad 189 vlog ocenil kot popolne⁴³ in vlagateljem razdelil 3.975.250 evrov, tako da je ostalo nerazdeljenih 24.750 evrov. Ker je bila večina vseh razpisanih sredstev razdeljena že na podlagi prvega odpiranja vlog, je Eko sklad 22. 11. 2013 objavil obvestilo o zaključku javnega razpisa⁴⁴. Eko sklad je vlagateljem izdal sklepe o dodelitvi pravice do nepovratne finančne pomoči oziroma sklepe o zavrnitvi/zavrženju vloge za nepovratno finančno pomoč. Eko sklad je z vlagatelji, ki jim je bila priznana pravica do nepovratne finančne pomoči, sklenil 189 pogodb o sofinanciranju. Največji znesek, ki ga je Eko sklad odobril posameznemu vlagatelju, znaša 158.100 evrov⁴⁵, najmanjši znesek pa 1.950 evrov⁴⁶. Povprečje odobrenih ter dodeljenih sredstev po sklenjenih pogodbah znaša 21.033 evrov na vlogo. Po podatkih Eko sklada so sofinancirali nakup 1.221 vozil, od katerih jih je bilo 181 kupljenih v letu 2010, 342 vozil v letu 2011, 345 vozil v letu 2012 in 353 vozil v letu 2013, kar pomeni, da je bilo 868 vozil kupljenih pred letom 2013. Med vsemi sofinanciranimi vozili je imelo 152 vozil motor EURO VI (12,4 odstotka), vsa ostala vozila (87,6 odstotka) pa so imela motor EURO V EEV, ki je po zahtevnosti nižji standard kot EURO VI.

Do roka za predložitev vlog za drugo odpiranje vlog (21. 11. 2013 do 14:00, kar je bilo šest dni po objavi javnega razpisa) je prispelo 335 vlog, kar je za skoraj 74 odstotkov več, kot jih je prispelo do roka za prvo odpiranje. Tudi na podlagi tega podatka je mogoče sklepati, da rok za predložitev vlog za prvo odpiranje ni bil ustrezen ter da večina vlagateljev v tako kratkem času ni mogla pripraviti dokumentacije.

2.2.2.f Prejem in razvrščanje vlog

Na podlagi pregleda dokumentacije prvega odpiranja vlog smo ugotovili, da je do roka, ki je bil v besedilu javnega razpisa določen kot skrajni rok, do katerega lahko vlagatelj predloži vlogo, ki bo predmet prvega odpiranja, skupaj prispelo 193 vlog, od tega je bilo 155 vlog oddanih osebno, 38 vlog pa je bilo oddanih po pošti.

⁴³ Tri vloge je Eko sklad zavrnil (po predlogu strokovne komisije vloga ni izpolnjevala zahtev iz javnega razpisa – bodisi vlagatelj ni ustrezno izkazal lastništva vozila bodisi ni bil prvi lastnik vozila oziroma vozilo ni bilo novo), eno vlogo pa zavrgel (vlagatelj vloge ni ustrezno dopolnil).

⁴⁴ Uradni list RS, št. 96/13.

⁴⁵ Vloga št. 67.

⁴⁶ Vloge št. 5, 6 in 7.

Za 35 vlog⁴⁷ ni mogoče ugotoviti, kdaj točno so prispele na Eko sklad, saj niso označene ure prejema vloge, zaradi tega ni mogoče ugotoviti, ali so bile te vloge pravočasne (datum prejetja: ponedeljek, 18. 11. 2013 do 14:00), čeprav smo ugotovili, da je Eko sklad te vloge uvrstil v prvo odpiranje in kasneje tudi v ocenjevanje vlog, ko so bile te vloge ocenjene kot ustrezne za izdajo sklepa o odobritvi nepovratne finančne pomoči. Zaradi tega smo podrobneje pregledali tudi dokumentacijo, ki je evidentirana v zbirki dokumentarnega gradiva Eko sklada. Ugotovili smo, da je bila zagotovo vsaj ena vloga v zbirko dokumentarnega gradiva evidentirana šele naslednji dan, na podlagi česar ni bilo mogoče oceniti, ali je bila ta vloga pravočasna⁴⁸. Navedeno vlogo je Eko sklad obravnaval kot pravočasno in v nadaljevanju vlagatelju s sklepom odobril ter s pogodbo o sofinanciranju dodelil 30.000 evrov nepovratne finančne pomoči (za deset vozil). Med izvajanjem revizije smo Eko sklad zaprosili za pojasnila v zvezi s prejemom ter razvrščanjem vlog, vendar smo ugotovili, da ta v celoti ne odražajo dejanskega stanja, ugotovljenega z revizijo. V nadaljevanju navajamo nekaj tovrstnih primerov neskladij:

- Eko sklad je v zvezi z razvrščanjem vlog, ki so prispele po pošti, pojasnil, da se je poštna vreča stresla, ločila se je tekoča pošta in vloge za javni razpis; vloge so se v ponedeljek, 18. 11. 2013 do 9:00 naključno razvrstile in opremile z zaporednimi številkami, žigom prejema in uro prejetja, ki je bila pri vseh vlogah iz iste poštna vreče enaka, in sicer ura prihoda poštarja praviloma ob 7:30; v reviziji smo ugotovili, da trditev Eko sklada v celoti ne drži, saj vloge od št. 41 do št. 75, ki so bile oddane po pošti, nimajo označene ure prejema vloge; poleg tega so bile te vloge razvrščene precej po 9:00, saj so pred njimi (glede na zaporedne številke vlog) na Eko skladu sprejeli in oštevilčili vloge, ki so bile oddane osebno do 10:01;
- Eko sklad je navedel, da so stranke lahko osebno prinesle vloge šele v času uradnih ur, in sicer med 9:00 in 15:00, kar ne drži, ker imajo vloge od št. 4 do št. 10, ki so prispele osebno, evidentirano uro prejema še pred 9:00 (od 8:55 do 8:59);
- po navedbah Eko sklada je ob prispetju vlog s hitro pošto poštar čakal v vrsti z ostalimi vlagatelji, ki so svoje vloge prinesli osebno; tudi ta trditev se ne ujema z dejanskim stanjem, saj imajo vloge s št. 1, 2 in 3, ki so prispele s hitro pošto, označeno uro prejema 7:30, torej pred pričetkom uradnih ur Eko sklada (ob 9:00), ko so vlagatelji osebno lahko prinesli svojo vlogo.

2.2.2.g Označevanje ovojníc

V reviziji smo ugotovili, da je bilo deset vlog⁴⁹ (5,2 odstotka od vseh 193 prejetih vlog za prvo odpiranje) nepravilno označenih in bi jih moral Eko sklad kot nepravilno označene še neodprte vrniti pošiljateljem. Ravnanje Eko sklada ni bilo v skladu z določbami javnega razpisa⁵⁰ in pravilnika o postopkih za

⁴⁷ Vloge od vključno št. 41 do vključno št. 75.

⁴⁸ Za vlogo št. 55 je bila v zbirki dokumentarnega gradiva odprta zadeva (št. 35438-55/2013) 18. 11. 2013 ob 11:20, medtem ko je bila vloga v tej zadevi evidentirana šele naslednji dan ob 12:45, med sejo strokovne komisije, ki je odpirala prispele vloge za prvo odpiranje vlog. Vloge vlagateljev od št. 41 do št. 75 so evidentirali na dan, ko se je iztekel rok za prvo odpiranje, torej 18. 11. 2013.

⁴⁹ Vloge št.: 11, 12, 24, 35, 36, 51, 52, 53, 61 in 191.

⁵⁰ Besedilo javnega razpisa je določalo, da mora biti vloga oddana v zaprti obojnici, ki mora biti opremljena in označena tako, da je na obojnici navedeno: "Vloga – Ne odpiraj, Razpis 23SUB-CTP13, ime in točen naslov oziroma sedež vlagatelja". Nepravilno označene ali neodprte obojnice ne bodo uvrščene na odpiranje vlog in jih bo Eko sklad vrnil pošiljatelju.

izvrševanje proračuna⁵¹. Vse navedene vloge so bile sprejete v postopek ocenjevanja, vlagateljem je bilo zaradi te kršitve, po naši oceni, neupravičeno odobrenih ter s pogodbo o sofinanciranju dodeljenih 198.350 evrov nepovratne finančne pomoči⁵².

Ocenjujemo, da so podatki, ki predstavljajo nujni pogoj za to, da ovojnica šteje za pravilno označeno, pri vsaj 20 vlogah napisani z različnimi pisali, pa tudi pisava na ovojnicah je različna. Eko sklad ni v celoti obvladoval tveganj glede možnosti naknadnega dopisovanja podatkov na te ovojnice (ob prejemu vloge). Vlagateljem navedenih vlog je bilo skupaj odobrenih ter s pogodbo o sofinanciranju dodeljenih 218.450 evrov nepovratne finančne pomoči⁵³.

2.2.2.h Nepravilnosti pri upoštevanju velikosti podjetja

Ocenjujemo, da je bilo vsaj šestim vlagateljem odobrenih ter dodeljenih skupaj 67.800 evrov neupravičene nepovratne finančne pomoči zaradi nepravilnosti Eko sklada pri upoštevanju velikosti podjetja v skladu z uredbo o splošnih skupinskih izjemah oziroma v skladu z besedilom javnega razpisa. Vlagatelj je moral v vlogi izpolniti izjavo o statusu podjetja, ki je v nadaljevanju pomembno vplivala na višino odobrenih sredstev nepovratne finančne pomoči. Eko sklad je namreč v besedilu javnega razpisa določil različno višino nepovratne finančne pomoči za posamezno kategorijo vozila, in sicer glede na opredelitev velikosti podjetja. Za mikro in majhno podjetje je bil predviden obseg sredstev nepovratne finančne pomoči večji kot za srednje podjetje, najmanjši pa je bil za veliko podjetje.

2.2.2.i Pomanjkljivo obrazložen sklep o odobritvi sredstev

Eko sklad je enemu vlagatelju izdal sklep o odobritvi sredstev, ki je vsebinsko pomanjkljiv. V izreku ter obrazložitvi sklepa je namreč navedeno, da se vlagatelju odobri 15.000 evrov nepovratne finančne pomoči, pri čemer so tako v izreku kot v obrazložitvi sklepa navedeni podatki le za eno vozilo, vlagatelju pa so bila odobrena sredstva za pet vozil. Prvi odstavek 226. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna določa, da mora biti v sklepu odločitev o dodelitvi sredstev obrazložena. Eko sklad v delu, ki se nanaša na pomanjkljivo obrazložitev v sklepu ni ravnal v skladu s prvim odstavkom 226. člena pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna. Eko sklad je navedel, da je pri izpisu sklepa prišlo do napake in izpada izpisa podatkov za štiri vozila, za katera je vlagatelj zaprosil v vlogi in priložil zahtevane priloge.

Ukrepi Eko sklada

Eko sklad je med izvajanjem revizije izvedel ukrepe za obvladovanje v reviziji ugotovljenih tveganj ter za odpravo nepravilnosti oziroma nesmotrnosti tako, da je dopolnil register tveganj z naslednjimi ukrepi:

- *v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preveril in potrdil, da bo javni razpis vseboval jasno določen spodbujevalni učinek;*
- *v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preveril, ali javni razpis vsebuje natančna merila, na podlagi katerih bo lahko med prejetimi vlogami omogočen izbor tistih, ki bodo najbolj prispevale k doseganju cilja javnega razpisa;*

⁵¹ Drugi odstavek 221. člena določa, da mora biti predložena vloga v zapečatenem ovitku, ovitek pa mora biti označen z "ne odpiraj – vloga" in z navedbo javnega razpisa, na katerega se nanaša. Četrti odstavek 222. člena določa, da se odpirajo samo v roku dostavljene, pravilno izpolnjene in označene ovojnice, ki vsebujejo vloge, in sicer v vrstnem redu, v katerem so bile predložene.

⁵² Izračun je narejen na podlagi zneskov, ki so navedeni v sklepih o odobritvi ter v pogodbah o sofinanciranju.

⁵³ Tako kot opomba 52.

- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preveril, ali je rok za predložitev vlog na javni razpis primerno dolg, da omogoča prijaviteljem pripravo kakovostnih vlog, in
- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa zagotovil, da bodo vse navedbe v besedilu javnega razpisa nedvoumne oziroma da bo objava javnega razpisa glede tega poenotena.

Eko sklad je med izvajanjem revizije tudi proučil odgovornost oseb, ki so sodelovale pri pripravi in izvedbi javnega razpisa ter jim izrekel opozorilo. Roki za uvedbo postopkov morebitnih odpovedi delovnih razmerij so namreč v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih⁵⁴ že potekli. Vse vodje sektorjev in vodjo glavne pisarne so opozorili, da bodo v prihodnje ob tovrstnih nepravilnostih ukrepali na način, kot je predviden v Zakonu o delovnih razmerjih (ugotavljanje razlogov za redno oziroma izredno odpoved delovnega razmerja in uvedba postopka redne oziroma izredne odpovedi delovnega razmerja).

2.2.3 Vloga ministrstva pri nadzoru nad poslovanjem Eko sklada

V pogodbi, ki jo je ministrstvo sklenilo z Eko skladom, je navedeno, da ministrstvo opravlja nadzor nad izvajanjem pogodbe, pri čemer mora Eko sklad pooblaščenemu predstavniku ministrstva omogočiti vpogled in nadzor oziroma drugače zagotoviti dostop in pregledovanje dokumentov in zadev v zvezi z izvajanjem nalog po tej pogodbi⁵⁵.

Glede spremljanja in nadzora nad aktivnostmi Eko sklada pri izvedbi javnega razpisa je ministrstvo navedlo, da je na Eko skladu opravilo vpogled v informacijski sistem, ki ga je Eko sklad uporabljal v postopku ocenjevanja vlog, pri čemer pisna zabeležka o tem ne obstaja. Navedlo je tudi, da ima precejšnje težave glede izvajanja ustreznega nadzora, saj vsebine, ki so bile financirane v okviru javnega razpisa, v precejšnji meri sodijo pod ministrstvo, pristojno za promet.

Ukrepi ministrstva

Ministrstvo je med izvajanjem revizije izvedlo ukrepe za obvladovanje ugotovljenih tveganj in za odpravo nepravilnosti oziroma nesmotrnosti tako, da je v registru tveganj določilo naslednje ukrepe:

- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preverilo in potrdilo, da bo javni razpis vseboval jasno določen spodbujevalni učinek;
- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preverilo, ali javni razpis vsebuje natančna merila, na podlagi katerih bo lahko med prejetimi vlogami omogočen izbor tistih, ki bodo najbolj prispevale k doseganju cilja javnega razpisa;
- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa preverilo, ali je rok za predložitev vlog na javni razpis primerno dolg, da omogoča prijaviteljem pripravo kakovostnih vlog, in
- v prihodnje bo pred objavo javnega razpisa zagotovilo, da bodo vse navedbe v besedilu javnega razpisa nedvoumne oziroma da bo objava javnega razpisa glede tega poenotena.

Ministrstvo je v registru tveganj določilo tudi ukrep, ki se nanaša na aktivnosti nadzora, kadar ministrstvo za razdelitev javnih sredstev pooblasti tretjo osebo. V prihodnje naj bi tako ministrstvo določilo, kdaj in na kakšen način naj zaposleni izvajajo nadzor, ter to ustrezno opredelilo tudi v sklenjeni pogodbi.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.).

⁵⁵ 10. člen pogodbe.

2.2.4 Priprava in izvedba javnega razpisa ter nadzor – skupna ocena

Ministrstvo je pri pripravi javnega razpisa sodelovalo tako, da je preverilo, ali je nakup avtobusov in tovornih vozil vsebinsko ustrezen ukrep za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in onesnaževanja zraka in ali je ukrep tudi časovno izvedljiv. Pri izvedbi javnega razpisa naj bi, po navedbah ministrstva, opravili vpogled v informacijski sistem, ki ga je Eko sklad uporabljal v postopku ocenjevanja vlog, pri čemer pisna dokumentacija pregleda ne obstaja. Ministrstvo s svojimi aktivnostmi ni ravnalo tako, da bi zaznalo in tudi preprečilo tako ugotovljene pomanjkljivosti pri pripravi javnega razpisa kot tudi nepravilnosti pri izvedbi javnega razpisa. Glede na to, da je Eko sklad opravljal naloge v imenu in za račun ministrstva, je ministrstvo z opustitvijo svojega dolžnega ravnanja kršilo določbo drugega odstavka 65. člena ZJF, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Ocenjujemo, da ministrstvo ni bilo uspešno pri pripravi javnega razpisa in nadzoru nad poslovanjem Eko sklada v delu, ki se nanaša na izvedbo javnega razpisa.

Prav tako ocenjujemo, da Eko sklad ni bil uspešen pri pripravi in izvedbi javnega razpisa. Rok za oddajo vlog je bil prekratek, pogoji za kandidiranje na javnem razpisu niso bili v celoti ustrezni, meril za izbor vlagateljev v javnem razpisu pa ni bilo. Poleg tega Eko sklad javnega razpisa ni izvedel skladno z zahtevami, ki jih določajo pravne podlage in besedilo javnega razpisa, Eko sklad pa tudi ni ustrezno obvladoval drugih tveganj, ugotovljenih v reviziji.

Ministrstvo in Eko sklad nista zagotovila nujnih pogojev⁵⁶, ki bi omogočili izbor vlagateljev, ki bi najbolj prispevali k uresničitvi ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Ocenjujemo, da je bilo na javnem razpisu neupravičeno dodeljenih najmanj 266.150 evrov nepovratne finančne pomoči⁵⁷. Prav tako po naši oceni Eko sklad ni v celoti obvladoval tveganj glede možnosti naknadnega dopisovanja podatkov na ovojnice ter glede pravočasnega dospelja ovojnice, zaradi česar obstaja velika verjetnost, da je bilo na javnem razpisu neupravičeno dodeljenih še najmanj 197.350 evrov nepovratne finančne pomoči⁵⁸.

2.3 Ocena uspešnosti doseganja ciljev

V reviziji smo preverili tudi, ali je bilo ministrstvo z javnim razpisom uspešno pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb.

Ocenjujemo, da je ministrstvo v programu porabe sredstev v delu, ki se nanaša na ukrep za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov, določilo cilj, ki je bil časovno določen, vendar ni bil v celoti relevanten, natančen ter merljiv. Zaradi navedenih

⁵⁶ Tako kot opomba 24.

⁵⁷ Izračun predstavlja seštevek neupravičeno dodeljene finančne pomoči zaradi nepravilno označenih ovojnic (198.350 evrov) in nepravilnega upoštevanja velikosti podjetja (67.800 evrov).

⁵⁸ Izračun predstavlja seštevek dodeljene finančne pomoči tistim vlagateljem, pri katerih smo ugotovili, da so bile ovojnice napisane z več pisavami in pisali (218.450 evrov), ter dodeljene finančne pomoči vlagatelju vloge, pri kateri ni bilo mogoče potrditi, da je bila pravočasno predložena (30.000 evrov). Skupnemu seštevku smo odšteli 51.100 evrov, ker je ta znesek upoštevan že v seštevku neupravičeno dodeljene finančne pomoči zaradi nepravilno označenih petih ovojnic, ki so hkrati tudi napisane z več pisavami in pisali.

pomanjkljivosti v reviziji tudi ni bilo mogoče oceniti, ali je cilj programa porabe sredstev dosegljiv ali ne. Ocenjujemo, da javni razpis ni bil jasno povezan s cilji porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in programom porabe sredstev, saj pri izboru vlog niso presojali, kateri vlagatelji bodo bolj prispevali k doseganju ciljev, ampak je ključno razliko med tistimi vlagatelji, ki so sredstva prejeli, in ostalimi predstavljali vrstni red prispetja vloge (povezava s točkama 2.1 in 2.2 tega poročila).

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo vzpostavljenega sistema, s katerim bi lahko preverilo, kakšni so učinki izvedenega ukrepa. Glede spremljanja učinkov, ali in kako je izveden ukrep prispeval k uresničevanju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, je ministrstvo navedlo, da do zdaj še ni spremljalo izvajanja aktivnosti, saj metodologija, na podlagi katere bi lahko spremljali učinke načrtovanih in izvedenih ukrepov, ni bila izdelana. Takšna metodologija je v pripravi⁵⁹, na njeni podlagi pa naj bi ministrstvo v prihodnje spremljalo učinke izvedenih ukrepov.

Pri preverjanju spodbujevalnega učinka izvedenega ukrepa smo ugotovili, da je javni razpis le sofinanciral ravnanja izključno za nazaj, saj so bila vlagateljem z javnim razpisom odobrena sredstva za vozila, ki so bila kupljena po 1. 1. 2010. Dejanski spodbujevalni učinek bi bil dosežen, ko bi vlagatelji na podlagi javnega razpisa spremenili svoje ravnanje tako, da bi bili izvedeni nakupi vozil posledica javnega razpisa in ne da so bila dodeljena sredstva za že sprejeto in izvedeno poslovno odločitev vlagatelja. Ocenjujemo, da javni razpis ni pripomogel k spodbujevalnemu učinku, ki bi ga morali doseči z razdelitvijo sredstev.

Ocenjujemo, da ministrstvo z ukrepom – nepovratna finančna pomoč za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov – ni bilo uspešno pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Javni razpis ni bil jasno povezan s cilji porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in programom porabe sredstev. Ministrstvo tudi ni bilo niti aktivno vključeno v pripravo besedila javnega razpisa niti ni spremljalo izvajanja aktivnosti, ki se financirajo v okviru proračuna ministrstva. Javni razpis ni imel spodbujevalnega učinka, poleg tega pa ministrstvo nima vzpostavljenega sistema, s katerim bi lahko spremljalo učinek izvedenega ukrepa.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi sistem za spremljanje učinkov izvedenih ukrepov oziroma zagotovi merjenje učinkov izvedenih ukrepov v povezavi z zastavljenimi cilji.

⁵⁹ Poročilo o presoji spremljanja izvajanja in učinkovitosti ukrepov ter opredelitev predlogov za nadgradnjo. Končno poročilo projekta z dne 18. 11. 2014, Institut Jožef Stefan, Center za energetska učinkovitost.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja Ministrstva za kmetijstvo in okolje in Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, z izvedbo javnega razpisa za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov 23SUB-CTP13 v obdobju med 1. 1. in 31. 12. 2013. Za izvajanje nalog, ki so predmet revizije, je bilo poleg Eko sklada do 18. 9. 2014 odgovorno Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, po tem datumu pa novoustanovljeno Ministrstvo za okolje in prostor.

V reviziji smo ocenili, da cilj programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v letih 2013, 2014 in 2015 v delu, ki se nanaša na ukrep za dodelitev nepovratnih finančnih pomoči za nakup okolju prijaznejših težkih tovornih vozil in avtobusov, *ni bil v celoti relevanten, natančen ter merljiv*, poleg tega tudi *ni bilo mogoče oceniti, ali je cilj programa porabe sredstev dosegljiv ali ne*.

Javni razpis ni bil jasno povezan s cilji porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb, in programom porabe sredstev, prav tako pa tudi ni imel spodbujevalnega učinka, saj je le sofinanciral ravnanja za nazaj. Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu niso bili v celoti ustrezni, javni razpis ni vseboval meril za ocenjevanje vlog. Poleg tega postopek javnega razpisa ni bil izveden v skladu z zahtevami, ki jih določajo pravne podlage in besedilo javnega razpisa.

Ministrstvo ni bilo niti aktivno vključeno v pripravo besedila javnega razpisa niti ni spremljalo izvajanja aktivnosti, ki se financirajo v okviru proračuna ministrstva. S svojimi aktivnostmi ministrstvo ni ravnalo tako, da bi zaznalo ter preprečilo ugotovljene pomanjkljivosti pri pripravi in nepravilnosti pri izvedbi javnega razpisa. Z opustitvijo svojega dolžnega ravnanja je tako kršilo določbo drugega odstavka 65. člena Zakona o javnih financah, ki določa, da je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno razpolaganje s proračunskimi sredstvi.

Ministrstvo in Eko sklad nista zagotovila nujnih pogojev, ki bi omogočili izbor vlagateljev, ki bi najbolj prispevali k uresničitvi ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Z javnim razpisom je Eko sklad vlagateljem razdelil 3.975.250 evrov. Po naši oceni je bilo na javnem razpisu nepravilno dodeljenih najmanj 266.150 evrov nepovratne finančne pomoči. Prav tako po naši oceni Eko sklad ni v celoti obvladoval tveganj glede možnosti naknadnega dopisovanja podatkov na ovojnice ter glede pravočasnega dospetja ovojnice, zaradi česar obstaja velika verjetnost, da je bilo na javnem razpisu nepravilno dodeljenih še najmanj 197.350 evrov nepovratne finančne pomoči.

Menimo, da ministrstvo in Eko sklad z izvedbo javnega razpisa *nista bila uspešna* pri doseganju ciljev porabe sredstev, ki so predvidena za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma nesmotrnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo za Ministrstvo za okolje in prostor in Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad.

Ministrstvo za okolje in prostor je izvedlo naslednje popravljalne ukrepe:

- pripravilo je predlog Programa porabe sredstev proračunskega sklada za podnebne spremembe v letih 2015 in 2016, v katerega je vključilo oceno učinkov nekaterih izbranih ukrepov, ki jih načrtuje v letih 2015 in 2016 – točka 2.1;
- v registru tveganj je v delu, ki se nanaša na pripravo programa porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe, določilo ukrep, s katerim naj bi Ministrstvo za okolje in prostor v prihodnje zagotovilo, da bodo prihodnji programi porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe vsebovali cilje in pričakovane učinke ukrepov, financiranih iz Sklada za podnebne spremembe – točka 2.1;
- v registru tveganj je določilo ukrep, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preverilo in potrdilo, da bo javni razpis vseboval jasno določen spodbujevalni učinek – točka 2.2.2.a (v povezavi s točko 2.2.1);
- v registru tveganj je določilo ukrep, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preverilo, ali javni razpis vsebuje natančna merila, na podlagi katerih bo lahko med prejetimi vlogami omogočen izbor tistih, ki bodo najbolj prispevale k doseganju cilja javnega razpisa – točka 2.2.2.b (v povezavi s točko 2.2.1);
- v registru tveganj je določilo ukrep, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preverilo, ali je rok za predložitev vlog na javni razpis primerno dolg, da omogoča prijaviteljem pripravo kakovostnih vlog – točka 2.2.2.c (v povezavi s točko 2.2.1);
- v registru tveganj je določilo ukrep, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa zagotovilo, da bodo vse navedbe v besedilu javnega razpisa nedvoumne oziroma da bo objava javnega razpisa glede tega poenotena – točka 2.2.2.d (v povezavi s točko 2.2.1), in
- v registru tveganj je določilo ukrep, ki se nanaša na aktivnosti nadzora, kadar Ministrstvo za okolje in prostor za razdelitev javnih sredstev pooblasti tretjo osebo; v prihodnje naj bi tako Ministrstvo za okolje in prostor določilo, kdaj in na kakšen način naj zaposleni izvajajo nadzor, ter to ustrezno opredelilo tudi v sklenjeni pogodbi – točka 2.2.3.

Eko sklad, Slovenski okoljski javni sklad, je izvedel naslednje popravljalne ukrepe:

- dopolnil je register tveganj z ukrepom, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preveril in potrdil, da bo javni razpis vseboval jasno določen spodbujevalni učinek – točka 2.2.2.a;
- dopolnil register je tveganj z ukrepom, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preveril, ali javni razpis vsebuje natančna merila, na podlagi katerih bo lahko med prejetimi vlogami omogočen izbor tistih, ki bodo najbolj prispevale k doseganju cilja javnega razpisa – točka 2.2.2.b;

- dopolnil je register tveganj z ukrepom, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa preveril, ali je rok za predložitev vlog na javni razpis primerno dolg, da omogoča prijaviteljem pripravo kakovostnih vlog – točka 2.2.2.c;
- dopolnil je register tveganj z ukrepom, da bo v prihodnje pred objavo javnega razpisa zagotovil, da bodo vse navedbe v besedilu javnega razpisa nedvoumne oziroma da bo objava javnega razpisa glede tega poenotena – točka 2.2.2.d, in
- proučil je odgovornost oseb, ki so sodelovale pri pripravi in izvedbi javnega razpisa ter jim izrekel opozorilo; roki za uvedbo postopkov morebitnih odpovedi delovnih razmerij so namreč v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih že potekli; vse vodje sektorjev in vodjo glavne pisarne so opozorili, da bodo v prihodnje ob tovrstnih nepravilnostih ukrepali na način, kot je predviden v Zakonu o delovnih razmerjih (ugotavljanje razlogov za redno oziroma izredno odpoved delovnega razmerja in uvedba postopka redne oziroma izredne odpovedi delovnega razmerja) – točki 2.2.2.g in 2.2.2.h.

5. PRIPOROČILI

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- prihodnje programe porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe pripravi tako, da bodo v programu porabe sredstev na jasen in razumljiv način predstavljeni cilji porabe sredstev; pri tem naj zagotovi, da bodo cilji porabe sredstev v celoti določeni tako, da so relevantni, natančni, časovno določeni, merljivi ter dosegljivi in da bo omogočeno spremljanje njihovega uresničevanja ter da bodo posamezni ukrepi jasno povezani s temi cilji;
- vzpostavi sistem za spremljanje učinkov izvedenih ukrepov oziroma zagotovi merjenje učinkov izvedenih ukrepov v povezavi z zastavljenimi cilji.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Eko skladu, Slovenskemu okoljskemu javnemu skladu, priporočeno;
3. Francu Bogoviču, priporočeno;
4. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
5. Kristini Šteblaj, priporočeno;
6. Milenku Ziherlu, priporočeno;
7. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
8. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si