

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

O SMOTRNOSTI PORABE SREDSTEV PHARE – POMOČ KANDIDATKAM ZA UPRAVLJANJE STRUKTURNIH SKLADOV MINISTRSTVA ZA GOSPODARSTVO, MINISTRSTVA ZA FINANCE IN SLUŽBE VLADE ZA EVROPSKE ZADEVE

Številka: 1220-1/2002-18

Ljubljana, 16. aprila 2003

I. UVOD

1. Pravna in strokovna podlaga za izvedbo revizije

Revizija smotrnosti porabe sredstev Phare¹ – Pomoč kandidatkam za upravljanje strukturnih skladov je bila uvrščena v Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2002². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 29. 11. 2002. Revizija je bila vključena v program dela na podlagi povabila Evropskega računskega sodišča, da skupaj z vrhovnimi revizijskimi institucijami v državah kandidatkah za vstop v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) izvede revizijo porabe sredstev Phare za projekte ekonomske in socialne kohezije. Računsko sodišče je med ponujenimi možnostmi sodelovanja izbralo opcijo samostojne izvedbe revizije, Evropsko računsko sodišče pa je v fazi načrtovanja in izvedbe nudilo strokovno pomoč.

Revizija je bila opravljena v skladu z Zakonom o računskem sodišču, mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI in evropskimi smernicami za izvajanje standardov INTOSAI. Kot izhodišče pri načrtovanju in izvedbi revizije smo uporabili predhodne študije in revizijske programe, ki jih je izdelalo Evropsko računsko sodišče.

2. Cilji revizije in metode revidiranja

Cilj revizije je bila ocena učinkovitosti in uspešnosti porabe sredstev programa Phare na področju ekonomske in socialne kohezije v obdobju 1998 do 2002. Da smo lahko ocenili učinkovitost in uspešnost porabe sredstev, smo si zastavili dve glavni vprašanji, in sicer:

- ali so bila sredstva programov Phare za projekte graditev institucij, na področju priprave kandidatke za upravljanje s sredstvi strukturnih skladov učinkovito in uspešno porabljen, ali so bili projekti na področju ekonomske in socialne kohezije ustrezno izbrani in pripravljeni.

Za vsako vprašanje posebej smo pripravili tudi podvprašanja, za vsako podvprašanje smo opredelili vire informacij, revizijsko strategijo, ustrezne informacije, metodo zbiranja podatkov, omejitve pri revidiranju in možne odgovore revizije na podlagi analiz.

V okviru prvega vprašanja smo preverjali program SPP⁴, PPF⁵ in delno ESC⁶ 2000. V okviru drugega vprašanja pa smo preverjali program ESC 2001 in delno 2000. Programa SPP in PPF sta zaključena in smo ju lahko preverili v celoti, programa ESC 2000 in 2001 pa sta še potekala.

V reviziji smo se omejili le na revidiranje poslovanja slovenskih državnih organov. Čeprav je bila v postopke dodelitve in porabe vključena tudi Evropska komisija, nismo ocenjevali njenih odločitev.

¹ Phare: Assistance for Economic Restructuring in the Countries of Central and Eastern Europe – pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope.

² Št. 3104-3/01-29 z dne 7. 11. 2002.

³ Št. 1220-1/2002-5.

⁴ SPP – Special Preparatory Program – posebni pripravljalni program.

⁵ PPF – Project Preparation Facility – študije o izvedljivosti projektov.

⁶ ESC – Economic and Social Cohesion – program ekonomske in socialne kohezije.

3. Odgovorne osebe

Odgovorne osebe so ministri za gospodarstvo, finance in evropske zadeve. Delo ministrov so v letih 1998 do 2002 opravljali na

- Ministrstvu za finance
 - mag. Mitja Gaspari od 1. 1. 1998 do 7. 6. 2000,
 - Zvonko Ivanušič od 8. 6. 2000 do 30. 11. 2000,
 - mag. Anton Rop od 1. 12. 2000 do 19. 12. 2002 in
 - dr. Dušan Mramor, od 20. 12. 2002 dalje
- Službi vlade za evropske zadeve
 - Igor Bavčar od 1. 1. 1998 do 7. 6. 2000,
 - dr. Andrej Bajuk od 8. 6. 2000 do 18. 6. 2000,
 - dr. Janez Potočnik od 19. 6. 2000 do 30. 11. 2000,
 - Igor Bavčar od 1. 12. 2000 do 24. 1. 2002 in
 - dr. Janez Potočnik, od 24. 1. 2002 dalje
- Ministrstvu za gospodarstvo
 - Ministrstvu za gospodarske dejavnosti
 - Metod Dragonja od 6. 2. 1996 do 20. 4. 1999,
 - dr. Tea Petrin od 21. 4. 1999 do 6. 6. 2000 in
 - dr. Jože Zagožen od 7. 6. 2000 do 30. 11. 2000
 - Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj
 - dr. Marjan Senjur od 28. 2. 1997 do 30. 11. 2000 in
 - dr. Vlado Dimovski od 1. 12. 2000 do 11. 1. 2001
 - Ministrstvu za gospodarstvo
 - dr. Tea Petrin od 12. 1. 2001 dalje.

II. REVIZIJSKA RAZKRITJA

1. Pridobivanje sredstev EU

Program Phare spada med tri predpristopne instrumente, s katerimi EU pomaga državam kandidatkam pri pridružitvenem procesu. V skladu s spremembami na političnem in gospodarskem področju so se spreminjale tudi usmeritve programa Phare. Prvotno je bil njegov namen nuditi podporo v procesu tranzicije in lajšati prehod v tržno gospodarstvo in demokratično ureditev. Kasneje je bila podpora usmerjena v privatizacijo in reformo javne uprave. S spremembami, ki so svojo končno obliko dobile leta 1999 z uvedbo predpristopnih instrumentov Sapard⁷ in Ispa⁸, pa se je program osredotočil na podporo pri pripravah na pridružitve držav kandidat za EU. Prioritetni področji sta podpora graditvi institucij in sofinanciranje naložb.

Slovenija prejema sredstva Phare kot pomoč EU od leta 1992 dalje. Leta 2000 se je za Slovenijo pričelo pristopno obdobje od leta 2000 do 2006. Na podlagi sklepa Evropskega

⁷ Sapard: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development – posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja.

⁸ Ispa: Instrument for Structural Policies for Preaccession – instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju.

sveta (zasedanje v Berlinu, marec 1999) naj bi Slovenija v pristopnem obdobju letno prejela naslednji okvirni obseg sredstev:

Tabela 1: Pregled prejetih sredstev EU

• Phare – podpira institucionalne reforme in naložbe v ekonomsko in socialno kohezijo	25 milijonov evrov
• Ispa - namenjena za večje investicije v prometno infrastrukturo	10-21 milijonov evrov
• Sapard – namenjena spodbujanju kmetijstva in razvoja podeželja	6,5 milijonov evrov

Vir: spletne strani Službe vlade za evropske zadeve.

Za obdobje 2000 do 2002 je bilo dodatno dodeljenih še 32 milijonov evrov tako, da je znašala skupna vrednost razpoložljivih sredstev za obdobje 2000 do 2002 največ 189,5 milijonov evrov.

Tabela 2: Pregled sredstev tuje pomoči v letih 2000 - 2002

	v milijon evrih			
	2000	2001	2002	Skupaj
Phare	28,38	33,82	41,90	104,10
Ispa	19,64	16,06	26,13	61,83
Sapard	6,45	6,58	6,50	19,53
Skupaj	54,47	56,46	74,53	185,46

Vir: spletne strani Službe vlade za evropske zadeve.

Republika Slovenija je v obdobju 2000 do 2002 uspešno pridobila 97,86 odstotkov sredstev, ki jih je EU planirala v omenjenem obdobju za Slovenijo.

Tabela 3: Pregled skupnih vrednosti finančnih memorandumov in porabljenih sredstev Phare po posameznih letih

	v evrih		
Leto	Skupna vrednost, določena v finančnih memorandumih	Skupna poraba sredstev finančnih memorandumov*	Odstotek porabe
1997	18.111.807	17.259.730	95
1998	14.750.000	13.619.744	92
1999	59.000.000	53.778.192	91
2000	25.674.372	11.572.494	45
2001	28.450.000	7.954.000	28
2002	43.675.198		0
Skupaj	189.661.377	86.924.431	46

* vrednost porabe po podatkih Ministrstva za finance z dne 28. 11. 2002.

Vir: Ministrstvo za finance, Centralno finančna in pogodbeni enota.

Programi po finančnih memorandumih iz obdobja 2000 do 2002 še potekajo, zato je bil odstotek porabe razmeroma nizek.

1.1 Način planiranja sredstev v Sloveniji

Podlaga za dodeljevanje sredstev EU je okvirni sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo o dodelitvi donacij, ki je bil podpisan v letu 1992. V začetnem obdobju je Evropska komisija vodila dodeljevanje donacij centralizirano, sama je določala tako obseg sredstev kot tudi, za katere namene se bodo sredstva porabila. V letu 1996 je Slovenija ustanovila Urad za evropske zadeve, leta 1997 pa Službo vlade za evropske zadeve (v nadaljevanju: SVEZ). SVEZ je v odnosu z Evropsko komisijo nastopa kot nacionalni koordinator, oddelek za tujo pomoč pa je zadolžen za pripravo programov in pogajanja z Evropsko komisijo glede obsega sredstev posameznega programa. Nacionalni koordinator je odgovoren za posamezno vrsto pomoči in za poročanje Evropski komisiji, za pravilnost postopkov pa je odgovorna Centralna finančno pogodbeno enota (v nadaljevanju: CFCU) na Ministrstvu za finance. Projekti, ki jih Slovenija predlaga za financiranje s sredstvi EU, morajo imeti podlago v dokumentu Partnerstvo za pristop. Predlagani projekti morajo biti v fazi, da se lahko takoj po podpisu finančnega memoranduma pričnejo izvajati.

Planiranje za programsko leto

SVEZ vse resorje obvešča o višini sredstev EU, ki so na voljo za posamezno programsko leto in jih povabi k oddaji predlogov projektov. Posamezni resorji najprej pripravijo opis potreb, v katerih morata biti navedena obseg potrebnih sredstev in strateški dokument, ki je podlaga za projekt. Sledi neformalna razprava z Evropsko komisijo, v kateri se delno že oblikujejo dejanske potrebe. Na naslednjem sestanku z Evropsko komisijo mora Slovenija že predstaviti povzetke projektnih predlogov. Na podlagi povzetkov projektnih predlogov se Slovenija in Evropska komisija pogajata o približni listi projektov, ki so podlaga za pripravo posameznih projektnih predlogov. Projektne predloge obravnava vlada in tiste, ki so potrjeni, pošlje na Evropsko komisijo. Ta svoje pripombe in komentarje pošlje na SVEZ, ta pa odgovornim resorjem. Popravljenе projektne predloge SVEZ ponovno pošlje na Evropsko komisijo, nato pa se njihova vsebina usklajuje, dokler niso primerna podlaga za podpis finančnega memoranduma.

Programi SPP, PPF, ESC 2000 in 2001

Program SPP je bil načrtovan pred ustanovitvijo SVEZ. Po pojasnilih predstavnikov SVEZ se je program SPP načrtoval horizontalno, to pomeni, da je Evropska komisija pripravila podlage za SPP za vse države, ki so se pripravljale za vstop v EU. Namen programa pa je bil priprava države na upravljanje strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Strukturni skladi so namenjeni pospeševanju razvoja zaostalih področij, podpiranju ekonomske in socialne preureditve področij s strukturnimi težavami in podpiranju prilagoditve in modernizacije upravljanja javnega sektorja ter sistema izobraževanja in zaposlovanja. Kohezijski sklad zagotavlja sredstva za projekte povezane z okoljem in transevropskimi povezavami v državah članicah, v katerih je BDP nižji od 90 odstotkov povprečja EU. Zaradi neupoštevanja specifičnosti posamezne države je pri sami izvedbi prihajalo do številnih težav.

Za program PPF je Evropska komisija najprej planirala 6 milijonov evrov, nato pa je med države kandidatke razdelila samo 5 milijonov evrov. Program PPF je bil v začetku planiran kot priprava projektov (kot študije izvedljivosti), vendar pa je Evropska komisija med

pogajanji o izbiri projektov spreminjala pravila. Končna odločitev Evropske komisije je bila, da bodo projekti, financirani iz programa PPF, podlaga za programe v prihodnjih letih.

Program ESC 2000 je temeljil na Predhodnem državnem razvojnem programu za obdobje od 2000 do 2002 (v nadaljevanju: PDRP), ESC 2001 pa na Državnem razvojnem programu za obdobje od 2001 do 2006⁹ (v nadaljevanju: DRP). Značilnost programov ESC je, da se ne financira projekta, temveč program oz. cilj, določen v pogajanjih med Slovenijo in Evropsko komisijo. Na podlagi določitve cilja resorno ministrstvo izvede razpis za izbiro projektov. Tovrsten način je Slovenija uporabila pri izvajanju programa ESC 2001, za program ESC 2000 pa so bili že v projektnem predlogu določeni tako cilji kot tudi projekti sami.

V reviziji smo preverjali programe ekonomske in socialne kohezije (ESC) za leti 2000 in 2001 ter programe v letih 1998 in 1999 (SPP, PPF), ki so bili namenjeni pripravi držav kandidat na upravljanje s sredstvi strukturnih skladov. Predmet revizije so tako naložbe kot tudi projekti graditev institucij na tem področju.

Projektna predloga za programa SPP in PPF sta splošna, projektna predloga za programa ESC 2000 in 2001 pa sta podrobno pripravljena.

Tabela 4: Pregled prejetih sredstev po posameznem programu

v evrih

Program	Višina sredstev po FM	Poraba sredstev na dan 1. 7. 2002	Pogodbena vrednost (št. prejemnikov)	Status
SPP 98 (SL 9804)	2.960.000	2.361.097	2.371.728 (9)	zaključen
PPF 99 (SL 9914)	2.000.000	1.438.695	1.758.423 (12)	zaključen
ESC 2000 (SL 0004)	5.000.000	0	700.000 (1)	v izvajanju
ESC 2001 (SL 106)	3.500.000	0	0	ocenjevanje vlog

Vir: Ministrstvo za finance, Centralno finančna in pogodbena enota.

Republika Slovenija je za programe SPP 98, PPF 99, ESC 2000 in 2001 prejela skupno 13.460.000 evrov.

2. Ali so bila sredstva programov Phare za projekte graditev institucij na področju priprave kandidat za upravljanje s sredstvi strukturnih skladov učinkovito in uspešno porabljena

2.1 Program SPP

2.1.1 Opis programa

V postopku načrtovanja nacionalnih programov Phare 1998 je Evropska komisija predstavila posebni pripravljalni program, program SPP, kot horizontalni program, namenjen vsem državam kandidatkam. Namen programa SPP je bila pomoč pri vzpostavitvi institucionalnega okvira in usposobitev državne uprave za upravljanje strukturnih in kohezijskega sklada.

⁹ Državni razvojni program za obdobje 2001 do 2006 je sprejela Vlada Republike Slovenije 13. 12. 2001.

Na podlagi smernic Evropske komisije je vsaka država za program SPP pripravila projektni predlog¹⁰, ki je bil podlaga za podpis finančnega memoranduma. Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, ki je pokrivalo področje regionalne politike, je bilo določeno za koordinatorja za pripravo projektnega predloga. V pripravo projektnega predloga so bila v letu 1998 vključena vsa ministrstva, ki so bila predvidena za aktivno sodelovanje v izvajanju strukturne in kohezijske politike v Sloveniji.

Predstavnik Ministrstva za gospodarstvo, Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ARR) je pojasnil, da natančna opredelitev institucij, ki naj bi upravljale s strukturnimi in kohezijskim skladom v letu 1998 ni bila mogoča, ker se je Slovenija v tistem času šele seznanjala s področjem, pravili in zahtevami, ki bi jih morala izpolniti. Odgovorne institucije, ki naj bi upravljale s strukturnimi in kohezijskim skladom, so bile opredeljene šele v DRP, ki ga je sprejela vlada 13. 12. 2001. Projektni predlog je bil pripravljen ob pomoči tujega svetovalca za program Phare – čezmejno sodelovanje ter delegacije Evropske komisije v Sloveniji.

Finančni memorandum¹¹ med Evropsko komisijo in Vlado Republike Slovenije za program SPP (SL9804 – Regionalna politika in kohezija) je bil podpisan 23. 12. 1998 v vrednosti 3 milijone evrov (dejansko je bilo sklenjenih pogodb v vrednosti 2,6 milijona evrov). V finančnem memorandumu je bilo določeno, da je za razpoložljiva sredstva potrebno skleniti pogodbe do 31. 12. 2000, rok za črpanje sredstev pa je bil 31. 12. 2001. Rok za sklenitev pogodb je bil na podlagi izmenjave pisem podaljšan do 30. 4. 2001, rok za črpanje sredstev pa do 30. 4. 2002. Kot prednostni cilj programa je bila v finančnem memorandumu navedena pomoč pri razvoju regionalne in kohezijske politike, ki naj bi bila usklajena z mehanizmi EU, oziroma priprava slovenske državne uprave na upravljanje s strukturnimi in kohezijskim skladom. Sredstva so bila prav tako namenjena pripravi Slovenije na upravljanje s predpristopnima instrumentoma Ispa in Sapard.

2.1.2 Projektni predlog

V projektnem predlogu je bilo navedeno, da se bo program SPP izvajal na področju graditev institucij in skozi projekte integriranega regionalnega razvoja.

Prvotni projektni predlog je bil dvakrat spremenjen oziroma dopolnjen, in sicer so bili predstavljeni roki izvedbe aktivnosti, za projekte integriranega regionalnega razvoja pa so bile opredeljene pilotne regije. Kot pilotne regije so bile izbrane savinjska, zasavska in pomurska regija.

¹⁰ Projektni predlog je dokument, ki ga pripravi država kandidatka kot predlog za črpanje sredstev predpristopnih instrumentov EU. V projektnem predlogu so navedeni cilji projekta, opis projekta, način izvedbe, časovna shema in potrebna sredstva. Po odobritvi projektnih predlogov in podpisu finančnega memoranduma so projektni predlogi sestavni del finančnega memoranduma.

¹¹ Finančni memorandum je pogodba med Evropsko komisijo in državo prejemnico sredstev. V finančnem memorandumu je definirana vrednost, ki jo država prejme iz sredstev EU, roki, v katerih mora država skleniti pogodbe in plačati opravljena dela, ter namen, za katerega so sredstva zagotovljena. Obvezna priloga finančnemu memorandumu je projektni predlog.

Na področju graditve institucij so bile v projektnem predlogu predvidene naslednje aktivnosti:

- splošno in specializirano izobraževanje državnih uradnikov;
- tehnična pomoč pri vzpostavitvi ustreznega informacijskega sistema za ocenjevanje in spremljanje;
- tehnična pomoč pri vzpostavitvi institucionalnega ogrodja in koordinacije na nacionalni ravni, ki vključuje vse postopke strukturnih skladov, povezave med ministrstvi in povezave z lokalnimi partnerji;
- tehnična pomoč pri pripravi operacijskega programa na podlagi državne regionalne razvojne strategije po pogojih 'Cilja 1' iz Uredbe Evropske komisije 1260/1999;
- twinning¹² v povezavi s tehnično pomočjo;
- izobraževanje in tehnična pomoč pri pripravi na predpristopni instrument Ispa;
- tehnična pomoč pri pripravi na predpristopni instrument Sapard.

Na področju integriranega regionalnega razvoja je bila predvidena izvedba pilotnih projektov na podlagi državne regionalne razvojne strategije. Pilotni projekti so bili namenjeni pridobivanju praktičnih izkušenj na področju strukturnih in kohezijskega sklada.

2.1.3 Pogodbe z izvajalci

Z revizijo je bilo pregledano izvajanje pogodbe o twinningu in pogodbe za tehnično pomoč v delu, ki se je izvajala na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj oziroma na ARR.

Iz dokumentacije izhaja, da se je z aneksi k pogodbama povečala vrednost obeh pogodb in dosegla skupno vrednost 1.779.150 evrov. Sredstva so bila porabljena v znesku 1.531.158 evrov ali 86 odstotkov vrednosti pogodb. Predstavnik ARR pojasnjuje, da je bilo povečanje vrednosti obeh pogodb posledica podaljšanja izvajanja obeh pogodb. Posamezne aktivnosti, opredeljene v pogodbah, se niso izvedle, cilji programa SPP pa niso bili v celoti doseženi.

Tehnična pomoč

Pogodba za tehnično pomoč št. SL-9804.02.01.0001 z NEI Regional and Urban Development, K.P. van der Mandelaan 11, 3062 MB Rotterdam je bila podpisana 9. 7. 1999 za obdobje 18 mesecev od dneva sklenitve pogodbe v znesku 669.000 evrov. Sestavni del pogodbe je bila projektna naloga, v kateri so bile opredeljene podrobneje aktivnosti, ki so bile navedene v projektnem predlogu.

Predmet pogodbe, opredeljen v projektni nalogi, se je nanašal na

- pripravo ocene potreb in programa izobraževanja;
- splošno in specializirano izobraževanje državnih uradnikov glede aktivnosti na področju strukturnih in kohezijskega sklada;
- usposobitev državnih uradnikov za upravljanje strukturnih in kohezijskega sklada;
- pomoč pri vzpostavitvi institucionalne strukture za koordinacijo in upravljanje s strukturnimi in kohezijskim skladom;

¹² Twinning: tesno medsebojno institucionalno sodelovanje.

- svetovanje in pomoč pri vzpostavitvi informacijskega sistema;
- pripravo operacijskega programa po pogojih 'Cilja 1' Uredbe Evropske komisije 1260/1999;
- priprava na Evropski socialni sklad;
- pomoč pri pripravi na predpristopna instrumenta Ispa in Sapard;
- pomoč pri izvedbi pilotnih aktivnosti;
- sodelovanje s predpristopnim svetovalcem v twinningu.

V obdobju izvajanja pogodbe sta bila sklenjena dva aneksa, s katerima se je podaljšala veljavnost pogodbe do 9. 1. 2002. Vrednost pogodbe je bila povečana na 816.000 evrov, nanašala pa se je tudi na prerazporeditev sredstev znotraj programa in imenovanje tujih strokovnjakov, ki so nudili tehnično pomoč. Podaljšanje pogodbe je bilo usmerjeno v pomoč pri izvajanju projektov v pilotnih regijah.

Pogodba o twinningu

Pogodba za izvedbo twinninga št. SL98/IB/SPP-01 je bila sklenjena z Ministrstvom za finance Irske dne 11. 11. 1999. V twinningu je poleg Ministrstva za finance Irske sodelovalo tudi Ministrstvo za okolje, ohranjanje narave in nuklearno varnost Nemčije, Ministrstvo za izobraževanje in zaposlovanje Velike Britanije in Ministrstvo za kmetijstvo in prehrano Velike Britanije. Pogodba je bila sklenjena v znesku 616.430 evrov za obdobje enega leta.

Twinning je pokrival področja svetovanja, upravljanja in koordinacije projekta, s težiščem na Cilju 1 Uredbe Evropske komisije 1260/1999, pripravo na Evropski socialni sklad, pripravo na predpristopna instrumenta Ispo in Sapard ter področje finančnih kontrol in upravljanja.

Z revizijo je bilo pregledano izvajanje prvega in drugega poglavja pogodbe, brez dela, ki se nanaša na predpristopna instrumenta Ispo in Sapard. V delu pogodbe, ki je bil pregledan v reviziji, so bile opredeljene naslednje aktivnosti:

- predhodna analiza prioritet in priprava strategije izvajanja Zakona o pospeševanju uravnoteženega regionalnega razvoja v povezavi s pripravo na strukturne sklade;
- usposabljanje državnih uradnikov;
- identifikacija in razvoj institucionalnih struktur za učinkovito in uspešno izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada;
- vzpostavitev ustreznih administrativnih struktur za izvajanje postopkov po pogojih Cilja 1 Uredbe Evropske komisije 1260/1999.
- vzpostavitev učinkovitih in uspešnih kontrolnih postopkov;
- pomoč pri pripravi pilotnih projektov;
- priprava operacijskih programov;
- koordinacija projekta.

V obdobju izvajanja pogodbe o twinningu so bili sklenjeni 3 aneksi, s katerimi se je podaljšala veljavnost pogodbe do 11. 11. 2001, vrednost pogodbe je bila povečana na 963.159 evrov, izvajanje pogodbe pa je bilo preneseno na ARR. Podaljšanje pogodbe o twinningu je bilo usmerjeno v graditve institucij in pripravo državnega razvojnega programa.

Časovni pregled izvajanja programa SPP je prikazan v prilogi 1.

2.1.4 Izvajanje programa SPP

Program SPP se je izvajal z zamudami (podrobneje v prilogi 1), roki izvedbe posameznih predvidenih aktivnosti so se ves čas trajanja programa prestavljali oziroma podaljševali. Program se je zaključil štiri mesece pozneje, kot je bilo prvotno predvideno s finančnim memorandumom.

Po pojasnilih ARR so bili glavni razlogi za daljše roke, kot so bili dogovorjeni, neustrezna oziroma pomanjkljiva navodila Evropske komisije med pripravo programa, sklepanjem pogodb in izvedbo, šibko sodelovanje med ministrstvi, vključenimi v izvajanje programa, pomanjkanje razpoložljivega osebja, nejasna opredelitev odgovornosti in nalog posameznih institucij ter nepoznavanje področja strukturne in kohezijske politike.

V poročilu Omas Consortiuma, ki je ocenil izvajanje programa po naročilu Evropske komisije in se nanaša na aktivnosti do srede julija 2001, je bilo izvajanje nalog ARR ocenjeno kot slabo. Koordinacija in sodelovanje med ARR, Ministrstvom za gospodarstvo in drugimi institucijami, ki so vključene v izvajanje programa SPP, sta bila ocenjena kot šibka. Poročilo navaja, da je usposobitev državnih uradnikov in institucij za strukturne sklade ogrožena, ker niso znane prihodnje naloge ARR, poleg tega izvajanje programa spremlja pomanjkanje institucionalnih zmožnosti in pomanjkanje razpoložljivega osebja ter da cilji do zaključka programa zelo verjetno ne bodo doseženi.

2.1.4.1 Izvajanje pogodbe o twinningu in pogodbe za tehnično pomoč

Za področje graditve institucij sta bili na predlog Evropske komisije sklenjeni pogodba o twinningu in pogodba za tehnično pomoč, ki se po vsebini prekrivata.

Ob začetku izvajanja pogodbe o twinningu in pogodbe za tehnično pomoč niso bile jasno razmejene aktivnosti obeh pogodbenih partnerjev. Ker sta se pogodbi po vsebini prekrivali, obstaja možnost, da so se posamezne izvedene aktivnosti med izvajanjem programa podvajale.

Predstavnik ARR pojasnjuje, da je bil twinning v tistem času nov instrument izvajanja pomoči, zato je bila dodatno pripravljena pogodba za tehnično pomoč, če prek pogodbe o twinningu aktivnosti ne bi bilo mogoče izvajati. Način izvajanja obeh pogodb je bil različen. Pogodba o twinningu je instrument, ki nudi možnost sodelovanja med administracijo države članice in države kandidatke, medtem ko je pogodba za tehnično pomoč sklenjena s privatno institucijo. Zato se lahko pogledi strokovnjakov med seboj razlikujejo in ponujajo različne predloge in rešitve.

Z revizijo je bilo ugotovljeno, da ob začetku izvajanja obeh pogodb niso bile jasno razmejene aktivnosti obeh pogodbenih partnerjev. Ker sta se pogodbi po vsebini prekrivali (podrobneje v poglavju 2.1.3), je koordiniranje aktivnosti potekalo vsakodnevno oziroma na tedenskih sestankih. Ker iz dokumentacije ni razvidno, kako so potekala usklajevanja, obstaja možnost, da so se posamezne izvedene aktivnosti med izvajanjem programa podvajale.

Obe pogodbi sta po vsebini zelo obsežni. V pogodbah so za posamezna področja natančno opredeljene aktivnosti, ki so bile predmet pogodbe, in pričakovani rezultati izvedenih aktivnosti. Iz pregledane dokumentacije je bilo razvidno, da posamezne aktivnosti niso bile

izvedene na način, kot je bilo opredeljeno v pogodbah, nekatere aktivnosti pa sploh niso bile izvedene, kot je opisano v nadaljevanju.

2.1.5 Doseganje ciljev

Z revizijo je bilo preverjeno izvajanje pogodb in doseganje ciljev programa SPP v delu, ki se je nanašal na izobraževanje državnih uradnikov in pripravo operacijskih programov po pogojih Cilja 1 iz Uredbe Evropske komisije 1260/1999, na vzpostavitev institucionalnega ogrodja za izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada ter na vzpostavitev informacijskega sistema.

a. Izobraževanje državnih uradnikov

Državna uprava se je seznanila z delovanjem in pravili strukturnih skladov, izobraževanje pa ni bilo uspešno na področju poglobljenega izobraževanja tistih državnih uradnikov, ki naj bi izvajali aktivnosti strukturnih in kohezijskega sklada. Za uspešnost tovrstnega izobraževanja bi moralo biti vzpostavljeno institucionalno ogrodje in opredelitev nalog, ki naj bi jih izvajale posamezne institucije, kar pa med izobraževanjem še ni bilo doseženo.

Pogodbeni partner NEI Regional and Urban Development je septembra 1999 na podlagi razgovorov z ministrstvi pripravil oceno potreb izobraževanja in jo predstavil v posebnem poročilu. Izobraževanje je bilo izvedeno v skladu s pogodbama v obliki delavnic in seminarjev, na katerih se je veliko udeležencev v državni upravi seznanilo s strukturnimi skladi ter pravili izvajanja programov in projektov v strukturnih skladih. Z izobraževanjem je bilo pridobljeno temeljno znanje s področja priprave in vodenja projektov kot tudi izvajanja, spremljanja in nadzora posameznih programov. Organizirano je bilo posebno izobraževanje, da bi se posamezniki usposobili za posredovanje informacij za širšo javnost. Licenco za posredovanje informacij o organiziranosti EU, njenih institucijah ter pravilih delovanja strukturnih skladov je pridobilo 17 slušateljev, ki so po vsej Sloveniji izvedli seminarje za širšo javnost. Enotno poročilo, ki bi vsebovalo podatke o vseh izvedenih izobraževanjih in udeležencih teh izobraževanj, ni bilo pripravljeno, obstajajo pa posamezna poročila z delavnic in seminarjev.

b. Priprava operacijskih dokumentov

Operacijski programi med izvajanjem programa SPP niso bili pripravljene, kar je bilo posledica spremenjene odločitve Slovenije glede priprave programskih dokumentov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov. Slovenija pa je med izvajanjem programa SPP pripravila DRP, ki je predstavljalo izhodišče in dobro podlago za pripravo Enotnega programskega dokumenta (v nadaljevanju: EPD), ki je bilo v pripravi. V okviru izvajanja programa SPP je Slovenija pripravila PDRP in DRP. Pomoč pri pripravi PDRP in DRP se je izvajala v skladu s pogodbo o twinningu in pogodbo za tehnično pomoč, vendar sta se pogodbi iztekli prej, kot se je zaključil proces priprave DRP.

Priprava programskih dokumentov predstavlja podlago za črpanje sredstev strukturnih skladov. Programiranje lahko temelji na pripravi EPD ali Okvira podpore skupnosti (v nadaljevanju: OPS).

Razliko med programskima dokumentoma opredeljuje Uredba Evropske komisije 1260/1999. Uredba določa, da je OPS dokument, ki ga odobri Evropska komisija v soglasju z državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica, in vsebuje strategijo in prednostne naloge za ukrepe strukturnih skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek strukturnih skladov in druge finančne vire. Dokument se izvaja z enim ali več operacijskimi programi. Operacijski program odobri Evropska komisija in zajema sveženj usklajevalnih prednostnih nalog, ki obsegajo večletne ukrepe, ki jih je mogoče uresničevati s pomočjo enega ali več skladov, enega ali več obstoječih finančnih instrumentov in Evropske investicijske banke. V EPD so enake informacije kot v OPS in operacijskih programih skupaj.

Priprava programskih dokumentov je povezana s predvideno alokacijo sredstev (OPS se pripravlja za programe nad 1 milijardo evrov), po drugi strani pa pogojuje institucionalno infrastrukturo in postopke izvajanja strukturnih skladov.

DRP je opredeljen kot dolgoročni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki prikazuje integrirane razvojne programe, potrebne za razvoj Republike Slovenije. DRP je bil podlaga za pridobivanje predpristopne strukturne pomoči v obdobju 2001 do 2003 ter podlaga za pogajanja o dodelitvi sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada v obdobju 2004 do 2006 po vstopu Slovenije v EU. DRP predstavlja vsebinsko nadgradnjo PDRP, ki je bil usmerjen na obdobje 2000 do 2002 in na vsebine predpristopnih instrumentov Phare, Ispa in Sapard.

Programiranje je bilo pri pripravi DRP najprej zasnovano kot OPS. Slovenija je v začetni fazi pogajanj predvidevala, da bo skupna alokacija sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada dosegla 3 odstotke BDP. Ob koncu pogajanj v 21. delovni skupini je Slovenija pristala na obravnavo celotne države kot ene regije na nivoju NUTS II¹³, s tem pa je povezana nižja alokacija sredstev iz strukturnih skladov, ki naj bi bila predvidoma nižja od 1 milijarde evrov. Evropska komisija je zato svetovala Sloveniji, naj pripravi EPD, ki pogojuje enostavnejšo institucionalno strukturo za izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada ter lažje upravljanje, ocenjevanje in spremljanje programa.

c. Vzpostavitev institucionalnega ogrodja

Med izvajanjem programa SPP ni bilo doseženo soglasje glede vzpostavitve institucij in njihovih vlog pri izvajanju strukturne in kohezijske politike, zato sistem v tem obdobju ni bil vzpostavljen. Izhodišče za nadaljnjo institucionalno graditev predstavlja DRP, v katerem so opredeljene predvidene institucije za izvajanje strukturne in kohezijske politike.

Vzpostavitev institucionalne strukture je suverena odločitev države članice, delno pa je pogojena s pripravo programskih dokumentov.

Svetovanje na področju vzpostavitve institucionalne infrastrukture je predstavljalo osrednjo aktivnost programa SPP in se je izvajalo v skladu s pogodbama. Z revizijo so bili pregledani

¹³ Nomenclature of Territorial Statistical units (NUTS level II) – katalog statističnih teritorialnih enot (NUTS raven II).

dokumenti in poročila, v katerih so bile predstavljene ugotovitve in priporočila glede vzpostavitve institucij za upravljanje s strukturnimi in kohezijskim skladom.

Iz dokumentacije je razvidno, da je bilo svetovanje v skladu s pogodbo o twinningu usmerjeno v trojno vlogo ARR, in sicer kot osrednji organ upravljanja za strukturne in kohezijski sklad, kot vodilno ministrstvo in plačilni organ za Evropski sklad za regionalni razvoj in kohezijski sklad ter kot krovna organizacija v povezavi z regionalnimi razvojnimi agencijami. V Priročniku o finančnem vodenju in nadzornih sistemih, ki jih Slovenija potrebuje za upravljanje s strukturnimi skladi (avgust 2001), je predstavljena institucionalna struktura in naloge posameznih institucij za upravljanje strukturnih in kohezijskega sklada. Struktura je prilagojena programiranju kot OPS.

d. Vzpostavitev informacijskega sistema

Aktivnosti za vzpostavitev informacijskega sistema so se izvajale v skladu s pogodbama. Ob zaključku programa SPP informacijski sistem še ni bil dokončno vzpostavljen. Predstavnik ARR je pojasnil, da je informacijski sistem pilotno deloval v juliju 2001, po načrtih priprave pa naj bi bil dokončan do jeseni 2003 in do konca leta 2003 tudi preizkušen.

2.1.6 Twinning 2002

Ugotovitev, da cilji programa SPP niso bili v celoti doseženi, potrjuje tudi podpis finančnega memoranduma med Evropsko komisijo in Vlado RS v letu 2002, v katerem so kot cilj programa, ki se nanaša na ekonomsko in socialno kohezijo, ponovno opredeljene aktivnosti, ki so bile predmet programa SPP. Med njimi lahko navedemo naslednje:

- oblikovanje in vzpostavitev strukture za programiranje, izvajanje, ocenjevanje, nadzor in finančne kontrole za strukturne sklade;
- priprava enotnega programskega dokumenta in programskih dopolnil;
- koordinacija aktivnosti in priprava strategije za porabo sredstev Ispa in sredstev kohezijskega sklada;
- koordinacija aktivnosti izvajalskih teles pri pripravi projektov ;
- razvoj upravljaljskega in kontrolnega sistema za kohezijski sklad;
- razvoj programiranja in upravljaljskih zmožnosti za izvajanje Evropskega socialnega sklada ter
- postavitev sistema upravljanja in kontrolnega sistema za učinkovito izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada na prihodnji plačilni agenciji na Ministrstvu za finance.

Projekt naj bi se izvajal v skladu s pogodbami o twinningu, vanj pa naj bi bile, po pojasnilu predstavnika ARR, aktivno vključene Služba za strukturno in regionalno politiko ARR, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter Ministrstvo za finance.

2.2 Program PPF

2.2.1 Opis programa

Za izvajanje programa PPF je bil dne 23. 12. 1999 podpisan finančni memorandum v vrednosti 2 milijona evrov (dopolnjen z aneksom 1. 10. 2001), ki je bil namenjen financiranju tehnične in izvedbene dokumentacije za projekte, ki naj bi bili financirani iz sredstev Phare v letih 2000, 2001 in kasneje.

V finančnem memorandumu je bilo določeno, da se iz predvidenih sredstev lahko financirajo naslednji projekti:

- a) študije izvedljivosti – priprava teh študij, zaključevanje teh študij ali dopolnjevanje obstoječih študij do faze, ki omogoča odločanje. To lahko vključuje analize stroškov ali finančne analize, analize finančnih obremenitev, predinvesticijske študije vključno s finančnim inženiringom,
- b) podrobni izvedbeni načrti in predračuni (vse, kar je zahtevano v FIDIC¹⁴),
- c) priprava shem pomoči, vključno z analizo trga, pripravo projektov in z njimi povezane analize,
- d) priprava razpisov in razpisne dokumentacije,
- e) ocena vplivov na okolje za zagotovitev zahtev EU.

Pri tem morajo projekti izpolnjevati naslednje kriterije:

- a) projekt mora izhajati iz PDRP in DRP,
- b) projekt mora biti vključen v načrt nacionalnega koordinatorja pomoči,
- c) Evropska komisija mora potrditi, da je projekt prednosten za financiranje iz sredstev Phare 2000, 2001 in kasneje,
- d) osnutek projektne naloge je primeren in predstavlja podroben opis projekta, primerne za razpis in izvedbo.

2.2.2 Projektni predlog

Projektni predlog je splošen, saj ne navaja projektov, za katera naj bi bila sredstva namenjena, ampak daje le splošne usmeritve. Seznami projektov, ki naj bi bili financirani iz programa PPF, so se dolgo časa oblikovali in večkrat spremenili. Po pojasnilih predstavnikov ARR ni bilo jasnih usmeritev za to, kateri projekti se lahko financirajo iz programa PPF.

Ob podpisu finančnega memoranduma je bil izdelan projektni predlog, v katerem niso bili določeni posamezni projekti, temveč samo povzeti cilji iz finančnega memoranduma. Določene so bile vrste projektov, ki bi se lahko financirali in katere kriterije bi morali izpolnjevati. V finančnem memorandumu je bilo tudi določeno, da se lahko iz sredstev programa PPF financirajo projekti, povezani z mejnim prehodi, medtem ko naj se iz teh

¹⁴ International Federation of Consulting Engineers – Mednarodna zveza svetovalnih inženirjev.

sredstev ne bi financirali projekti čezmejnega sodelovanja (v nadaljevanju: projekti CBC), ker so bila zanje predvidena posebna sredstva v okviru EU.

Zaradi dolgotrajnega oblikovanja seznama projektov, ki naj bi jih financirali iz programa PPF, je bil sklenjen aneks k finančnemu memorandumu. V njem je bilo določeno, da se sredstva namenijo iz programa PPF tudi za financiranje tehnične in izvedbene dokumentacije za projekte, ki naj bi bili financirani iz sredstev Phare po letu 2001. Prvotno je bilo določeno, da bi bila sredstva namenjena le za predpripravo projektov financiranih iz Phare sredstev v letu 2000 in 2001.

2.2.3 Pogodbe z izvajalci

Za financiranje projektov v okviru programa PPF so bile sklenjene pogodbe v skupni vrednosti 1.758.423 evrov, medtem ko je bilo v memorandumu za program PPF predvidenih 2 milijona evrov. Od skupne vrednosti pogodb je bilo samo 56 odstotkov pogodbenih obveznosti namenjenih projektom, ki jih je predvideval finančni memorandum. Seznam projektov, ki so bili financirani iz programa PPF, je bil potrjen na Evropski komisiji, vendar pa pet projektov ni uresničevalo ciljev, določenih v finančnem memorandumu in projektnem predlogu. Z vidika uspešnosti porabe sredstev Phare financiranje razvojnih strategij iz programa PPF ni bilo smotno, ker projekti niso izhajali iz DRP, kot je bilo predvideno v projektnem predlogu.

Za izvedbo programa PPF je bilo sklenjenih 12 pogodb z izvajalci, in sicer za naslednje projekte:

1. študija izvedljivosti mreže inkubatorjev¹⁵ v Pomurju,
2. študija izvedljivosti krepitev garancijskega sklada Zasavje,
3. študija izvedljivosti projekta aktiviranja zaposlovanja in razvojnih potencialov na lokalni ravni,
4. strategija možnosti razvoja turističnih centrov v Sloveniji,
5. študija izvedljivosti preureditve mejnega prehoda Sežana in Vrtojba,
6. strateške možnosti razvoja tehnoloških centrov v Sloveniji,
7. strateške možnosti za razvoj znanstveno-tehnoloških orientiranih 'spinn-off' inkubatorjev¹⁶ na univerzah,
8. krepitev Slovenije na lokalni ravni,
9. strateške možnosti za razvoj poslovnih con v Sloveniji,
10. shema pomoči za pomoči v skladu z DRP,
11. dopolnitev skupnega programa CBC Slovenija-Madžarska 2000-2002 in sodelovanje pri postavitvi administrativnega sistema,
12. priprava veterinarske fitosanitarne in zdravstvene inšpekcije na mejnih prehodih Jelšane in Koper.¹⁷

¹⁵ Inkubator: 'valilnica' za podjetnike.

¹⁶ Spin-off inkubator – dodatni inkubatorji, povezani z začetnimi inkubatorji.

¹⁷ Nosilec projekta ni ARR, ampak Servis skupnih služb pri Vladi RS, ki ga nismo revidirali.

Prvi trije navedeni projekti so bili predpogoj za izvajanje programa Phare 2000. Vsi trije izhajajo iz PDRP. Glede na določila v finančnem memorandumu in projektnem predlogu ugotavljamo, da financiranje projektov pod zaporednimi številkami 4, 6, 7, 9 in 11 ni uresničevalo ciljev, navedenih v finančnem memorandumu. Projekti, ki so navedeni kot strategije razvoja posameznih segmentov, lahko pomenijo pomembno podlago za DRP, vendar pa program PPF ni bil namenjen financiranju priprave DRP, temveč projektom, ki izhajajo iz DRP.

2.2.4 Uporaba projektov za programe EU v prihodnjih letih

Program PPF je bil namenjen financiranju tehnične in izvedbene dokumentacije za projekte, ki naj bi bili financirani iz sredstev Phare v letih 2000, 2001 in kasneje. Od navedenih 12 projektov, ki so bili financirani iz programa PPF, so bili kot podlaga za financiranje s sredstvi Phare uporabljeni do konca leta 2002 le štirje projekti, in sicer:

- študija izvedljivosti mreže inkubatorjev v Pomurju,
- študija izvedljivosti krepitev garancijskega sklada Zasavje,
- študija izvedljivosti projekta aktiviranja zaposlovanja in razvojnih potencialov na lokalni ravni in
- krepitev Slovenije na lokalni ravni.

Od ostalih osmih projektov predstavlja projekt shema pomoči za pomoči v skladu z DRP eno od podlag za pripravo EPD. Projekti strategija možnosti razvoja turističnih centrov v Sloveniji, strateške možnosti razvoja tehnoloških centrov v Sloveniji, strateške možnosti za razvoj znanstveno-tehnoloških orientiranih 'spinn-off' inkubatorjev na univerzah, strateške možnosti za razvoj poslovnih con v Sloveniji, shema pomoči za pomoči v skladu z DRP in dopolnitev skupnega programa CBC Slovenija-Madžarska 2000-2002 ter sodelovanje pri postavitvi administrativnega sistema pa po pojasnilih ARR predstavljajo podlago za financiranje iz sredstev Phare v letu 2003 oziroma za financiranje iz sredstev strukturnih skladov v obdobju od 2004 do 2006.

2.2.5 Problematika definiranja projektnih nalog

Za program PPF velja, da so bile projektne naloge premalo natančno definirane in da je bilo mnogokrat težko razumeti, kaj je naročnik od izvajalca pričakoval. S tem povezan je bil potem tudi problem, kako določiti, ali je izvajalec izvedel naročeno delo v celoti.

Podlaga za sklepanje pogodb po programu PPF so bile projektne naloge, ki so tudi priloga k sklenjeni pogodbi. Projektne naloge so pripravljali na ARR. Oblikovanje projektne naloge je bilo zelo pomembno, saj je predstavljala podlago za izdelavo ponudbe izvajalca in za spremljanje njegovega dela ter na koncu za oceno, ali je izvajalec izvedel vse, kar se je od njega pričakovalo. Projektne naloge v programu PPF so bile premalo natančno definirane, kar se je odražalo kasneje med izvajanjem projekta in pri potrjevanju končnega poročila izvajalca.

Projekt shema pomoči za pomoči v skladu z DRP

Problem premalo natančno definirane projektne naloge je še posebej očiten pri projektu shema pomoči za pomoči v skladu z DRP. Pogodba z izvajalcem v vrednosti 72.460 evrov je

bila sklenjena konec leta 2001. Februarja 2002 so ugotovili, da je izvajalec projektno nalogo razumel drugače kot naročnik, kar je razvidno iz predložene dokumentacije (zapisniki). To kaže, da je bila projektna naloga slabo pripravljena, oziroma, da bi moral naročnik zahtevati v procesu izbire izvajalcev pripravo take ponudbe, ki bi pokazala, ali izvajalec pravilno razume, kaj naročnik od njega zahteva in pričakuje.

2.2.6 Potrjevanje končnega poročila

Primerjava končnega poročila s projektno nalogo, v smislu, ali je izvajalec izvedel vse naloge v skladu s sklenjeno pogodbo, je v večini primerov skoraj nemogoča, ker zapisnik ni bil strukturiran po posameznih nalogah.

Za spremljanje dela izvajalca pogodbe med izvajanjem in za potrditev končnega poročila je bil ustanovljen upravni odbor (Steering Committee). Pri vseh projektih iz programa PPF je upravni odbor potrdil končna poročila izvajalcev. Poročila upravnega odbora so bila za projekte po programu PPF različno pripravljena. Le izjemoma je v projektih, ki jih navajamo, upravni odbor preveril po posameznih postavkah iz projektne naloge, ali je izvajalec posamezno zahtevo izpolnil v celoti, delno ali sploh ne.

Projekt študija izvedljivosti mreže inkubatorjev v Pomurju

ARR je 13. 1. 2003 pripravil primerjavo med zahtevami, ki so bile postavljene v projektni nalogi za projekt študija izvedljivosti mreže inkubatorjev v Pomurju, in opravljenim delom izvajalca po pogodbi. Pogodba z izvajalcem je bila sklenjena v vrednosti 199.998 evrov.

V projektni nalogi so bile zahteve naročnika definirane v naslednjih sedmih točkah:

1. Analiza sedanjih potreb in potencialov za poslovni inkubator v regiji.
2. Gradbeno in lokacijsko dovoljenje za dva inkubatorja in razpisna dokumentacija za gradbene pogodbe, storitvene pogodbe in akcijski načrt za pogodbo o twinningu.
3. Časovni in finančni načrt za implementacijo projekta Phare 2000 Poslovni mrežni inkubator.
4. Poslovni načrt za vsak posamezni inkubator in celotno mrežo.
5. Predlog za potrebne aktivnosti odločujočih strank in ostalih zainteresiranih za projekt.
6. Dve delavnici za odločujoče stranke projekta.
7. Študija izvedljivosti za poslovni mrežni inkubator v Pomurju z zaključnimi odločitvami udeleženih strank in revidirane aktivnosti v projektu.

Izvajalec je naloge, navedene v točki 1, 4, 6 in 7 izvedel v celoti. Zahteve, navedene v točki 2, je delno izpolnil, saj razpisne dokumentacije za storitvene pogodbe ni pripravil. Pripravil pa tudi ni akcijskega načrta za pogodbo o twinningu. Nalog, navedenih v točkah 3 in 5, izvajalec ni opravil. Tudi razpisna dokumentacija, zahtevana v točki 2 za izvedbo gradbenih del, je bila pomanjkljivo pripravljena, saj je ARR sklenil za njeno izdelavo novo pogodbo, ki jo je plačal iz nacionalnih sredstev.

Projekt krepitev Slovenije na lokalni ravni

Pri projektu *krepitev Slovenije na lokalni ravni* je iz zapisnika upravnega odbora, ki je obravnaval končno poročilo izvajalca, jasno razvidno, da izvajalec ni izvedel vsega, kar je naročnik od njega pričakoval (in je bilo določeno v projektni nalogi), vendar je naročnik kljub temu izvajalcu delo plačal v celoti, v pogodbeni vrednosti 144.810 evrov.

V projektni nalogi so bile zahteve naročnika definirane v naslednjih točkah:

1. Primerjalna analiza obstoječih shem, pripravljenih v treh državah članicah EU in opis izkušenj v Sloveniji.
2. Poročilo o izvedenih delavnicah za odločujoče stranke.
3. Opis dogovorjenih postopkov za donacijske sheme projektov Phare.
4. Definiranje kriterijev primernosti in izločilnih kriterijev za donacijske sheme.
5. Določitev organizacijske strukture za izvedbo donacijskih shem.
6. Določitev organizacijske strukture za kontrole.
7. Definiranje zahtev glede pretoka informacij.
8. Postavitev sistema kontrol.
9. Izvajanje sistema shem pomoči.
10. Vpeljava razpisnih postopkov za izbor projektov.

V zapisniku upravnega odbora z dne 6. 11. 2002 o potrditvi končnega poročila o projektu je navedeno, da je izvajalec v celoti izvedel zahteve iz točk 1, 4, 5, 8, 9 in 10, ostale zahteve pa le delno. Po pojasnilih predstavnikov ARR je izvajalec dopolnil končno poročilo v smislu pripomb upravnega odbora, vendar pa upravni odbor ni preveril dopolnitev, čeprav lahko le organ, ki je pripombe oblikoval, tudi sprejme odločitev, ali so bile njegove pripombe upoštevane.

2.2.7 Ocenjevanje izvajanja programa, ki ga je izvedla neodvisna institucija

Izvajanje programa PPF je ocenila neodvisna institucija EMS Slovenia, ki v osnutku poročila z dne 12. 11. 2002 in v končnem poročilu z dne 13. 1. 2003¹⁸ navaja:

- V okviru programa PPF so istočasno potekali trije samostojni projekti. Vsi trije (projekti: strateške možnosti poslovnih con, 'spin-off' inkubatorjev in tehnoloških parkov) so bili namenjeni ocenitvi potreb in pogojev, ki so potrebni za razvoj malih in srednjih podjetij. Glede na velikost Slovenije bi bilo mnogo bolj učinkovito, da bi pripravili eno študijo, ki bi bila usmerjena v podporo malim in srednjim podjetjem.
- Študija izvedljivosti za mrežo inkubatorjev v Pomurju je slabo pripravljena, saj ne upošteva dovolj tveganj, ki jim bo ta mreža izpostavljena.

2.3 Program ESC 2000

2.3.1 Opis programa

Za programe ESC 2000 (SI002 do SI005) je bil finančni memorandum podpisan dne 11. 12. 2000. Skupna vrednost finančnega memoranduma znaša 15.724.372 evrov, rok za sklenitev pogodb

¹⁸ ARR je pojasnila, da so v poročilu EMS Slovenia poleg pomanjkljivosti navedene tudi okoliščine, pod katerimi so se programi izvajali. EMS Slovenia je podal glede izvajanja programa oceno zadovoljivo.

je bil do 31. 12. 2002, rok za črpanje sredstev pa do 31. 12. 2003. Od skupne vrednosti 15.724.372 evrov smo preverili 5 milijonov evrov, namenjenih za ekonomsko socialno kohezijo, kjer so bili izbrani 3 projekti v 3 regijah, in sicer:

- projekt 1: Poslovni inkubatorji v Pomurju – glavni cilj je ustanavljanje poslovnih inkubatorjev in pospeševanje razvoja majhnih in srednjih podjetij; inkubatorji so bili predvideni za 4 občine (Murska Sobota, Lendava, Ljutomer, Odranci), v prvih dveh občinah so bili planirani inkubatorji za proizvodno področje, v drugih dveh pa na storitvenem področju,
- projekt 2: Aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji - glavni cilj je bil odpiranje novih delovnih mest,
- projekt 3: Ekonomsko prestrukturiranje Zasavja – glavni cilj je bil okrepitev obstoječega garancijskega sklada, da bi se razvila majhna in srednja podjetja in ustvarjala nova delovna mesta.

Tabela 5: Finančna konstrukcija izbranih treh projektov

v tisoč evrih					
Projekt	Razvoj institucij	Phare Pomoč pri investicijah	Skupaj Phare	Nacionalna sredstva	Skupaj
Poslovni inkubatorji v Prekmurju	1.000	1.000	2.000	3.134	5.134
Aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji	200	1.800	2.000	1.810	3.810
Ekonomsko prestrukturiranje Zasavja	1.000		1.000	600	1.600
Skupaj			5.000	5.544	10.544

Vir: finančni memorandum.

Pri projektih 1 in 3 se je v sklopu pospeševanja razvoja majhnih in srednjih podjetij financirala krepitev garancijskih skladov. Garancijskih skladov ne moremo obravnavati kot projekte, namenjene pripravi držav kandidatov na upravljanje s sredstvi strukturnih skladov, kar je namen dodeljevanja sredstev Phare. Dajanje garancij ni neposredno povezano s pripravo države na strukturne sklade. Dajanje garancij je že izvajanje strukturnih skladov, ki pa se v navedenem primeru izvajajo po pravilih Phare in ne po pravilih strukturnih skladov.

2.3.2 Projektni predlogi

Projektna predloga za Poslovne inkubatorje v Pomurju in za aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji sta se spreminjala v bistvenih elementih, zato lahko sklepamo, da projektni predlogi pred sklenitvijo finančnega memoranduma niso bili pripravljeni dovolj kvalitetno in niso dovolj natančno definirali vseh elementov.

Projektni predlog je bil pripravljen za vsak projekt posebej. Prvotni projektni predlogi za vse tri projekte so bili na Delegacijo Evropske komisije poslani pred sklenitvijo finančnega memoranduma. Pripombe Delegacije Evropske komisije so bile za posamezne projektne predloge zelo konkretne. Projektne predloge je Delegacija Evropske komisije ocenila kot nesprejemljive zaradi pomanjkanja osnovne strategije, razpršitve sredstev in pomanjkanja transparentnosti. Projektni predlogi so bili preambiciozni, identificiranih je bilo preveč problemov, posledica česar je bilo preveč ciljev, pa tudi povezava med cilji, aktivnostmi in

rezultati ni bila jasno določena. Na podlagi študij izvedljivosti v okviru programa PPF sta se spremenila projektna predloga za Pomurje in Savinjsko, za Zasavje pa je bilo potrebno izdelati Pravila delovanja garancijske sheme.

Po podpisu finančnega memoranduma, ki do dneva pregleda ni bil spremenjen, sta se spremenila projektna predloga za Poslovne inkubatorje v Pomurju in za aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji, projektni predlog za ekonomsko prestrukturiranje Zasavja pa je ostal nespremenjen. Projektni predlogi, ki so bili podrobneje razčlenjeni za program ESC kot pa za programa SPP in PPF, so se spreminjali v naslednjih elementih:

a. Poslovni inkubatorji v Pomurju

	Prvotni predlog	Dokončni predlog
Pričakovani rezultati	· inkubatorji Murska Sobota 1375 m², Lendava 500 m², Ljutomer 400 m² in Odranci 100 m², · v Murski Soboti in Ljutomeru s sredstvi Phare prenova obstoječe zgradbe, Odranci nova zgradba, Lendava financirana z nacionalnimi sredstvi · priprava načrta in določitev strukture vodstva inkubatorja · vzpostavitev informacijske podatkovne baze · izobraziti do 15 podjetnikov letno	· inkubatorji Murska Sobota 1600 m², Lendava 0 m², Ljutomer 800 m² in Odranci 100 m² · Ljutomer – obnova zgradbe, financirane s sredstvi Phare, Murska Sobota – nova zgradba, zgrajena s sredstvi Phare, Odranci – nova zgradba, financirana z nacionalnimi sredstvi (državnimi in lokalnimi) · definiranje strukture inkubatorjev · delovanje informacijske baze podatkov · pomoč pri sofinanciranju razvoja majhnih in srednjih podjetij · izobraževanje človeških virov · popolna opremljenost inkubatorjev · različne aktivnosti za podjetnike
Twinning	· priprava načrta vodstva · določitev informacijske baze podatkov · priprava izobraževanj za podjetnike · pomoč pri sofinanciranju razvoja malih in srednjih podjetij · promocijske aktivnosti	· predhodne aktivnosti · oblikovanje modela inkubatorjev · tržna strategija in izbira programov · izobraževanje · izvedba poslovnih inkubatorjev · podatkovna baza · posredovanje informacij ostalim majhnim in srednjim podjetjem
Sredstva	· za investicijo 1 milijon evrov · za twinning 1 milijon evrov - graditev institucij	· za investicijo 1 milijon evrov · za finančni dogovor pogodbe 0,3 milijona evrov – graditev institucij · za twinning 0,7 milijona evrov – graditev institucij

- po prvotnem projektnem predlogu je bila predvidena prenova zgradb v Murski Soboti in Ljutomeru, v Odrancih naj bi novo zgradbo financirala občina, inkubator v Lendavi pa bi bil financiran z državno in lokalno pomočjo;
- v začetku leta 2001 je Mestna občina (v nadaljevanju: MO) Murska Sobota predlagala spremembo projektnega predloga v delu, ki se nanaša na lokacijo inkubatorja v Murski

Soboti. MO Murska Sobota je želela graditi novo stavbo na sosednjem zemljišču. Iz zapisnika sestanka ARR z Regionalno razvojno agencijo Mura d.o.o., Lendavska 5a, Murska Sobota (v nadaljevanju: RRA Mura) z dne 26. 1. 2001 je razvidno, da je Evropska delegacija neuradno odsvetovala spremembo lokacije, ker naj bi to okrnilo verodostojnost prijaviteljev projekta, vendar pa je MO Murska Sobota vztrajala na spremembi, kar je tudi dosegla¹⁹.

- V prvotnem projektnem predlogu je navedeno, da bo poslovne inkubatorje sofinanciralo tudi Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju: MOPE), ki ni bilo seznanjeno niti s finančnim memorandumom niti s projektnim predlogom, zato ni planiralo sredstev za ta namen in tudi ni podpisalo pisma o nameri, zato se je v projektnem predlogu MOPE izločilo kot sofinancerja. Ob podpisu finančnega memoranduma in ob pripravi projektnega predloga je nacionalni del napačno definiranal sofinancerje. Finančna konstrukcija bi morala biti znana pred podpisom dokumentov, iz katerih je izhajala finančna obveznost, s finančno obremenitvijo pa bi morali biti seznanjeni vsi financerji in jo tudi potrditi.

b. Aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji

- Po prvotnem projektnem predlogu naj bi bil projekt izveden v dveh fazah. Prva faza naj bi se nanašala na pripravo razpisa za projekte zaposlovanja, oceno projektov, pripravo in izvedbo razpisa za opremo, izobraževanje kadrov, prilagoditev računalniških programov, druga pa na razvoj in delovanje spletnih strani, pripravo in distribucijo mesečnih poročil.
- Po spremenjenem projektnem predlogu je bil projekt razdeljen na 3 faze, ki so podrobneje opredeljene kot v prvotnem projektnem predlogu.
- Po prvotnem projektnem predlogu je bil planiran začetek izvajanja projekta v decembru 2000 in dokončanje v juniju 2002. Po spremenjenem projektnem predlogu se je začetek izvajanja projekta preložil za 16 mesecev, dokončanje projekta pa za 18 mesecev.

2.3.3 Izvajanje projekta Poslovni inkubatorji v Pomurju

Pogodba o twinningu je bila sklenjena kasneje, kot je bilo predvideno, zato se je izvedba posameznih faz premaknila za dva meseca. Ob upoštevanju zamika sklenitve pogodbe se je pogodba izvajala v predvidenem časovnem okviru.

Pogodba za garancije z regionalnim centrom je bila podpisana pred odločitvijo Komisije za nadzor nad državnimi pomočmi. Garancije so bile namenjene samo majhnim in srednjim podjetjem, ki so člani Poslovnega inkubatorja v Pomurju, dodeljeval pa naj bi jih kreditni odbor. V poslovniku o delu garancijskega odbora so navedeni tudi kriteriji za ocenjevanje projektov, uporaba kriterijev pa ne, s tem pa bi lahko prišlo do subjektivnih ocen posameznih projektov in dajanje garancij tudi podjetjem, ki do teh ne bi bila upravičena.

Po projektnem predlogu sta cilja projekta povečanje aktivnosti proizvodnega sektorja v Pomurju in spodbujanje razvoja majhnih in srednjih podjetij v Pomurju. Po projektnem predlogu naj bi se sklepale pogodbe za gradbena dela, nabavo opreme, twinning, finančni dogovor in dve storitveni pogodbi (nabava opreme in storitvene pogodbe so financirane iz nacionalnih sredstev), od tega sta pogodba za twinning in finančni dogovor obravnavana kot

¹⁹ Delegacija Evropske komisije je kasneje pisno odobrila spremembo.

graditev institucij, ostale pogodbe pa kot projekti na področju ekonomske in socialne kohezije.

Projekt je razdeljen na tri dele, in sicer na twinning, garancijski sklad in izvedbo gradbenih del, ki naj bi se izvajali bolj ali manj istočasno. Vse pogodbe, ki so podlaga za črpanje sredstev Phare, so bile že sklenjene; pogodbe, ki naj bi se financirale iz nacionalnih sredstev, so bile v fazi izvajanja, nekatere pa v fazi priprave, odvisno od predmeta pogodbe in obdobja, v katerem bi morale biti določene aktivnosti izvedene.

1. Sporazum o twinningu št. SI2000/IB/SPP-01 je bil podpisan 15. 5. 2002 v vrednosti 700.000 evrov med Ministrstvom za ekonomske odnose in razvoj, ARR in špansko vlado. V pogodbi sta bila določena dva cilja, in sicer: pospešitev razvoja podjetij v Pomurju in sodelovanje pri pripravi strokovnih nasvetov za učinkovite finančne in nefinančne sheme pomoči.

Faze twinninga:

- predhodne aktivnosti – analiza pogojev regionalne in lokalne povezanosti – naj bi bile zaključene do konca maja 2002,
 - oblikovanje modela inkubatorjev – definiranje modela; definiranje vseh aspektov kot so cilji, ciljne skupine, vložki, aktivnosti, model vodenja, struktura izvajanja, storitve in pomožni ukrepi – naj bi bilo zaključeno do konca julija 2002,
 - strategija marketinga in proces izbire – oblikovanje strategije marketinga, definiranje kriterijev za uvrstitev v inkubatorje - naj bi bilo zaključeno do konca oktobra 2002,
 - izobraževanje – razvoj izobraževalnih programov – bi moralo biti zaključeno do konca aprila 2003,
 - vzpostavitev inkubatorjev – začetek delovanja in delovanje inkubatorjev – bi moralo biti zaključeno do konca junija 2003,
 - podatkovna podlaga za intranet – oblikovanje in izvajanje intraneta – bi moralo biti zaključeno do konca julija 2003,
 - razširjanje – razširjanje informacij in podrobnosti o inkubatorjih ostalim malim in srednjim podjetjem ter regionalnim institucijam – bi moralo biti zaključeno do konca septembra 2003.
2. Pogodba je bila sklenjena z RRA Mura št. SI0004.01.01.0002 v vrednosti 300.000 evrov za nadgradnjo obstoječe garancijske sheme v Pomurju. Sredstva bi se lahko uporabila za odobritev garancij na kredite in za znižanje stroškov kredita s plasiranjem dolgoročnih depozitov z nekomercialno obrestno mero. Deponiranje sredstev EU po nekomercialnih obrestnih merah bi v prihodnosti lahko pomenilo zmanjševanje garancijskega potenciala, oz. neprimerno poslovanje garancijske sheme, saj ne posluje v smislu zagotavljanja čim večjega garancijskega potenciala.

Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi je izdala sklep št. 26910/02-IVJ-1517 z dne 19. 11. 2002, pogodba pa je bila podpisana v septembru 2002, to je pred odločitvijo zgoraj navedene komisije.

2.3.4 Izvajanje projekta aktiviranja zaposlovanja v savinjski regiji

Po projektnem predlogu sta cilja projekta pospeševanje ukrepov odpiranja novih delovnih mest prek razvoja inovacij, podjetništva in človeških virov in pomoč lokalni pobudi na področju razvoja majhnih in srednjih podjetij, s težiščem na izobraževanju nezaposlenih in odpiranju novih delovnih mest. Prvotno je bilo Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljevanju: MG) določeno kot odgovorno ministrstvo za sklepanje pogodb, kasneje, z dopisom št. 500-10-014/01-010 z dne 16. 11. 2001, je to vlogo prevzelo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (v nadaljevanju: MDDSZ).

2.3.5 Izvajanje projekta gospodarskega prestrukturiranja Zasavja

Pogodba za garancije z regionalnim centrom je bila sklenjena že v juliju, čeprav MG na Komisijo za nadzor državnih pomoči še ni priglasilo garancijske sheme. S tem je bilo onemogočeno izvajanje same sheme ter dajanje garancij v letu 2002. Do konca novembra 2002 še niso bile sklenjene pogodbe za kredite in garancije, kar pomeni kasnitev pri uporabi sredstev EU.

Po projektnem predlogu sta bila cilja projekta razvoj infrastrukture majhnih in srednjih podjetij ter izboljšanje pogojev za odpiranje novih delovnih mest v Zasavju in krepitev obstoječega garancijskega sklada ter povečanje števila majhnih in srednjih podjetij ter odpiranje novih delovnih mest.

Za izvajanje projekta je bila 15. 7. 2002 podpisana pogodba z Regionalnim centrom za razvoj, d.o.o., Cesta zmage 35b, Zagorje (v nadaljevanju: RCR) št. SI0004.01.01.0001 v vrednosti 1,6 milijona evrov. Po pogodbi so sredstva namenjena za odobritev garancij za najete kredite in s tem za zmanjševanje stroškov kreditov. Sredstva za odobritev garancij se plasirajo kot dolgoročni depoziti z nekomercialno obrestno mero. Deponiranje sredstev EU po nekomercialnih obrestnih merah lahko pomeni v prihodnosti zmanjševanje garancijskega potenciala, oz. neprimerno poslovanje garancijske sheme, saj ne posluje v smislu zagotavljanja čim večjega garancijskega potenciala.

Ministrstvo za gospodarstvo je 18. 9. 2002 priglasilo na Komisijo za nadzor nad državnimi pomočmi zasavsko garancijsko shemo kot shemo državne pomoči. Kot instrument državne pomoči so navedena posojila pod ugodnimi pogoji (garancijski potencial in jamstvo podjetnika) in garancije (garancijski potencial in jamstvo podjetnika, strošek garancije je odvisen od vrednosti kredita). V tem smislu je tudi Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi dne 23. 10. 2002 izdala sklep št. 26005/02-IVJ-1384. Po omenjenem sklepu je razvidno, da zasavska garancijska shema predstavlja dodeljevanje kreditov in garancij.

V prilogi k pogodbi so navedeni pogoji za pridobitev sredstev za garancije po posameznih občinah. Če občina do konca septembra ne uporabi sredstev, so ta na voljo drugim.

RCR do konca leta 2002 ni izvedel razpisa za dodeljevanje garancij. Po pogodbi med ARR in RCR se sicer sredstva nakažejo v 20 dneh po podpisu pogodbe, sredstva pa so bila dejansko nakazana v novembru 2002. RCR še ni objavil razpisa, zato sredstva ostajajo na računu RCR, kar obravnavamo kot negospodarno rabo sredstev.

2.3.6 Ocenjevanje izvajanja programa, ki ga je izvedla neodvisna institucija

Izvajanje programov ESC 2000 in 2001 je ocenila tudi neodvisna institucija EMS Slovenia, ki ocenjuje izvajanje programov v imenu Evropske komisije. V osnutku poročila z dne 12. 11. 2002 in v končnem poročilu z dne 13. 1. 2003 navaja, da so projekti ESC 2000 primerni, vendar obstaja tveganje glede izvršitve in dosega maksimalnega učinka. Iz primerjave rezultatov projektov PPF izhaja, da obstajajo tveganja za učinkovito izvedbo štirih donacijskih shem prek programov ESC 2000 in ESC 2001 zaradi pomanjkanja kapacitet na nacionalni in lokalni ravni. MDDSZ primanjkuje ustreznih kadrov za izvajanje projekta.

Po mnenju EMS Slovenia obstajajo tveganja glede učinkovite izvedbe projektov, in sicer:

- vse štiri donacijske sheme so pilotni projekti,
- ARR v preteklosti ni sodeloval pri izvajanju projektov okoljske infrastrukture in nima zadostnih izkušenj pri javnem naročanju in izvajanju gradbenih pogodb,
- za projekte MDDSZ je vprašljiva izvedba, ker se pogodbe še niso sklenile in bo čas izvedbe krajši od 1 leta

Inkubatorji v Pomurju

EMS Slovenia ugotavlja, da je mogoče, da bo ustanavljanje poslovnih con učinkovito. Zamisli o mreži inkubatorjev ni mogoče slediti, ker v regijah primanjkuje infrastrukture. Prav tako je preveč decentraliziranih enot, ki lahko zmanjšujejo korist združevanja in povečujejo administrativne stroške.

Obstaja tveganje, da podjetja, koristniki twinninga, ne bodo mogli čakati na dokončanje gradnje, temveč bodo morali iskati prostore na drugih lokacijah.

Finančni dogovor je bil sklenjen šele konec septembra 2002, zato sredstva še niso porabljena. Prav tako se MG in Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi še nista dogovorila o shemi državne pomoči.

Projekt inkubatorjev v Pomurju je temeljil na študiji izvedljivosti, ki je pokazala pomanjkljivosti, kot so nizko povpraševanje in na splošno nerazvita podjetniška kultura v regiji. Že v sami študiji izvedljivosti vsi aspekti niso bili obravnavani in zato obstaja tveganje glede uspešnosti delovanja inkubatorjev v Pomurju.

Ekonomsko prestrukturiranje Zasavja

EMS Slovenia ugotavlja, da obstaja tveganje, da bo število potencialnih podjetnikov, ki so pripravljeni pričeti s poslovanjem novega podjetja, premajhno za koriščenje razpoložljivega sklada.

Finančni dogovor je bil sklenjen sredi julija 2002, zato sredstva še niso porabljena. MG in Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi se tudi še nista dogovorila o shemi državne pomoči.

Študija izvedljivosti zagovarja nadgradnjo garancijskega sklada le, če je le ta dobro deloval v preteklosti. Študija ni pojasnila, ali je garancijski sklad deloval dobro z gledišča koristnikov (majhnih in srednjih podjetij).

3. Ali so bili projekti na področju ekonomske in socialne kohezije ustrezno izbrani in pripravljeni

3.1 Program ESC 2000

3.1.1 Izdelava razpisne dokumentacije

ARR je za popravke razpisne dokumentacije najel podjetje, ki jo je pripravljalo, čeprav bi morala biti dokončna verzija rezultat programa PPF, kar pomeni, da so bila določena dela dvakrat plačana in da je ARR za popravke razpisne dokumentacije morala zagotavljati sredstva iz nacionalnega proračuna, čeprav je pripravo razpisne dokumentacije financirala EU. Prav tako je bilo ugotovljeno, da je bila pogodba za popravke razpisne dokumentacije sklenjena po oddaji razpisne dokumentacije na Delegacijo Evropske komisije. Iz celotnega postopka lahko sklepamo, da je ARR določena dela plačala dvakrat in da je vodila postopek izbire izvajalca za popravke razpisne dokumentacije samo zaradi zadostitve zakonskih določil. Ugotavljamo, da so bila sredstva porabljena neučinkovito.

Projekt Poslovni inkubatorji v Pomurju

Za izvajanje Poslovnih inkubatorjev v Pomurju sta bili sklenjeni pogodbi s SGP Pomgrad d.d., Bakovska 31, Murska Sobota št. SI0004.01.01.0003 z dne 25. 9. 2002 v vrednosti 1.139.642,44 evrov in s Podjetjem za gozdne gradnje in hortikulturo d.o.o., Kosarjeva 4, Maribor št. SI0004.01.01.0004 z dne 23. 9. 2002 v vrednosti 520.707,02 evrov.

Pogodbe za izvajanje gradbenih del so bile sklenjene na podlagi javnega razpisa. V prvi fazi je ARR 3. 6. 2002 podpisala s podjetjem E-net, d.o.o., Ambrožev trg 5, Ljubljana pogodbo št. 2124-02-100040 za vodenje celotnega postopka razpisa za pridobitev izvajalcev gradnje objekta podjetniškega inkubatorja v Murski Soboti in obnovo objekta podjetniškega inkubatorja v Ljutomeru v vrednosti 4.190.000 tolarjev in rokom dokončanja 30. 9. 2002. Sredstva za omenjeno pogodbo so se zagotavljala iz proračuna Republike Slovenije. Dela so bila oddana na podlagi javnega naročila male vrednosti, vendar pa je iz dokumentacije razvidno, da je bilo javno naročilo fiktivno. Sklep o začetku oddaje javnega naročila male vrednosti je bil izdan dne 8. 4. 2002, povabila o oddaji ponudb so bila izdana dne 11. 4. 2002, zapisnik o odpiranju ponudb in poročilo o izboru ponudnika dne 25. 4. 2002, obvestilo o oddaji javnega naročila pa dne 7. 5. 2002. Iz zapisnika sestanka o usklajevanju projekta Mrežni inkubator v Pomurju z dne 28. 11. 2001 je razvidno, da je podjetje E-net že pred postopkom javnega naročila male vrednosti in pred sklenitvijo pogodbe pripravljalo razpisno dokumentacijo. ARR je dne 14. 12. 2001 potrdila prevzem razpisne dokumentacije, ki jo je E-net pripravljalo kot podizvajalec P-E International v programu PPF. Po pogodbi št. 2124-02-100040 je E-net med drugim tudi izvajal morebitne popravke razpisne dokumentacije. Razpisno dokumentacijo je potrdila Evropska delegacije 15. 5. 2002. E-net je v okviru programa PPF kot podizvajalec pripravil razpisno dokumentacijo, ki pa, kot je razvidno iz dopisa Delegacije Evropske komisije, ni bila popolna, zato je bila sklenjena pogodba za

popravke razpisne dokumentacije iz nacionalnih sredstev, čeprav bi morala biti razpisna dokumentacija dokončana v okviru programa PPF.

3.2 Program ESC 2001

3.2.1 Opis programa

Finančni memorandum za program ESC 2001 (SI 0106 in SI 0107) je bil podpisan 14. 12. 2001 v vrednosti 6,8 milijonov evrov, pogodbe morajo biti sklenjene do 15. 12. 2003, zadnji rok za plačila pa je 15. 12. 2004. V finančnem memorandumu sta navedena dva cilja, in sicer pomoč pri programu ESC in pomoč na področju pravosodnih in notranjih zadev. Pomoč pri programu ESC je usmerjena v krepitev Slovenije na lokalni ravni prek donacijskih shem. Projekt bo pokrival dva sektorja na lokalni ravni, in sicer razvoj človeških virov in področje lokalne infrastrukture. Podlaga za oba podukrepa je DRP. Pri pregledu DRP je bilo ugotovljeno, da je krepitev skladnega regionalnega razvoja prednostna razvojna naloga, vendar pa pri prikazovanju potrebnih sredstev ni navedeno, da bo EU sofinancirala izvajanje omenjenih nalog. Po pojasnilih predstavnikov MG so bila sredstva za omenjene namene prikazana v postavki tehnična pomoč, ker niso imeli na voljo popolnih podatkov, obenem pa pomoč Phare obravnavajo kot tehnično pomoč pri uveljavitvi evropskega pravnega reda.

3.2.2 Projektni predlog

MG je pripravilo projektni predlog za omenjene projekte v nasprotju z DRP, obenem pa je tudi pridobljena sredstva EU brez kakršnih koli analiz razdelila med dva podprograma v razmerju 50:50, nacionalna sredstva pa so se zagotavljala v drugačnih odstotkih.

Splošen cilj iz projektnega predloga je reševanje problemov človeških virov in infrastrukturnih problemov na področjih s posebnimi razvojnimi problemi. Za razvoj človeških virov in zaposlovanja na lokalni ravni je planirano 55 odstotkov sredstev, 45 odstotkov sredstev pa je namenjenih regionalni infrastrukturi.

V projektnem predlogu so navedeni pričakovani rezultati, in sicer:

- oblikovanje in delovanje finančne sheme kot pomoč prioritetam DRP
- donacijska shema bo uvedla razvoj in izvajanje cilja 1.

Iz projektnega predloga je razvidno, da je projektni predlog deljen na dva dela, A (razvoj človeških virov in zaposlovanja na lokalni ravni) in B (regionalna infrastruktura). Projektni predlog se med izvedbo projektov ni spreminjal.

Iz javnih razpisov in pozivov k oddaji ponudb je razvidno, da je bil projektni predlog deljen na tri sklope, in sicer:

1. sklop A – javni razpis MDDSZ za sofinanciranje projektov v okviru donacijske sheme,
2. sklop B1 – poziv k oddaji ponudb MG za čistilne naprave,
3. sklop B2 - poziv k oddaji ponudb MG za pitno vodo,

S projektnim predlogom je bilo opredeljeno financiranje dveh sklopov, ni pa bilo definirano, da se sklop B deli na dva dela in kakšen je delež financiranja posameznega dela. Delitev

sklopa B na dva dela, na čiščenje voda in vodooskrbo, je bila izvedena na podlagi dogovora med MOPE in MG brez predhodnih analiz, delitev sredstev je bila 50:50. Odločitev o delitvi na sklop B1 in B2 je bila sprejeta na upravnem odboru dne 26. 2. 2002, vendar pa ni bila sprejeta odločitev o delitvi sredstev po sklopih. Pri zagotavljanju nacionalnih sredstev ni veljalo načelo 50:50, temveč je bilo za sklop B1 zagotovljenih 66,5 odstotkov nacionalnih sredstev in za sklop B2 86 odstotkov nacionalnih sredstev (skupno za sklop B 80 odstotkov).

3.2.3 Razpisna dokumentacija

Razpisno dokumentacijo so pripravljala posamezna ministrstva, ki so bila zadolžena za izvedbo posameznega sklopa. V okviru razpisne dokumentacije so tudi navodila, ki so bila pripravljena v sklopu programa PPF za tiste, ki bi se k projektu prijavili. Navodila tistim, ki bi se k projektom prijavili, vsebujejo tudi merila za oceno posameznih projektov, vendar pa uporaba meril ni navedena, kar bi lahko privedlo tudi do subjektivnega ocenjevanja posameznih vlog²⁰.

3.2.4 Ocenjevanje izvajanja programa, ki ga je izvedla neodvisna institucija

Izvajanje programa ESC 2001 je ocenila tudi neodvisna institucija EMS Slovenia. V osnutku poročila z dne 12. 11. 2002 in v končnem poročilu z dne 13. 1. 2003 je navedla, da je oblikovanje projektov ESC 2001 dokaj nespretno, ker se kombinira razvoj človeških virov in splošne koristi v enem samem projektu. Iz primerjave rezultatov projektov PPF izhaja, da obstajajo tveganja za učinkovito izvedbo štirih donacijskih shem prek programov ESC 2000 in ESC 2001 zaradi pomanjkanja kapacitet na nacionalni in lokalni ravni.

III . POVZETEK UGOTOVITEV IN MNENJE

1. Povzetek ugotovitev

Revidirali smo programe SPP, PPF, ESC 2000 in 2001. V nadaljevanju povzemamo ključna revizijska razkritja po posameznem programu.

Program SPP

- a. Posamezne aktivnosti niso bile izvedene tako, kot je bilo opredeljeno v pogodbi o twinningu in pogodbi za tehnično pomoč, nekatere aktivnosti pa niso bile izvedene (točka 2.1.3).
- b. Program SPP se je izvajal z zamudami, roki izvedbe posameznih predvidenih aktivnosti so se ves čas trajanja programa podaljševali. Program se je zaključil štiri mesece pozneje, kot je bilo prvotno predvideno s finančnim memorandumom. Glavni razlogi za daljše roke, kot so bili dogovorjeni, so bili neustrezna oziroma pomanjkljiva navodila Evropske komisije med pripravo programa, sklepanjem pogodb in izvedbo, šibko sodelovanje med

²⁰ ARR je pojasnila, da uporaba meril po postopkih Phare ni natančneje navedena, obstaja pa dodaten mehanizem v pravilih Phare, ki preprečuje subjektivne ocene. Če je odstopanje pri oceni enakih projektov med različnimi ocenjevalci veliko, jih ocenjevalna komisija povabi na sestanek in zahteva, da ocenjevalci podrobno obrazložijo svoje ocene.

ministrstvu, vključenimi v izvajanje programa, pomanjkanje razpoložljivega osebja, nejasna opredelitev odgovornosti in nalog posameznih institucij ter nepoznavanje področja strukturne in kohezijske politike (točka 2.1.4).

- c. Ob začetku izvajanja pogodbe o twinningu in pogodbe za tehnično pomoč niso bile jasno razmejene aktivnosti obeh pogodbenih partnerjev. Ker sta se pogodbi po vsebini prekrivali, obstaja možnost, da so se posamezne izvedene aktivnosti med izvajanjem programa podvajale (točka 2.1.4.1).
- d. Izvajanje pogodbe o twinningu in pogodbe za tehnično pomoč ni bilo uspešno na področju poglobljenega izobraževanja tistih državnih uradnikov, ki naj bi izvajali aktivnosti strukturnih in kohezijskega sklada. Za uspešnost tovrstnega izobraževanja bi moralo biti vzpostavljeno institucionalno ogrožje in opredelitev nalog, ki naj bi jih izvajale posamezne institucije, kar pa med izobraževanjem še ni bilo doseženo (točka 2.1.5.a).
- e. Operacijski programi, ki so bili opredeljeni kot eden izmed ciljev programa SPP, niso bili izdelani, kar je bilo posledica spremenjene odločitve Slovenije glede priprave programskih dokumentov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov. Čeprav zastavljeni cilji niso bili doseženi, je Slovenija med izvajanjem programa SPP pripravila DRP, ki predstavlja izhodišče in dobro podlago za pripravo EPD (točka 2.1.5.b).
- f. Med izvajanja programa SPP ni bilo doseženo soglasje glede vzpostavitve institucij in njihovih vlog pri izvajanju strukturne in kohezijske politike, zato sistem ni bil vzpostavljen (točka 2.1.5.c).
- g. Informacijski sistem, ki je bil opredeljen kot eden izmed ciljev programa SPP, je pilotno deloval v juliju 2001, po načrtih priprave naj bi bil dokončan do jeseni 2003 in do konca leta 2003 tudi preizkušen (točka 2.1.5.d).

Program PPF

- a. Od dvanajstih projektov, financiranih iz programa PPF, pet projektov ni uresničilo ciljev, določenih v finančnem memorandumu in projektnem predlogu (točka 2.2.3).
- b. Za program PPF velja, da so bile projektne naloge premalo natančno definirane in da je bilo na njihovi podlagi mnogokrat težko razumeti, kaj je naročnik od izvajalca pričakoval. S tem povezan je bil potem tudi problem, kako ugotoviti, ali je izvajalec izvedel naročeno delo v celoti (točki 2.2.5 in 2.2.6).
- c. Razpisna dokumentacija za izvedbo gradbenih del, ki je bila del enega od projektov, financiranih iz programa PPF, je bila pomanjkljivo pripravljena. Zato je ARR sklenil za njeno izdelavo novo pogodbo, ki jo je plačal iz proračunskih sredstev (točki 2.2.6 in 3.1.1).

Program ESC 2000

- a. Pri projektih 1 in 3 se v sklopu pospeševanja razvoja majhnih in srednjih podjetij financira krepitev garancijskih skladov. Garancijskih skladov ne moremo obravnavati kot projekte, namenjene pripravi držav kandidatke na upravljanje s sredstvi strukturnih skladov, kar je namen dodeljevanja sredstev Phare. Dajanje garancij je že izvajanje strukturnih skladov, ki pa bi se v navedenem primeru morala izvajati po pravilih Phare in ne po pravilih strukturnih skladov (točka 2.3.1).
- b. Projektna predloga za Poslovne inkubatorje v Pomurju in za aktiviranje zaposlovanja v savinjski regiji sta se spreminjala v bistvenih elementih, zato lahko sklepamo, da projektni

predlogi pred sklenitvijo finančnega memoranduma niso bili pripravljeni dovolj kvalitetno in da ob sklenitvi finančnega memoranduma niso dovolj natančno definirali vseh elementov (točka 2.3.2).

- c. Pogodbe za garancije z regionalnimi centri so bile podpisane pred odločitvijo Komisije za nadzor nad državnimi pomočmi (točki 2.3.3 in 2.3.5).
- d. Študije izvedljivosti so pokazale pomanjkljivosti, zato obstaja tveganje glede uspešnosti posameznih projektov (točka 2.3.6).

Program ESC 2001

- a. S projektnim predlogom je bilo opredeljeno financiranje dveh sklopov, ni pa bilo definirano, da se sklop B deli na dva dela in kakšen je delež financiranja posameznega dela. Delitev sklopa B na dva dela, na čiščenje voda in vodooskrbo, je bila izvedena na podlagi dogovora med MOPE in MG, brez predhodnih analiz, delitev sredstev je bila 50:50. Pri zagotavljanju nacionalnih sredstev pa ni veljalo načelo 50:50 (točka 3.2.2).
- b. Izvajanje programa ESC 2001 je ocenila tudi neodvisna institucija EMS Slovenia, ki je v končnem poročilu z dne 13. 1. 2003 navedla, da je oblikovanje projektov ESC 2001 dokaj nespretno, ker se kombinira razvoj človeških virov in splošne koristi v enem samem projektu. Iz primerjave rezultatov projektov PPF izhaja, da obstajajo tveganja za učinkovito izvedbo štirih donacijskih shem prek programov ESC 2000 in ESC 2001 zaradi pomanjkanja kapacitet na nacionalni in lokalni ravni (točka 3.2.4).

2. Mnenje

V reviziji smo ugotovili, da bi Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj lahko učinkoviteje in uspešnejše izvajala programe SPP, PPF ter ESC 2000 in 2001.

Pravni pouk

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

Dr. Vojko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvo za gospodarstvo,
2. Ministrstvo za finance,
3. Služba vlade za evropske zadeve,
4. mag. Mitja Gaspari,
5. Zvonko Ivanušič,
6. mag. Anton Rop,
7. Igor Bavčar,
8. dr. Andrej Bajuk,
9. Metod Dragonja,
10. dr. Jože Zagožen,
11. dr. Marjan Senjur,
12. dr. Vlado Dimovski,
13. Državni zbor Republike Slovenije,
14. arhiv, tu.

Priloga 1: Časovni pregled izvajanja programa SPP

Dokument	Datum sklenitve	Rok za sklenitev pogodb	Rok za črpanje sredstev	Začetek aktivnosti	Zaključek aktivnosti	Sprememba vsebine	Sprememba razpoložljivih sredstev
Finančni sporazum	23. 12. 1998	31. 12. 2000	31. 12. 2001	-	-	-	-
Sprememba fin. sporazuma (izmenjava pisem)	-	30. 4. 2001	30. 4. 2002	-	-	-	-
Projektni predlog: - graditev institucij - pilotni projekti	23. 12. 1998	-	-	marec 1999 september 1999	september 2000 junij 2001	-	-
Prva sprememba projektnega predloga: - graditev institucij - pilotni projekti	december 2000	-	-	oktober 1999 oktober 2000	april 2002 april 2002	-	-
Druga sprememba projektnega predloga	januar 2001	-	-	-	-	opredelitev pilotnih regij	-
Projektna naloga za SPP: - tehnična pomoč - twinning - pilotni projekti	-	-	-	marec 1999 marec 1999 junij 1999	oktober 2000 december 2001 februar 2001	-	-
Pogodba z NEI	9. 7. 1999	-	-	9. 7. 1999	9. 1. 2001	-	-
Dodatek 1 k pogodbi z NEI	9. 1. 2001	-	-	-	9. 1. 2002	usmerjenost v tehnično pomoč za pilotne regije	povečanje sredstev
Dodatek 2 k pogodbi NEI	29. 5. 2001	-	-	-	-	imenovanje tujih strokovnjakov, realokacija sredstev	-
Pogodba o twinningu	11. 11. 1999	-	-	11. 11. 1999	11. 11. 2000	-	-
Dodatek 1 k pogodbi o twinningu	10. 11. 2000	-	-	-	11. 2. 2001	-	-
Dodatek 2 k pogodbi o twinningu	6. 2. 2001	-	-	-	11. 11. 2001	usmerjenost v graditev institucij in pripravo DRP	povečanje sredstev
Dodatek 3 k pogodbi o twinningu	26. 4. 2001	-	-	-	-	spremembe se nanašajo na poglavje 2	povečanje sredstev

Vir: Dokumentacija Agencije RS za regionalni razvoj.