

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**Magistrsko delo**

**PROBLEMATIKA REVIDIRANJA DONACIJ EVROPSKE  
UNIJE**

Ljubljana, november 2003

BRIGITA BREŽNIK

### **Izjava**

Študentka Brigita Brežnik izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Ivana Turka in s skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah in dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 10.11.2003

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1. EVROPSKA UNIJA</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 ZGODOVINA INTEGRACIJSKIH PROCESOV</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2 EVROPSKA UNIJA DANES</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 ORGANI IN INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE</b> .....	<b>10</b>
<b>1.4 ODNOSI MED SLOVENIJO IN EVROPSKO UNIJO</b> .....	<b>13</b>
1.4.1 ZAKONODAJA EU IN POGAJALSKO IZHODIŠČE SLOVENIJE NA PODROČJU OKOLJA .....	16
<b>2. PREDPRISTOPNA POMOČ - DONACIJE EU</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1 PROGRAMI PHARE, SAPARD IN ISPA</b> .....	<b>20</b>
2.1.1 PHARE .....	21
2.1.2 SAPARD .....	23
2.1.3 ISPA .....	24
2.1.3.1 Izvedbeni cikel projektov, financiranih v okviru donacij iz programa ISPA.....	25
2.1.3.2 Sistem EDIS.....	38
2.1.3.3 Donacije iz programa ISPA v Sloveniji.....	40
2.1.3.4 Donacije iz programa ISPA v drugih pridruženih članicah.....	42
<b>3. REVIDIRANJE</b> .....	<b>45</b>
<b>3.1 POJEM IN VRSTE NOTRANJEGA REVIDIRANJA</b> .....	<b>48</b>
3.1.1 NOTRANJE REVIDIRANJE PODJETIJ .....	48
3.1.1.1 Organiziranost notranjerevizijske službe .....	48
3.1.1.2 Namen, cilji in naloge notranjega revidiranja .....	49
3.1.1.3 Postopki poročanja.....	50
3.1.2 NOTRANJE REVIDIRANJE NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV .....	50
3.1.2.1 Organiziranost notranjerevizijske službe .....	50
3.1.2.2 Namen, cilji in naloge notranjega revidiranja .....	51
3.1.2.3 Postopki poročanja.....	53
3.1.2.4 Predpisi in pravila o notranjem revidiranju .....	53
<b>4. PREDSTAVITEV SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO NA MINISTRSTVU ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO</b> .....	<b>58</b>
<b>4.1 PRAVNE PODLAGE ZA USTANOVITEV SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO</b> .....	<b>59</b>
<b>4.2 ORGANIZIRANOST SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO</b> .....	<b>59</b>

<b>4.3 PRISTOJNOSTI IN NALOGE SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO .....</b>	<b>60</b>
<b>5. REVIDIRANJE DONACIJ IZ PROGRAMA ISPA.....</b>	<b>61</b>
<b>5.1 SAMOOCENITEV MINISTRSTVA ZA OKOLJE PROSTOR IN ENERGIJO .....</b>	<b>61</b>
5.1.1 PRAVNE PODLAGE ZA SAMOOCENITEV.....	61
5.1.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA MINISTRSTVA ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO.....	61
5.1.3 SISTEM POSLOVODENJA.....	64
5.1.4 ZAPOSLENCI .....	66
5.1.5 SISTEM NOTRANJIH FINANČNIH KONTROL .....	68
5.1.6 SLUŽBA ZA NOTRANJO REVIZIJO.....	69
5.1.7 ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV VLADE RS IN EU .....	69
5.1.8 UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA.....	69
<b>5.2 REVIDIRANJE NA MESTNI OBČINI CELJE KOT KONČNEMU UPRAVIČENCU DONACIJ IZ PROGRAMA ISPA.....</b>	<b>70</b>
5.2.1 REVIDIRANJE CENTRALNE ČISTILNE NAPRAVE V CELJU .....	70
5.2.1.1 <i>Pravne podlage za revidiranje</i> .....	70
5.2.1.2 <i>Načrtovanje revidiranja</i> .....	71
5.2.1.3 <i>Pridobivanje spoznanj o revidirancu</i> .....	73
5.2.1.4 <i>Preizkušanje sistema notranjih kontrol</i> .....	77
5.2.1.5 <i>Ovrednotenje revizijskega tveganja in določitev obsega preizkušanja podatkov</i> .....	83
5.2.1.6 <i>Določitev revizijskega programa preizkušanja podatkov</i> .....	84
5.2.1.7 <i>Preizkušanje podatkov</i> .....	85
5.2.1.8 <i>Presojanje pridobljenih spoznanj</i> .....	87
5.2.1.9 <i>Revizijsko poročanje</i> .....	89
5.2.1.10 <i>Revizijsko delovno gradivo</i> .....	89
<b>SKLEP .....</b>	<b>91</b>
<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>94</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>94</b>
<b>VIRI.....</b>	<b>96</b>

## KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Datum podpisa in datum začetka veljavnosti evropskega sporazuma</i> .....	6
<i>Tabela 2: Datum oddaje prošenj držav kandidatk za članstvo EU</i> .....	7
<i>Tabela 3: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU na področju embalaže in odpadne embalaže</i> .....	17
<i>Tabela 4: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU na področju kanalizacije</i> .....	18
<i>Tabela 5: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU pri gradnjah čistilnih naprav na področju sekundarnega čiščenja odpadnih voda</i> .....	19
<i>Tabela 6: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU pri gradnji čistilnih naprav na področju terciarnega čiščenja na občutljivih področjih</i> .....	19
<i>Tabela 7: Letna porazdelitev donacij iz programa ISPA po državah</i> .....	43
<i>Tabela 8: Prikaz pridobljenih sredstev donacij iz programa ISPA po posameznih državah kandidatkah v letih 2000, 2001 in 2002</i> .....	43
<i>Tabela 9: Časovna razdelitev dela članov Službe za pripravo in vodenje projektov</i> .....	67
<i>Tabela 10: Izračunani odstotek izkoriščenosti načrtovanih občinskih proračunskih sredstev in sredstev MOPE</i> .....	72
<i>Tabela 11: Izračunani odstotek izkoriščenosti donacij iz programa ISPA</i> .....	72
<i>Tabela 12: Prikaz preverjanja za opravljanje del in nalog</i> .....	78
<i>Tabela 13: Prikaz preverjanja ravnanja podjetja, ki opravlja naloge nadzornega inženirja s pogodbenimi določili</i> .....	78
<i>Tabela 14: Prikaz primerjave količin opravljenega dela oz. porabljenega materiala</i> .....	79
<i>Tabela 15: Prikaz primerjave cen opravljenega dela oz. porabljenega materiala</i> .....	79
<i>Tabela 16: Prikaz preveritve podpisov pooblaščenih oseb na izdanih situacijah</i> .....	80
<i>Tabela 17: Prikaz preizkušanja podpisov pooblaščenih oseb na zahtevku za plačilo</i> .....	80
<i>Tabela 18: Prikaz preizkušanja pravilnosti izračunanega zneska na zahtevaku za plačilo</i> .....	81
<i>Tabela 19: Prikaz pravilnosti izračunane višine deleža donacije iz programa ISPA</i> .....	81
<i>Tabela 20: Prikaz preizkušanja pravilnosti podpisov na odredbi za izplačilo</i> .....	82
<i>Tabela 21: Prikaz preizkušanja doslednosti izpolnjevanja zahtevanih podatkov na odredbi za izplačilo</i> .....	82
<i>Tabela 22: Prikaz preizkušanja pravočasnosti odpošiljanja potrdila o plačani situaciji</i> .....	83
<i>Tabela 23: Matrika sprejemljivega tveganja pri odkrivanju</i> .....	83
<i>Tabela 24: Revizijski program</i> .....	85
<i>Tabela 25: Prikaz preizkušanja pravilnosti knjiženja prejetih situacij na MOC</i> .....	86
<i>Tabela 26: Prikaz preizkušanja pravilnosti uporabljenega deviznega tečaja</i> .....	86
<i>Tabela 27: Prikaz preizkušanja vrednosti situacij s knjiženimi zneski</i> .....	87
<i>Tabela 28: Prikaz preizkušanja pravilnosti knjiženja prejetih nakazil od MOPE</i> .....	87

## KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Organigram institucij za pripravo pogajalskih izhodišč.....</i>	<i>15</i>
<i>Slika 2: Pregled sredstev donacij iz naslova predprstopne pomoči v letih 2000, 2001 in 2002.....</i>	<i>21</i>
<i>Slika 3: Prikaz dokumentov, ki predstavljajo fazo načrtovanja financiranja v okviru donacij iz programa ISPA.....</i>	<i>26</i>
<i>Slika 4: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo z organi v sestavi .....</i>	<i>63</i>
<i>Slika 5: Organigram Službe za pripravo in vodenje projektov ISPA.....</i>	<i>66</i>
<i>Slika 6: Službe MOPE, ki sodelujejo pri projektih, financiranih z donacijami iz programa ISPA .....</i>	<i>67</i>

## UVOD

Današnji svet se srečuje s številnimi spremembami, ki se pojavljajo na trgu. Da bi bila nacionalna gospodarstva kos turbulentnemu okolju, se medsebojno povezujejo na najrazličnejših ravneh, kamor je mogoče prištevati tudi širitev Evropske unije (v nadaljevanju EU). Njen namen je poglobljena integracija na evropski celini z mirnimi sredstvi ter razširitev območja stabilnosti in blaginje za vse članice EU, zato so glavne naloge v zvezi z omenjenim ciljem naslednje (Clancy et al., 1998, str. 7):

- širitev EU proti vzhodu,
- financiranje po letu 1999,
- prihodnost skupne kmetijske politike in strukturnih skladov.

Kmalu po padcu Berlinskega zidu leta 1989 je Evropska skupnost vzpostavila diplomatske odnose z državami srednje Evrope. Umaknila je dolgoletne uvozne omejitve za številne izdelke, razširila splošni sistem preferenc in v naslednjih letih podpisala sporazume o trgovini in sodelovanju z Bolgarijo, tedanjo Češkoslovaško, Estonijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Romunijo in Slovenijo. Leta 1989 je skupnost oblikovala program **PHARE** (*Poland and Hungary - Aid for Rebuilding of Economy*), ki državam srednje in vzhodne Evrope zagotavlja finančno pomoč pri preoblikovanju nacionalnih gospodarstev. Program PHARE je kmalu postal največji svetovni donator finančne pomoči v srednji Evropi, osredotoča pa se na zagotavljanje tehnične pomoči in podpira vlaganja.

Julija 1997 je Evropska komisija predstavila Agendo 2000, enoten okvir, v katerem je predstavila daljnosežen pogled na razvoj EU in njenih politik v novem stoletju in vpliv širitve na EU kot celoto. V tem dokumentu je Evropska komisija predlagala ustanovitev še dveh instrumentov za namen predpristopne pomoči, in sicer programa **ISPA** (*Instrument for the Structural Policies for Pre-Accession*), ki se nanaša na področje okolja in prometa, ter **SAPARD** (*Special Action for a Pre-Accession for Agriculture and Rural Development*), ki je namenjen kmetijstvu. Program ISPA je bil vzpostavljen z namenom pomagati državam kandidatkam za članstvo pri usklajevanju z infrastrukturnimi standardi EU in nuditi finančni prispevek k ukrepom, ki zadevajo okolje in prometno infrastrukturo za obdobje od leta 2000 do leta 2006. Pomoč obsega projekte, posamezne faze projektov, skupine projektov ali projektne načrte s področja okolja in prometa. Le-ti morajo biti med seboj tako tehnično kot finančno neodvisni.

Nacionalni koordinator za program ISPA je Služba Vlade RS za evropske zadeve (v nadaljevanju SVEZ). Za izvajanje okoljskih projektov je odgovorno Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju MOPE), za projekte s področja prometa pa Ministrstvo za promet. V ta namen sta pristojni ministrstvi morali izdelati dokumenta Strategija ISPA za okolje in Strategija ISPA za promet.

Leta 1994 je Slovenija podpisala tudi Evropski pridružitveni sporazum, ki ureja trgovinska vprašanja, politični dialog, približevanje zakonodaje in druga področja sodelovanja, vključno

z industrijo, okoljem, prometom in carinami. Omenjeni sporazum je stopil v veljavo februarja leta 1999, kar pomeni, da je potrebno upoštevati zakonodajo in standarde EU pri vseh tistih projektih, ki se sofinancirajo iz omenjenih programov. Med drugim zahteva, da se na vseh tovrstnih projektih izvaja notranje revidiranje s strani služb za notranje revizijo pristojnih ministrstev, medtem ko mora Služba za nadzor proračuna Ministrstva za finance (kot nadzorni organ izvajanja revizijskih postopkov) zagotoviti, da službe za notranjo revizijo pri izvajanju revizijskih postopkov uporabljajo vnaprej določene standarde in postopke. Poleg tega je pri takšnih revizijah tudi prisotna, v kolikor presodi, da je potrebno (Managing Public Expenditure, 2001, str. 277).

Glavni namen revizijskih postopkov je preveriti, ali se donacije iz programov predpristopne pomoči uporabljajo namensko ter v skladu z zakonodajo EU, zato mora biti služba za notranjo revizijo organizirana kot neodvisna organizacijska enota znotraj ministrstva, ki je odgovorna neposredno ministru, saj je le tako zagotovljeno, da daje neodvisne ocene. Njene zamisli, usmeritve, ugotovitve pa tudi potrditve so potrebne, da bi bili projekti še bolj gospodarni, učinkoviti in uspešni (Maher, 2002, str. 47).

Slovenija je sicer v procesu prilagajanja slovenske zakonodaje evropski sprejela Zakon o javnih financah, v katerem je opredeljeno, da je Ministrstvo za finance zadolženo za predpisovanje usmeritev za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ in smernic ter metodike notranjih kontrol in notranjega revidiranja, ki pa v praksi še ni zaživel, ker omenjene smernice in metodike še niso bile podane. Posledica neizvajanja omenjenega zakona je, da službe za notranjo revizijo posameznih ministrstev samostojno razvijajo metodologije revidiranja, kar velja tudi za revidiranje donacij iz programa ISPA, kot ene izmed oblik predpristopne pomoči.

Drugi problem se nanaša na neopredeljenost pristojnosti služb za notranjo revizijo pri revidiranju donacij iz programa ISPA, in sicer do katere ravni ima notranji revizor pristojnost revidiranja: do ravni občine kot investitorja, do ravni podjetja, ki opravlja strokovni nadzor gradnje izvajalca ali do ravni samega izvajalca. Oba omenjena problema sta se pojavila pri revidiranju Centralne čistilne naprave v Celju (v nadaljevanju CČN), katere gradnja je sofinancirana z donacijami iz programa ISPA.

Cilj magistrskega dela je priti do spoznanja, ki bodo izboljšala revizijo donacij EU, ki bo zanesljiva, hitrejša in bolj skladna z zakonodajo EU. Osnova za to je opredelitev problemov, ki se pri tovrstnem revidiranju pojavljajo. Problemi bodo opredeljeni na konkretnem primeru sofinanciranja z donacijami iz programa ISPA pri gradnji CČN.

Menim, da mi bodo tako opredeljeni problemi dobra osnova za oblikovanje rešitev, ki bodo podane v magistrskem delu in se bodo nanašale na izdelavo metodologije revidiranja donacij iz programa ISPA in način opredelitve pristojnosti notranjega revizorja ministrstva.



Metode dela, ki jih bom pri izdelavi magistrskega dela uporabila, temeljijo predvsem na proučevanju zakonodaje EU, teoretičnih spoznanj na področju notranjega revidiranja ter praktičnih spoznanj, ki sem jih pridobila pri revidiranju gradnje CCN. Revizijo sem izvedla v letu 2002, kot prvo v Sloveniji s tovrstnega področja.

Pri izbiri metodološkega dela se bom naslonila na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev, vire, prispevke in članke z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji s področja notranje revizije na splošno ter revidiranja donacij EU. Pri tem bom vključila tudi lastno znanje, pridobljeno med študijem na magistrskem programu. V nalogo bodo vključene tudi informacije pridobljene v pogovorih s ključnimi osebami pri revidiranju CCN, ki je sofinancirana z donacijami iz programa ISPA, ter informacije, pridobljene iz internih virov.

Magistrsko delo je razdeljeno na šest poglavij. V prvih dveh poglavjih bom pojasnila proces približevanja Slovenije EU, zaradi katerega ima pravico do njenih donacij iz naslova predpristopne pomoči, v kolikor zadosti vnaprej določenim kriterijem. Ker EU zahteva tudi ustrezno vzpostavljen sistem nadzora nad javnimi financami (sredstev iz proračuna RS in donacij EU), se pri posameznih proračunskih uporabnikih ustanavljajo službe za notranjo revizijo. Namen, cilji, strokovna pravila in predpisi notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih bodo opredeljeni v tretjem poglavju. Četrto poglavje se bo nanašalo na predstavitev Službe za notranjo revizijo MOPE (v nadaljevanju SNR), katere ena izmed nalog je tudi revidiranje donacij iz programa ISPA. V naslednjem poglavju bodo podrobneje opredeljene vrste notranjih revizij, ki jih pri tem zahteva EU ter problemi, ki so se pri tem pojavili. V zaključnem poglavju bom prikazala sklepe, do katerih se bom dokopala med izdelavo magistrskega dela.

Poseben problem, na katerega sem naletela pri pripravi magistrskega dela, je poleg nekonsistentnosti pri prevajanju terminov tudi to, da je prevodov iz tega področja zelo malo, zato bodo nekateri izrazi, ki so značilni za EU in notranje revidiranje donacij EU, prvič prevedeni v slovenski jezik. Podatki, uporabljeni v poglavju revidiranja donacij iz programa ISPA, bodo preračunani, ohranjena bodo le razmerja med njimi. Poleg tega bodo zaradi njihove obsežnosti v določenih primerih prikazani le delno. Tema, ki jo obravnavam v magistrskem delu, je zelo obsežna. Glede na njeno aktualnost in dejstvo, da se dejavnosti na tem področju odvijajo zelo aktivno, je mogoče, da bodo določeni podatki od pričetka pisanja do vezave magistrskega dela nekoliko spremenjeni.

# 1. EVROPSKA UNIJA

EU je integracija na meddržavni ravni, saj je trenutno vanjo vključenih petnajst držav članic, ki sodelujejo na ekonomskem, kulturnem kot tudi političnem področju. EU se kot takšna integracijska tvorba narodov z različnimi jeziki, običaji, ideali in samoprepoznavnostjo srečuje z najrazličnejšimi prednostmi in pomanjkljivostmi ter priložnostmi in nevarnostmi, ki jo opredeljujejo.

## 1.1 ZGODOVINA INTEGRACIJSKIH PROCESOV

Ideja o politični in gospodarski združitvi Evrope je bila prisotna skozi mnoga stoletja, toda pravo priložnost je dobila priložnost šele po 2. svetovni vojni. Takšen razvoj dogodkov je bil posledica (Zgodovina intergracijskih procesov, 2002):

- dolgoletne želje po združenih Evropi, ki jo je vzpodbujala gospodarska in politična uspešnost ZDA,
- vsesplošno prisotne želje po obnovi porušene Evrope, ki je dobila največjo spodbudo v obliki Marshallovega načrta,
- blokovska delitev, ki je postavljala Evropo vedno znova v nezavidljiv položaj.

Za začetek integracijskih procesov se smatra podpis **Pariške pogodbe**, s katerim je leta 1951 šest držav (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska) ustanovilo **Evropsko skupnost za premog in jeklo (*European Coal and Steel Community - ECSC*)**. Glavni namen ustanovitve je bil rešiti številne probleme pri oskrbi težke industrije s surovinami in onemogočiti sodelovanje rudnikom in železarnam držav članic pri obnovi nemške vojaške industrije. Leta 1957 je bila podpisana **Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (*European Atomic Energy Community - EURATOM*)**, ki je začela veljati leto kasneje. S podpisom **Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti oz. Rimske pogodbe** leta 1957 je bila ustanovljena **Evropska gospodarska skupnost (*European Economic Community - EEC*; v nadaljevanju EGS)**, ki naj bi delovala v smeri usklajenega razvoja gospodarstva, skrbela za stalno in uravnoteženo širjenje, krepila stabilnost, dvig življenjskega standarda in spodbujala tesnejše sodelovanje med državami (Clancy et al., 1998, str. 4).

Leta so se 1973 priključile še Danska, Irska in Velika Britanija. Po tej širitvi je bilo mogoče razbrati, da so se posamezna gospodarstva držav članic razvijala počasneje od drugih, ker so se srečevala z velikimi težavami, zaradi katerih je bil ustanovljen **Evropski sklad za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund - ERDF*)**. Namen delovanja sklada je bil zmanjšati razlike v razvitosti med regijami. Zmanjševanje razlik naj bi potekalo preko mehanizma prerazdeljevanja pomoči manj razvitim regijam za namen sofinanciranja ukrepov nacionalnih regionalnih politik. Regionalna politika je doživela več sprememb. V 80-ih letih je bila regionalna dimenzija upoštevana pri delovanju **Evropske investicijske banke (*European Investment Bank - EIB*)** in usmerjevalnega dela **Evropskega**

**kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*)** (Farič, 1999, str. 45).

Leta 1981 se je priključila še Grčija, medtem ko sta se Portugalska in Španija priključili leta 1986. Zadnja širitev je bila leta 1995, ko so se EU priključile Avstrija, Finska in Švedska; takrat je EU dosegla številko petnajstih članic, koliko jih zaenkrat šteje še sedaj.

**Enotna evropska listina (*Single European Act*)** je začela veljati leta 1987 in pomeni prvo večjo revizijo Pogodbe o ustanovitvi EGS. Povečala je pristojnosti evropskih ustanov. Enotna listina je vpeljala cilj gospodarske in socialne kohezije z namenom zmanjšati neenakosti med posameznimi regijami (Markočič, 2001, str. 3). Že pri pogajanjih o **Enotni evropski listini** je postalo jasno, da bo za okrepitev gospodarstev držav članic EU potreben dogovor o nadaljnjem združevanju gospodarskih in finančnih mehanizmov, da bi se tako okrepila gospodarstva članic. **Pogodba o ustanovitvi Evropske unije oz. Maastrichtska pogodba**, podpisana leta 1992, veljati pa je začela leta 1993, je postavila temelje za gospodarsko in denarno unijo, kar je dalo upanje tako razvitim kot manj razvitim regijam. Nižji stroški pri čezmejnih transakcijah in odpravljanje tveganj menjalnih tečajev sta spodbudila regionalno specializacijo in trgovanje z blagom in storitvami znotraj EU. Hkrati pa so države članice EU izgubile določene možnosti davčne in denarne politike. Izgubile so tudi prednost, ki jo državi predstavljajo stroški delovne sile (Moussis, 1999, str. 162). Tako EU po začetku veljavnosti Maastrichtske pogodbe sloni na treh stebrih (Vehar, 1999, str. 21):

**I. steber:** Evropske skupnosti, ki jih tvorijo:

- Evropske skupnosti (prej Evropska gospodarska skupnost - EGS-Rim 1957),
- Evropska skupnost za premog in jeklo - Pariz 1951,
- Evropska skupnost za jedrsko energijo - Rim 1957,

**II. steber:** skupna zunanja in varnostna politika,

**III. steber:** sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Na področju II. in III. stebra so države članice večinoma še obdržale suverenost, ker je urejanje skupnih zadev predmet medvladnega sodelovanja med državami.

Takoj po padcu Berlinskega zidu in razpadu Sovjetske zveze so se pojavile nove gospodarske možnosti na trgih nekdanjih socialističnih držav, zato se je pojavila zamisel o širitvi proti vzhodu. EGS je vzpostavila tesnejše diplomatske odnose z državami vzhodne Evrope. Umaknila je dolgoletne uvozne omejitve za številne izdelke ter podpisala sporazume o trgovini in sodelovanju z Bolgarijo, tedanjo Češkoslovaško, Estonijo, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Romunijo in Slovenijo (Širitev brez primere, 2002). Leta 1989 je bil oblikovan program **PHARE**, ki državam srednje in vzhodne Evrope zagotavlja finančno pomoč pri preoblikovanju nacionalnih gospodarstev, ki je kmalu prerasel v največjega svetovnega donatorja finančne pomoči v srednji in vzhodni Evropi. Leta 1990, po združitvi Vzhodne in Zahodne Nemčije v skupno državo, je EGS sprejela medse prvo državo bivšega "vzhodnega bloka", in sicer Vzhodno Nemčijo. V zvezi s širitvijo na vzhod se je prvič resneje pričelo razpravljati na **Svetu EU** v Koebenhavnu leta 1993, kjer so bili sprejeti osnovni kriteriji za vključitev v EU. Za članstvo EU je zaprosilo deset držav. Prehod držav kandidat na politični

in gospodarski sistem, združljiv s sistemom EU, je zapleten postopek, ki vključuje krepitev demokracije, izvajanje razumne makroekonomske politike, privatizacijo, prestrukturiranje gospodarstva, pravne in institucionalne spremembe ter sprostitev blagovne menjave. Da bi državam kandidatkam srednje in vzhodne Evrope EU pomagala pri soočenju z vsemi navedenimi izzivi, je Evropski svet leta 1994 v Essnu sprejel široko **predpristopno strategijo**, katere namen je ekonomsko in politično pripraviti pridružene članice na polnopravno članstvo v EU, in zaprosil **Evropsko komisijo**, da pripravi **Belo knjigo**. Ta določa zakonodajo, ki jo bodo morale kandidatke uveljaviti in prenesti v svojo lastno zakonodajo. Bela knjiga tudi opozarja na tiste elemente, ki bodo bistveni za uveljavitev notranjega trga EU in jih je treba obravnavati kot prioriteto. Najpomembnejša načela, ki stojijo za zahtevami za vključitev v EU, posebno kar zadeva sodelovanje na notranjem trgu EU, so tako imenovane "**štiri svoboščine**". S priključitvijo k skupnemu trgu naj bi države kandidatke pridobile svežino v gospodarskih reformah in prestrukturiranju industrije, kot tudi v blagovni menjavi in trgovini (Priprava pridruženih držav srednje in vzhodne Evrope na vključitev v notranji trg EU: Bela knjiga, 1997, str. 5).

V 90-ih letih je EU podpisala pridružitvene sporazume, t. i. **evropske sporazume (European Agreement)**, z desetimi državami srednje in vzhodne Evrope, kar prikazuje Tabela 1. Ti urejajo trgovinska vprašanja, politični dialog, približevanje zakonodaje in druga področja sodelovanja, vključno z industrijo, okoljem, prometom in carinami. (Širitev brez primere, 2002). Njihov namen je postopno oblikovanje območja proste trgovine med EU in pridruženimi državami na podlagi vzajemnosti.

Tabela 1: Datum podpisa in datum začetka veljavnosti evropskega sporazuma

<b>Država</b>	<b>Podpis evropskega sporazuma</b>	<b>Veljavnost evropskega sporazuma</b>
Madžarska	december 1991	februar 1994
Poljska	december 1991	februar 1994
Bolgarija	marec 1993	februar 1995
Češka	oktober 1993	februar 1995
Romunija	februar 1993	februar 1995
Slovaška	oktober 1993	februar 1995
Estonija	junij 1995	februar 1998
Latvija	junij 1995	februar 1998
Litva	junij 1995	februar 1998
Slovenija	junij 1995	februar 1999

Vir: Širitev brez primere. (URL: [http://www.evropska-unija-unija.si/Evropska\\_unija/Siritev/siritev/.htm](http://www.evropska-unija-unija.si/Evropska_unija/Siritev/siritev/.htm)), 8.10.2002

Tedanja EGS je podpisala podobne sporazume leta 1963 s Turčijo, z Malto leta 1970 in s Ciprom leta 1972.

Evropski sporazumi priznavajo namero pridruženih držav, da postanejo članice EU. Njihov namen je bil kasneje potrjen v individualnih prošnjah za članstvo, kar je prikazano v Tabeli 2.

Tabela 2: Datum oddaje prošenj držav kandidatk za članstvo EU

Država	Datum oddaje prošenj za članstvo EU
Turčija	14. april 1987
Ciper	3. julij 1990
Malta	16. julij 1990
Madžarska	31. marec 1994
Poljska	5. april 1994
Romunija	22. junij 1995
Slovaška	27. junij 1995
Latvija	13. oktober 1995
Estonija	24. november 1995
Litva	8. december 1995
Bolgarija	14. december 1995
Češka	17. januar 1996
Slovenija	10. junij 1996

Vir: Širitev brez primere. (URL: [http://www.evropska\\_unija-unija.si/Evropska\\_unija/Siritev/siritev.htm](http://www.evropska_unija-unija.si/Evropska_unija/Siritev/siritev.htm)), 8.10.2002

Evropska komisija je julija 1997 predstavila **Agendo 2000**; enotni okvir, v katerem je predstavila daljnosežen pogled na razvoj EU in njenih politik v novem stoletju in vpliv širitve na EU kot celoto. Agenda 2000 vključuje mnenje Evropske komisije o prošnjah posameznih držav članic za članstvo EU. V mnenju je komisija ocenila vsako državo posebej. Pri tem je uporabila informacije, ki so jih posredovale države kandidatke, ocene, ki so jih podale države članice, poročila in sklepe Evropskega parlamenta ter poročila drugih mednarodnih organizacij in finančnih ustanov. Mnenja vsebujejo tudi v prihodnost usmerjene analize pričakovanega napredka. Potem ko je Evropska komisija ocenila napredek posameznih držav kandidatk pri izpolnjevanju meril za pristop, je predlagala začetek pogajanj o pristopu s Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko, Slovenijo in Ciprom.

Na **zasedanju v Luksemburgu** decembra 1997 je Evropski svet odločil, da bo širitveni proces vključeval (Širitev brez primere, 2002):

- **Evropsko konferenco:** to je večstransko srečanje, ki združuje vseh deset držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope ter Ciper in Turčijo.
- **Pristopni proces:** vključuje vseh deset držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope ter Ciper.

- **Pristopna pogajanja:** na predlog Evropske komisije je Evropski svet sklenil, da se začnejo pogajanja s Ciprom, Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo.
- **Evropska konferenca** povezuje vse države, ki se želijo vključiti v EU. Na konferenci razpravljajo o temah, ki so v skupnem interesu, npr. skupna zunanja in varnostna politika. Evropska konferenca, ki so se jo udeležili zunanji ministri, se je prvič sestala 12. marca 1998 v Londonu (Širitev brez primere, 2002).
- **Pristopni proces** se je začel 30. marca 1998 v Bruslju. Gre za enoten proces, saj se vse države kandidatke vključujejo pod enakimi merili. Sestavljen je iz (Širitev brez primere, 2002):
  - poglobljene predpristopne strategije in
  - pregleda usklajenosti domače zakonodaje z zakonodajo EU (*screening*).
  - **Poglobljena predpristopna strategija:** temelji so bili postavljeni v Essnu leta 1994. Strategija temelji na treh glavnih elementih, in sicer izvajanju evropskih sporazumov, programu finančne pomoči PHARE ter razprave o vprašanih skupnih interesov. Poglobljena predpristopna strategija EU za države kandidatke temelji na (Širitev brez primere, 2002):
    - ❑ evropskih sporazumih,
    - ❑ pristopnih partnerstvih in državnih programih za prevzem evropskega pravnega reda,
    - ❑ predpristopne pomoči, ki vključuje financiranje programa PHARE, finančno podporo naložbam v okolje in infrastrukturo (ISPA) in podporo razvoju kmetijstva in podeželja (SAPARD).
  - **Pregled usklajenosti domače zakonodaje z zakonodajo EU (*screening*):** namen je identifikacija tem, ki bi lahko bile predmet pogajanj. Pregled usklajenosti opravlja Evropska komisija, kjer natančno predstavi 31. poglavij zakonodaje EU. O njenem trenutnem stanju v državah kandidatkah Evropska komisija poroča državam članicam (Širitev brez primere, 2002). Te informacije so državam članicam v pomoč pri sprejemanju odločitve o začetku pogajanj za določeno poglavje zakonodaje EU.
- **Pristopna pogajanja** določajo pogoje, pod katerimi se bodo države kandidatke vključile v EU. Pogajanja se osredotočajo na pogoje, ki jih morajo omenjene države sprejeti pred članstvom. Pod določenimi pogoji določajo tudi prehodna obdobja za posamezna področja, ki morajo biti omejena v svojem obsegu in času trajanja ter predhodno definirana (npr. poglavje o svobodnem pretoku blaga, kmetijstvu, okolju, itd.). Država kandidatka prične pogajanja za vsako poglavje posebej (Širitev brez primere, 2002). Pogajanja potekajo na ravni ministrov ali njihovih namestnikov, tj. stalnih predstavnikov ali veleposlanikov držav članic. Rezultati pogajanj se vključijo v osnutek pristopne pogodbe, ki je predložena Svetu EU in Evropskemu parlamentu v potrditev. Po podpisu

pristopne pogodbe sledi ratifikacija pogodbe v parlamentih držav članicah in v parlamentu države kandidatke. Ko pogodba stopi v veljavo, država kandidatka postane članica EU.

Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Poljska in Slovenija so pričele pristopna pogajanja istočasno, in sicer 31. marca 1998, vendar to ne pomeni, da morajo biti končana za vse našete države hkrati. Pogajanja z Bolgarijo, Latvijo, Litvo, Malto, Romunijo in Slovaško so se začela 15. februarja 2000.

## 1.2 EVROPSKA UNIJA DANES

Širitev EU, ki je načrtovana za leto 2004 se v mnogih vidikih razlikuje od dosedanjih. Število držav, ki se pridružujejo, je tokrat bistveno večje. Večje, kot so bile pri prejšnjih širitvah, so tudi sistemske razlike med sedanjimi in bodočimi članicami: v EU so se do sedaj vključevale države, ki so že imele vzpostavljeno tržno ekonomijo. Tokrat pa gre za širitev pretežno z državami, ki so še vedno v procesu prehoda v razvito tržno gospodarstvo.

Dvanajst od sedanjih petnajstih držav članih tvori tako imenovano **monetarno unijo**, ki je bila ustanovljena leta 1999 na podlagi Maastrichtskega sporazuma. Le-ta predvideva prehod do politične unije preko monetarne unije. Pot, ki jo je torej izbrala EU, vodi preko ekonomske in monetarne unije, medtem ko fiskalna in politična unija še nista doseženi. V monetarno unijo so lahko vstopile samo države, ki so izpolnjevale stroge pogoje (Pervanje, 1999, str. 10 - 11):

- **Stabilnost cen na drobno**, pri čemer stopnja inflacije ne sme presegati za več kot 1,5 odstotka inflacije treh držav članic z najnižjo inflacijo.
- **Stabilne javne finance**, kar pomeni, da javni dolg ne sme presegati 60 odstotkov bruto družbenega proizvoda, medtem ko proračunski primanjkljaj ne sme presegati 3 odstotkov bruto družbenega proizvoda.
- **Nominalna nihanja nacionalne valute** so lahko največ 2,25 odstotka, in sicer najmanj dve leti pred vstopom v monetarno unijo, kar pomeni, da ne devalvira svoje valute glede na katerokoli drugo valuto v tem obdobju.
- **Dolgoročne obrestne mere** so lahko največ 2 odstotka nad obrestno mero treh držav članic z najnižjo stopnjo inflacije.

Spoštovanje navedenih meril v državah članicah monetarne unije ni več dovoljevalo, da bi države ohranjale določeno gospodarsko strukturo, ki z vidika skupnega trga ni racionalna. Tako se je začela spreminjati gospodarska struktura, katere logična posledica je bil pojav brezposelnosti. Povprečna stopnja brezposelnosti v EU je tako v letu 2002 znašala 8,4 odstotka, medtem ko je bila gospodarska rast v višini 0,9 odstotka (Structural Indicators, 2003). Predvsem se je povečala v Nemčiji, Franciji, Italiji in Avstriji. Poleg tega imajo številne države članice resne fiskalne probleme, zato so njihove možnosti za financiranje novih držav članic, ki so na sorazmerno nizki stopnji gospodarske razvitosti, bolj omejene kot v preteklosti.

### 1.3 ORGANI IN INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Značilno za institucije EU je svojevrstna delitev nalog na področju zakonodajnih in izvršilnih funkcij, ki niso strogo ločene, tako kot je to pravilo na ravni nacionalnih držav. Zakonodajna in izvršilna funkcija sta razdeljeni med Svetom EU in Evropsko komisijo, medtem ko Evropski parlament nastopa bolj v vlogi posvetovalnega in nadzornega organa.

- **Evropski svet (*European Council*)** so srečanja predsednikov vlad in držav skupaj z zunanjimi ministri najmanj dvakrat letno. Naloga Evropskega sveta je v bistvu dajati smernice Evropski komisiji in Svetu EU ter poskrbeti, da se EU pravočasno in primerno odzove na spremenjene okoliščine v svetu (Organi in institucije EU, 2002). Evropski svet sprejema najpomembnejše politične odločitve o institucionalni ureditvi EU in razvoju številnih evropskih politik.
- **Svet EU (*Council of the European Union*)** je organ z največjimi pristojnostmi za sprejemanje predpisov in drugih odločitev v EU, ki ga sestavlja po en predstavnik vsake države članice (na ministrski ravni). Ima pooblastila, da lahko sprejema odločitve v imenu svoje države. V različnih besedilih je za ta organ mogoče najti še celo vrsto imen: Ministrski svet, Svet ministrov, Svet evropskih skupnosti (Knez, 2002, str. 155). Svet EU deluje v treh fazah, in sicer:
  - **Prva faza:** delovna telesa ali pristojni odbori preučijo predlog, ki ga je podala Evropska komisija. V kolikor ne obstaja primerno delovno telo, Generalni sekretariat Sveta EU ustanovi ad hoc novo delovno telo. Nad delom delovnih teles bdi Generalni sekretariat Sveta EU, ki skrbi, da delo ne bi zastalo že v prvi fazi.
  - **Druga faza:** v tej fazi ima glavno vlogo **Odbor stalnih predstavnikov (*Committee of Permanent Representatives - COREPER*)**. Naloga tega je, da filtrira do ministrov samo tiste predloge, ki so splošno sprejeti ali pa so zašli v slepo ulico in se lahko rešijo samo na najvišji ravni.
  - **Tretja faza:** šele v tretji fazi je mogoče formalno sprejeti oblikovan predlog.
- **Evropska komisija (*European Commission*)** je izvršilni organ EU, vendar ni vlada v klasičnem pomenu besede. Upošteva sklepe Sveta EU, Evropskega parlamenta, držav članic, industrijskih združenj, regionalnih in lokalnih skupnosti ter nenazadnje tudi številnih privatnih iniciativ. Poleg tega je zunanji predstavnik in pogajalec EU ter hkrati najbolj zanesljiv in vztrajen motor evropskih integracij. Praviloma nastopa v vlogi neodvisne strokovne institucije, ki daje lastna mnenja in predloge. Medtem ko drugi akterji v evropskih integracijskih procesih zastopajo predvsem lastne parcialne interese, mora Evropska komisija v prvi vrsti gledati na splošne evropske interese, saj nastopa v vlogi neodvisne nadenacionalne institucije (Organi in institucije EU, 2002).

Glavnino dela opravi 36 oddelkov; gre za t. i. **generalne direktorate** (npr. za podjetništvo, konkurenco, kmetijstvo, promet, okolje, raziskovalno dejavnost). Vsak oddelek vodi generalni direktor, ki je odgovoren komisarju, ti pa so odgovorni za



delovanje enega ali več direktorats. V Evropski komisiji je 19 komisarjev in predsednik Evropske komisije (Knez, 2002a, str. 160). Predsednika Evropske komisije predlagajo države članice s skupnim dogovorom, naknadno pa ga še potrdi Evropski parlament. Komisarji sicer prihajajo iz različnih držav, vendar ti delajo predvsem v splošno korist EU. Seveda je praksa v mnogih primerih popolnoma drugačna, vendar predvsem večnacionalna sestava Evropske komisije najbolj učinkovito preprečuje pretirane enonacionalne interese.

- **Evropski parlament (*European Parliament*):** kakor vsi parlamenti je tudi Evropski parlament sestavljen iz političnih strank. Poleg tega v primerjavi z nacionalnimi parlamenti ni čisto pravi parlament, ker nima vseh pristojnosti na področju določanja zakonodaje, pa tudi končno besedo ima še vedno Svet EU. Moč in pomembnost Evropskega parlamenta je neenakomerno razdeljena. Tako ima v nekaterih primerih izjemna pooblastila, npr. pri zadevah, ki so povezane z oblikovanjem in nadziranjem enotnega trga, medtem ko so npr. na področju skupne zunanje in varnostne politike zgolj simbolične. Je pa Evropski parlament odločilno vključen v oblikovanje proračuna EU. Poleg tega nadzoruje številne organe EU. Tako mora Evropsko komisijo potrditi Evropski parlament, ki ima med drugim pravico odstaviti Evropsko komisijo. Danes Evropski parlament opravlja (Organi in institucije EU, 2002):
  - zakonodajno funkcijo,
  - proračunsko funkcijo,
  - politično funkcijo in
  - funkcijo spremljanja.
- **Evropsko sodišče (*European Court of Justice*):** njegova glavna naloga je bdeti nad pravom EU, ki ga je potrebno uporabljati tako, kot je navedeno v pravnih aktih. Združuje funkcije mednarodnega, ustavnega, upravnega in delovnega sodišča in funkcije arbitraže. Evropsko sodišče deluje predvsem po vzoru anglosaksonskega pravnega sistema. Postopek na Evropskem sodišču poteka tako, da najprej sodnik poročevalec zbere vso dokumentacijo, pričanja vpletenih strani in dokaze, ki jih predstavi za javnem zaslišanju. Nato sprte strani dobijo možnost soočanja. Po javnem zaslišanju pravobranilec poda svoje mnenje na odprti seji senata. Na osnovi zbranega gradiva sodnika poročevalca, javnega soočanja in predlogov pravobranilca Evropsko sodišče sprejme sklep, ki je dokončen. Sestavlja ga 15 sodnikov, ki imajo 6-letni mandat (McCormick, 1999, str. 109). Biti morajo natančni, neodvisni ter se morajo izogibati zastopanja nacionalnih interesov.
- **Evropsko računsko sodišče (*European Court of Auditors*):** ima toliko članov, kolikor je držav članic. Člane sodišča predlagajo nacionalne oblasti, ki jih mora potrditi še Svet EU. Sodnik Evropskega računskega sodišča mora imeti primerne izkušnje že iz računskega sistema na ravni nacionalne države. Mandat sodnika je 6 let in je lahko podaljšan (Organi in institucije EU, 2002). Sodniki izvolijo predsednika sodišča, katerega naloga je, da zagotovi nemoteno delo na sodišču in da predstavlja Računsko sodišče navzven. Glavna naloga Evropskega računskega sodišča je preverjati in revidirati vse prihodke in odhodke

na vseh računih organov EU. Tako v prvi vrsti nadzira proračun EU kakor tudi nekatere druge finančne operacije npr. dodeljevanje finančne pomoči nerazvitim državam.

- **Odbor za gospodarske in socialne zadeve (*Economic and Social Committee*):** sestavljajo ga delovne skupine, katerih delo je podobno delu političnih strank v Evropskem parlamentu. Njihova glavna naloga je posredovati mnenje o zadevah, ki se nanašajo na skupno politiko in razvoj integracijskih procesov v Evropi. Deluje predvsem kot posvetovalni organ na področju ekonomskega in splošnega družbenega razvoja ter izdaja mnenja. Odbor za gospodarske in socialne zadeve si izbere svojega predsednika in Svet za obdobje dveh let (Organi in institucije EU, 2002). Predsednikova glavna naloga je zastopanje Odbora do drugih organov EU, kakor tudi do ostalih držav in mednarodnih organizacij. Svet je sestavljen iz tridesetih članov in je zadolžen predvsem za organizacijski del delovnih skupin.
- **Odbor regij (*Committee of the Regions*):** njegova temeljna naloga je, da Svetu EU in Evropski komisiji svetuje na področju vseevropske mreže v zvezi s spodbujanjem splošnega in poklicnega izobraževanja, kulture, zdravstvenega varstva, strukturno in regionalno politiko ter omogoča regionalnim in lokalnim interesom sodelovati pri oblikovanju evropske integracijske politike in aktivno sooblikovati takšno evropsko zakonodajo, ki ustreza potrebam regij in lokalnim skupnostim (Organi in institucije EU, 2002). Odbor regij ima 222 članov s štiriletnim mandatom.
- **Evropska centralna banka (*European Central Bank*):** zaradi uvajanja skupne denarne valute v EU se je pojavila potreba po Evropski centralni banki, katere glavna naloga je neodvisno vodenje denarne politike EU. Evropska centralna banka tako edina lahko odobri izdajo bankovcev in kovancev na teritoriju EU (Organi in institucije EU, 2002). Zaenkrat je enotna denarna unija vzpostavljena na področju 12 članic in sicer: Belgije, Nemčije, Španije, Francije, Irske, Italije, Grčije, Luksemburga, Nizozemske, Avstrije, Portugalske in Finske.
- **Evropska investicijska banka (*European Investment Bank*)** je neodvisen organ EU in banka, ki ima neposredne kontakte z gospodarskimi subjekti. Temeljna naloga je, da prispeva s pomočjo ugodnih kreditov in bančnih garancij k uravnoveženemu razvoju skupnega trga EU. Večino kreditov, ki jih odobri Evropska investicijska banka, uporabijo države članice, ki morajo za odobritev kredita predhodno izpolnjevati naslednje pogoje (Organi in institucije EU, 2002):
  - projekti se morajo nahajati v nerazvitih regijah,
  - povečevati morajo konkurenčnost evropske industrije,
  - biti morajo skupnega interesa.

Vsak projekt, ki ga banka odobri, mora biti tehnično izvedljiv ter imeti primerne garancije. Banka zagotovi 50 odstotkov predvidenih sredstev, medtem ko mora preostala sredstva zagotoviti izvajalec sam. Minimalna vrednost projekta mora biti 10 milijonov EUR.

Vsega skupaj je v različnih organih in institucijah EU zaposlenih približno 26.000 ljudi. V sami administraciji Evropske komisije je zaposlenih okoli 17.000 t. i. evrobirokratov, kamor se uvršča tudi 3.200 raziskovalcev iz Skupnega raziskovalnega centra in 3.000 prevajalcev. Evrobirokrati se delijo na osem razredov, in sicer od razreda A8 do A6 so birokrati pripravniki, medtem ko razred A1 predstavlja direktor generalnega direktorata. V nasprotju z večinskim mnenjem v Sloveniji kakor tudi v EU je potrebno poudariti, da število evrobirokratov ni veliko v primerjavi z birokratskimi aparati na nacionalni ravni, saj imajo nekatere države članice 322 birokratov na 10.000 prebivalcev, medtem ko ima EU na 10.000 prebivalcev samo 0,8 evrobirokrate (Organi in institucije EU, 2002).

## 1.4 ODNOSI MED SLOVENIJO IN EVROPSKO UNIJO

Prvi odnosi med Slovenijo in tedanjo Evropsko gospodarsko skupnostjo segajo v leto 1970, ko je Jugoslavija sklenila **Sporazum o prosti trgovini in sodelovanju**, ki je prenehal veljati leta 1991. Leto pozneje je Vlada RS obvestila dvanajsterico, da je njen cilj članstvo v EU. Cilji pridružitve Slovenije EU so (Bizjak, 2000, str. 34):

- zagotoviti primeren okvir za politični dialog, ki bo omogočal razvoj tesnih političnih odnosov med pogodbenicami,
- pospeševati širitev trgovine in skladnih gospodarskih odnosov med pogodbenicami in na ta način spodbujati dinamičen gospodarski razvoj in blaginjo v Sloveniji,
- postopno razvijati območje proste trgovine, ki bo zajemalo praktično vso trgovinsko menjavo med EU in Slovenijo,
- podpirati prizadevanje Slovenije, da razvije svoje gospodarstvo in zaključi prehod v tržno gospodarstvo,
- zagotoviti primeren okvir za postopno vključitev Slovenije v EU. V ta namen si bo Slovenija prizadevala za izpolnitev potrebnih pogojev.

Leta 1994 je bil podpisan **Sporazum o sodelovanju** med Slovenijo in EU, ki predstavlja formalni začetek medsebojnega sodelovanja. V njem se tudi nakaže možnost sklenitve evropskega sporazuma o pridruženem članstvu, ki ga je junija 1995 Slovenija tudi podpisala. 10. junija 1996 je oddala prošnjo za članstvo v EU, s čimer so bile dane možnosti za procese intenzivnega integriranja, ki potekajo do polnopravnega članstva v smislu prilagajanja slovenskega gospodarstva, zakonodaje ter notranje in zunanje politike načelom EU (Širitev brez primere, 2002). Formalna osnova odnosov med EU in Slovenijo je Evropski sporazum, ki je stopil v veljavo 1. februarja 1999 in vzpostavlja zvezo med Slovenijo in EU, ki zajema politični dialog, postopno vzpostavljanje prostega trga na večini področij, gospodarsko sodelovanje in sodelovanje na vseh področjih politike EU. Evropski sporazum podpira tudi integracijo Slovenije v EU in je tako eno izmed orodij predpristopne strategije.

Leta 1997 je Evropska komisija v Agendi 2000 predstavila mnenje o kandidatkah za vstop v EU. Ker je bilo mnenje o Sloveniji ugodno, je bila decembra 1997 uvrščena v prvi krog držav za začetek pogajanj, ki so se uradno začela v letu 1998.

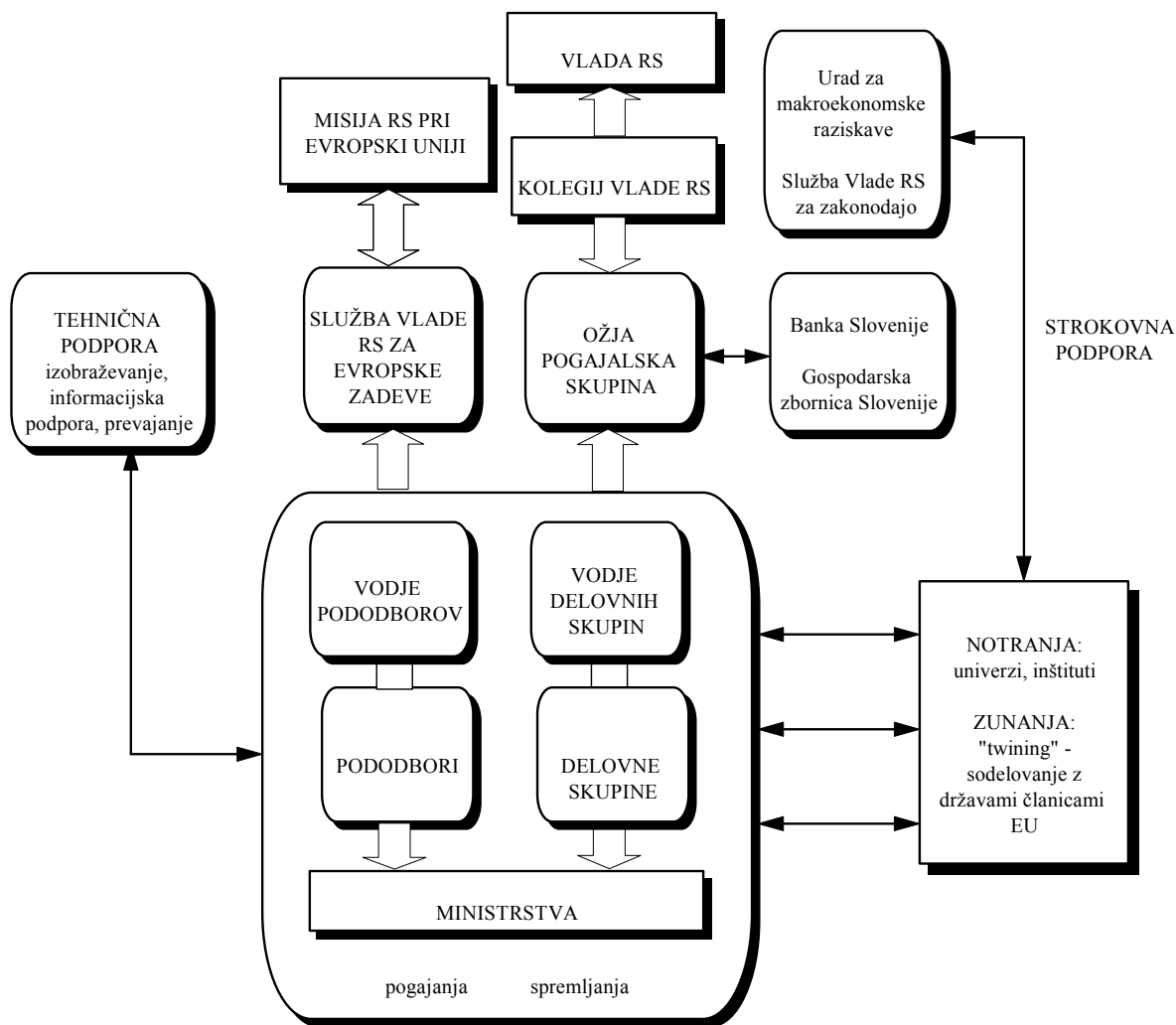
Naloge slovenskih pogajalcev so (Pogajanja med Slovenijo in Evropsko unijo, 2002):

- pregledi usklajenosti domače zakonodaje z evropsko,
  - priprava pogajalskih izhodišč Slovenije za vsako od 31 poglavij, na kolikor je razdeljena zakonodaja EU ter
  - obveščanje Državnega zbora, Vlade RS in javnosti o poteku pogajanj.
- 
- **Pregled usklajenosti domače zakonodaje z zakonodajo EU (*screening*):** namen je zagotoviti državam kandidatkam popolne informacije o zakonodaji EU, po drugi strani pa poenotiti način podajanja informacij s strani držav kandidatk. Šele po povratnih informacijah, ki jih prejme EU, je mogoče ugotoviti vsebinske probleme posameznih držav kandidatk. EU posreduje državam kandidatkam za vsako do 31 poglavij vse potrebne dokumente in pravne akte. Na **multilateralnem zasedanju** Evropska komisija delegacijam držav kandidatk predstavi zakonodajo EU za posamezno poglavje (Širitev brez primere, 2002). Po pregledu usklajenosti domače zakonodaje delegacije posameznih držav kandidatk na bilateralnem zasedanju Evropski komisiji razložijo stopnjo usklajenosti z zahtevami EU. Nato Evropska komisija izdela osnutek poročila, ki ga preda komisiji posamezne države kandidatke v Bruslju, nakar v državi kandidatki poročilo pregledajo in napišejo potrebne komentarje, ki ga vrnejo v Bruselj. Evropska komisija predstavi poročilo s komentarji Svetu EU.
- 
- **Priprava pogajalskih izhodišč:** pogajalsko tematiko za vključitev v EU je Slovenija razdelila na 31 vsebinskih področij, ki jih obravnavajo delovne skupine oz. pododbori za pripravo pogajalskih izhodišč. Člane posameznih delovnih skupin oz. pododborov je imenovala Vlada RS, ki se udeležujejo pregledov usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU ter na tej podlagi pripravijo predlog pogajalskih izhodišč. Sestavljajo jih predstavniki posameznih ministrstev ter predstavniki delodajalcev in delojemalcev. Vodja delovne skupine oz. pododbora je praviloma državni sekretar ministrstva, ki je vsebinsko odgovorno za področje, ki ga obravnava delovna skupina (Priprava pogajalskih izhodišč, 2002). Pri pripravi predloga pogajalskih izhodišč lahko delovne skupine oz. pododbori k sodelovanju povabijo zunanje strokovnjake in neodvisne institucije, ki oblikujejo mnenja in stališča s posameznih vsebinskih področij. Ko pristojni ministri za posamezna delovna področja odobrijo predlog pogajalskih izhodišč, se vključijo v pogajalski proces interesne skupine, ki posredujejo svoja stališča in predloge.

Delovne skupine oz. pododbori nato proučijo posamezne predloge interesnih skupin ter jih vključijo v predlog pogajalskih izhodišč. Ožja pogajalska skupina jih obravnava po predhodni odobritvi pristojnih ministrov. Lahko se poveže tudi z zunanjimi strokovnjaki (npr. Banko Slovenije ali Gospodarsko zbornico Slovenije) in na tej osnovi v sodelovanju z delovnimi skupinami pripravi izboljšave predloga pogajalskih izhodišč. Če gre za probleme, pri katerih je treba predhodno dodatno usklajevati predlog pogajalskih izhodišč, se po potrebi pred formalno obravnavo na Vladi RS skliče t.i. **Evropski kolegij Vlade**. Izboljšana pogajalska izhodišča sprejme Vlada RS in jih posreduje **Državnemu zboru RS**. Pred obravnavo na **Odboru za mednarodne odnose** predlog pogajalskih

izhodišč obravnavajo zainteresirana delovna telesa Državnega zbora. Po zaključeni obravnavi v Državnem zboru RS Služba Vlade RS za evropske zadeve preko Misije RS pri Evropski uniji posreduje pogajalska izhodišča predstavnikom Evropske komisije, ki so zadolženi za pogajanja o članstvu Slovenije v EU. Institucije, ki sodelujejo pri pripravi pogajalskih izhodišč, so prikazane na Sliki 1.

Slika 1: Organigram institucij za pripravo pogajalskih izhodišč



Vir: Organigram. (URL: <http://www.gov.si/ops/slo/index.html>), 22.10.2002

- **Obveščanje Državnega zbora RS, Vlade RS in javnosti:** ožja pogajalska skupina je zadolžena tudi za sprotno obveščanje slovenske javnosti kot tudi zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Tako je zagotovljena ustrezna informiranost javnosti o EU, sestavi in delovanju njenih institucij, pozitivnih in negativnih posledicah pridruženega in polnopravnega članstva.

Decembra 2002 so se na zasedanju **Evropskega sveta v Kopenhavnu** po štirih letih od začetka pogajanj zaključila pogajanja o vstopu Slovenije v EU.

In kakšni so rezultati (Slovenija končala pogajanja, 2003)?

- Na področju kmetijstva bodo imeli slovenski kmetje subvencije v enaki višini kot evropski kmetje od leta 2007 dalje, višine kvot in referenčnih količin niso v niti enem primeru pod ravno trenutne proizvodnje. Sloveniji bo omogočena ohranitev ekonomskega položaja slovenskega kmetijstva in ugoden položaj Slovenije v prihodnjih reformah skupne kmetijske politike. Poleg tega bo Slovenija za razvoj podeželja v obdobju 2004 - 2006 prejela okoli 250 milijonov EUR.
- Na področju regionalne politike in politike strukturnih skladov bo Slovenija v obdobju 2004 - 2006 prejela 404 milijone EUR, od tega 236 milijonov iz strukturnih skladov in 168 milijonov iz kohezijskega sklada.
- EU se je obvezala, da bo prevzela del stroškov vzpostavitve in vzdrževanja Schengenske meje, zato bo v ta namen Slovenija v obdobju 2004 - 2006 prejela 107 milijonov EUR, kar predstavlja 45 odstotkov vseh stroškov.
- glede prispevkov v evropski proračun je EU v obdobju 2004 - 2006 Sloveniji odobrila pavšalna plačila v skupnem znesku 224 milijonov EUR.

Slovenija je 23. marca 2003 kot druga izmed držav kandidatk članic EU izvedla referendum o vstopu v EU. Na referendumu o pristopu Slovenije k Evropski uniji je bilo 89,61 odstotkov za vstop in 10,3 odstotkov proti (Referenduma EU in Nato - 23.3.2003, 2003).

#### **1.4.1 ZAKONODAJA EU IN POGAJALSKO IZHODIŠČE SLOVENIJE NA PODROČJU OKOLJA**

Pogoj za članstvo držav kandidatk v EU je vključitev in izvajanje zakonodaje EU na področju okolja. Sestavljajo jo naslednja poglavja: horizontalna zakonodaja, kakovost zraka, ravnanje z odpadki, kakovost vode, nadzor nad industrijskim onesnaževanjem, gensko spremenjeni organizmi, kemikalije, hrup vozil in strojev, spremembe podnebja, jedrska varnost ter varnost pred sevanji. Vsako poglavje sestavljajo uredbe in direktive, ki so razdeljene na dva dela, in sicer na zakonodajo, ki **ni zajeta v Beli knjigi (*Non-White Paper Legislation*)**, kjer prevzem in izvajanje v državah kandidatkah v tem primeru ni pod nadzorom **Bele knjige za pripravo pridruženih članic srednje in vzhodne Evrope za združitev v skupni evropski trg (*White Paper on Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*)**. Drugi del predstavlja **zakonodajo Bele knjige**, t.j. zakonodaja pod okriljem omenjenega dokumenta (The Environmental Acquis, 2003). Zakonodaja vsebuje tudi **predloge uredb (*Proposal for Directives*)**, ki jih predhodno potrdira Svet EU in Evropski parlament.

Področje okolja v procesu prilagajanja slovenske zakonodaje evropski obravnava poglavje 22

- Okolje<sup>1</sup>, ki je razdeljeno na naslednja področja, za katera je Slovenija ocenila skladnost sedanje zakonodaje z zakonodajo EU:

- **Horizontalna zakonodaja:** pri tem je mišljena zakonska ureditev na področju presoje vplivov na okolje (na ravni države in čezmejni vplivi) ter na področju prostega dostopa do informacij o okolju. Slovenija je ocenila, da bo lahko na tem področju uskladila svojo zakonodajo z zakonodajo EU najkasneje do polnopravnega članstva Slovenije v EU.
- **Kakovost zraka:** zakonodaja Slovenije na področju kakovosti zraka ni v celoti usklajena z zakonodajo EU. Največji problem predstavlja vsebnost žvepla, svinca in benzena v tekočih gorivih. Slovenija pretežni del bencina in drugih naftnih derivatov uvažata. Edina slovenska rafinerija Nafta v Lendavi predeluje iz uvožene surove nafte tudi bencin, dizelsko gorivo in kurilna olja, katerih letna proizvodnja znaša okoli 500.000 t oz. 20 odstotkov celotne letne porabe v Sloveniji. Z obstoječo zastarelo tehnologijo rafinerija ne more proizvajati goriv, ki bi glede vsebnosti žvepla, svinca in benzena lahko ustrezala zakonodaji EU. Zamenjava obstoječe tehnologije v omenjeni rafineriji je ekonomsko vprašljiva. Dokončna odločitev o usodi rafinerije še ni sprejeta, vsekakor pa bo proizvodnja goriv po stari tehnologiji prenehala najkasneje do 31. decembra 2004.
- **Ravnanje z odpadki:** najmanjša usklajenost slovenske zakonodaje z evropsko je na področju embalaže in odpadne embalaže, zato je Slovenija v pogajalskih izhodiščih zahtevala prehodno obdobje v trajanju treh let od dneva predvidenega pristopa k EU po terminskem planu, ki je prikazan v Tabeli 3.

Tabela 3: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU na področju embalaže in odpadne embalaže

Zahteve direktive EU	Stališče EU glede uveljavitve njene direktive	Slovensko stališče glede uveljavitve direktive EU
Vračanje in recikliranje	2001	31. december 2007
Posebne zahteve	1999	31. december 2005
Vsebnost težkih kovin:		
600 ppm <sup>2</sup> na maso	1998	31. december 2004
250 ppm na maso	1999	31. december 2005
100 ppm na maso	2001	31. december 2007

Vir: Pogajalsko izhodišče RS za področje 22 - Okolje, 1998, str. 9 - 10

<sup>1</sup> Povzeto po Pogajalsko izhodišče RS za področje 22 - Okolje, 1998, str. 5 - 24.

<sup>2</sup> ppm - en delec na milijon (part per million).

Slovenija je zahtevala prehodno obdobje za vzpostavitev sistemov zbiranja in recikliranja odpadne embalaže in prilagoditev tehnoloških postopkov za proizvodnjo odpadne reciklaže in prilagoditev tehnoloških postopkov za proizvodnjo in uporabo embalaže, ki bo ustrezala zahtevam glede dovoljenih vsebnosti težkih kovin v embalaži, saj Slovenija ni sposobna do datuma priključitve EU izvesti vse potrebne spremembe v tehnoloških postopkih in zgraditi objekte in naprave za zbiranje, sortiranje in recikliranje odpadne embalaže.

Slovenija bo za vzpostavitev sistema ravnanja z embalažo zagotovila del potrebnih sredstev iz državnega proračuna, taks za odlaganje odpadkov, plačil za odpadno embalažo, preostali del zahtevanih sredstev pa pričakuje kot predpristopno pomoč iz programov ISPA in PHARE. Poleg tega pričakuje, da bo po dejanskem pristopu k EU imela dostop do kohezijskega in strukturnih skladov.

- **Kakovost vode:** Slovenija je tudi na tem področju zahtevala prehodno obdobje, v katerem bo v celoti uveljavila zahteve glede izgradnje kanalizacijskih sistemov ter čistilnih naprav. Prehodno obdobje je določeno v trajanju desetih let od rokov, ki jih zahteva EU in je prikazano v Tabeli 4.

Tabela 4: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU na področju kanalizacije

Velikost območja	Stališče EU glede uveljavitve direktive EU	Slovensko stališče glede uveljavitve direktive EU
Območje poselitve z več kot 10.000 PE <sup>3</sup>	1998	31. december 2008
Območje poselitve z več kot 15.000 PE	2000	31. december 2010
Območje poselitve med 2.000 in 15.000 PE na občutljivih področjih	2005	31. december 2015

Vir: Pogajalsko izhodišče RS za področje 22 - Okolje, 1998, str. 11 - 12

Tudi na področju čiščenja odpadnih voda z izgradnjo čistilnih naprav je Slovenija zahtevala prehodno obdobje, ki je prikazano v Tabeli 5.

<sup>3</sup> PE - populacijska enota je biološko razgradljiva obremenitev na dan, kar ustreza onesnaženju, ki ga povzroči en prebivalec na dan.



Tabela 5: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU pri gradnjah čistilnih naprav na področju sekundarnega čiščenja odpadnih voda

Velikost območja	Stališče EU glede uveljavitve direktive EU	Slovensko stališče glede uveljavitve direktive EU
Območje poselitve z nad 15.000 PE	2000	31. december 2010
Območje poselitve med 10.000 in 15.000 PE	2005	31. december 2015
Območje poselitve med 2.000 in 10.000 PE	2005	31. december 2015
Območje poselitve med 2.000 in 10.000 PE na občutljivih področjih	2005	31. december 2015

Vir: Pogajalsko izhodišče RS za področje 22 - Okolje, 1998, str. 12

Na občutljivih področjih, kjer je potrebno še terciarno čiščenje odpadnih voda, je Slovenija zahtevala prehodno obdobje, ki je prikazano v Tabeli 6.

Tabela 6: Terminski plan uveljavitve zakonodaje EU pri gradnji čistilnih naprav na področju terciarnega čiščenja na občutljivih področjih

Velikost območja	Stališče EU glede uveljavitve direktive EU	Slovensko stališče glede uveljavitve direktive EU
Območja poselitve z nad 10.000 PE	1998	31. december 2008
Območja poselitve z manj kot 2000 PE	2005	31. december 2015

Vir: Pogajalsko izhodišče RS je za področje 22 - Okolje, 1998, str. 12

- Razlogi za zahtevo po prehodnem obdobju so:
  - nezmožnost zagotavljanja finančnih virov za pokrivanje visokih investicijskih stroškov za izgradnjo infrastrukturnih objektov v rokih, kot jih določa direktiva EU,
  - pomanjkanje strokovnih kadrov za pripravo in vodenje investicij v občinskih strukturah, ki so pristojne za izvajanje javne gospodarske službe odvajanja in čiščenja odpadnih vod,
  - pomanjkanje strokovnih kadrov v javnih komunalnih podjetjih, ki izvajajo komunalno dejavnost.

Za popolno uveljavitev zahtev zakonodaje EU je po oceni potrebno 889 milijonov EUR investicijskih sredstev, kar presega zmogljivost finančnih virov za uveljavitev zahtev pravnega reda EU glede rokov izgradnje kanalizacije in naprav za čiščenje odpadnih voda. Glavni vir financiranja izgradnje kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav je taksa za obremenjevanje odpadnih voda, ki predstavlja okoli 50 odstotkov zahtevanih

sredstev. Preostali viri so še sredstva državnega proračuna in občinskih proračunov, krediti Ekološkega sklada RS, sredstva zasebnega sektorja, sredstva pomoči iz programa ISPA ter krediti mednarodnih finančnih institucij.

- **Varstvo narave:** na tem področju je Slovenija zahtevala tehnično prilagoditev uvrstitve specifičnih habitatnih tipov rastlinskih in živalskih vrst na področju Slovenije.
- **Nadzor nad industrijskim onesnaževanjem:** pri nadzoru nad industrijskim onesnaževanjem je Slovenija zahtevala prehodno obdobje v trajanju štirih let od datuma uveljavitve direktiv EU za njene članice (30. september 2007) in sicer v delu, ki se nanaša na obstoječe naprave omenjenega nadzora. Tako je Slovenija zahtevala prehodno obdobje do 30. septembra 2011. Ocene namreč kažejo, da bo uskladitev z najboljšimi dosegljivimi tehnologijami in s tem direktivami EU zahtevala visoke stroške, ki jih posamezna podjetja brez prehodnega obdobja ne bodo zmogla pokrivati.
- Na področjih **gensko spremenjenih organizmov, kemikalij, hrupa vozil in strojev, sprememb podnebja, jedrske varnosti ter varnosti pred sevanji** bo Slovenija svojo zakonodajo uskladila z zakonodajo EU v zahtevanih rokih.

Slovenija je kot prva med državami kandidatki zaključila poglavje okolja in se s tem predstavila kot država s sorazmerno dobro ravnijo varstva okolja. Uspela je uveljaviti zahteve po treh prehodnih obdobjih za tri omenjena področja, ki so finančno in organizacijsko zelo zahtevna (Nekateri osnovni dogovori in posledice procesa vključevanja Slovenije v EU, B.l., str. 6). S prevzemom pravnega reda EU je Slovenija dobila dodatna zagotovila za uspešno doseganje lastnih ciljev na področju okolja.

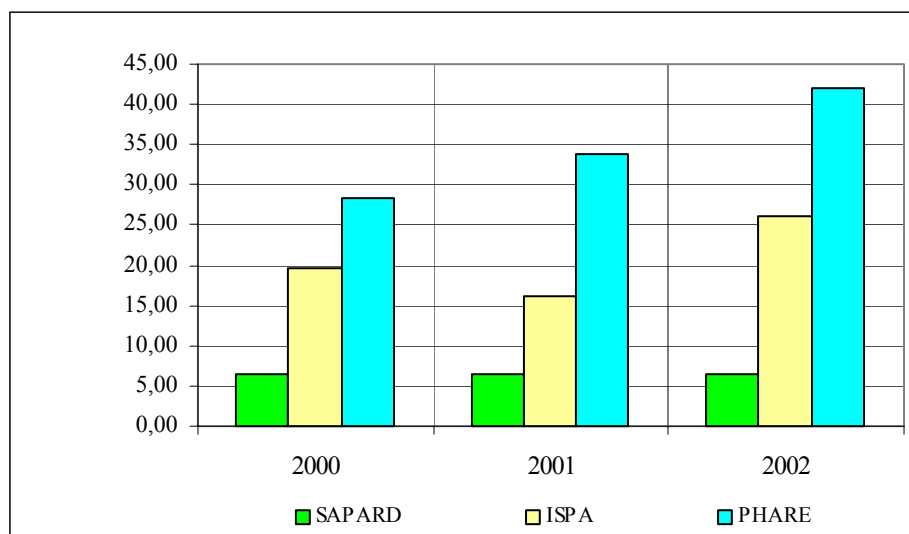
## 2. PREDPRISTOPNA POMOČ - DONACIJE EU

Predpristopna pomoč je instrument EU, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatki za priključitev k EU. Je del predpristopne strategije, ki je usmerjena v specifične potrebe vsake države kandidatke, ki se pripravlja na članstvo v EU.

### 2.1 PROGRAMI PHARE, SAPARD IN ISPA

Vzporedno s pogajalskim procesom EU zagotavlja predpristopno finančno pomoč državam kandidatki. Program PHARE je bil prvi izmed instrumentov finančne pomoči, namenjenih izvajanju začetih reform. Kot je bilo že povedano, sta bila v Agendi 2000 ustanovljena še dva programa in sicer: ISPA za okoljsko in prometno infrastrukturo ter SAPARD za razvoj kmetijstva in podeželja. Vseh deset držav kandidatki je upravičenih do pomoči iz omenjenih programov, ki se med sabo ne smejo prekrivati. Poleg tega morajo biti med sabo čim bolj usklajeni. Odgovornost za usklajenost med instrumenti je razdeljena med Evropsko komisijo in državo kandidatko.

Slika 2: Pregled sredstev donacij Sloveniji iz naslova predpristopne pomoči v letih 2000, 2001 in 2002 (v milijonih EUR)



Vir: Strukturna pomoč. (URL: <http://www.gov.si/svez/.html>), 8.10.2002

Kot je razvidno iz Slike 2, je Slovenija v vseh letih največ sredstev prejela iz programa PHARE in sicer v letu 2000 28,38 milijonov EUR ter v letu 2002 41,90 milijonov EUR. Za področje kmetijstva je bilo pridobljenih od 6,45 milijonov EUR v letu 2000 do 6,50 milijonov EUR v letu 2002. Za okoljsko in prometno infrastrukturo je bila pridobljena naslednja višina sredstev iz programa ISPA: v letu 2000 19,64 milijonov EUR, v letu 2001 16,06 milijonov EUR in v letu 2002 26,13 milijonov. V treh letih je Slovenija tako pridobila skupaj 19,52 milijonov EUR sredstev iz programa SAPARD, 61,83 milijonov EUR iz programa ISPA in 104,10 milijonov EUR iz programa PHARE.

### 2.1.1 PHARE

Program **PHARE** (*Poland and Hungary - Aid for Rebuilding of Economy*) je bil ustanovljen leta 1989. Njegov namen je bil podpora nekdanjim komunističnim državam srednje in vzhodne Evrope ter njihovim naporom za vzpostavitev demokracije in tržnega gospodarstva.

Za pridobitev sredstev iz programa PHARE morajo biti izpolnjeni naslednji kriteriji (Benko, 1999, str. 27):

- sredstva PHARE morajo pospešiti izvajanje prednosti pridružitvenih ukrepov,
- s strani prejemnika mora biti zagotovljeno sofinanciranje, in sicer najmanj 25 odstotkov,
- finančna naložba PHARE ne sme ogroziti drugih investorjev ali jim konkurirati,
- financirajo se samo tisti projekti, ki so pripravljeni za takojšnje izvajanje,
- velikost projekta mora biti med 2 in 3 milijoni EUR razen v posebej določenih primerih,

- finančna podpora se lahko nameni le za projekte, ki so dolgoročno usklajeni z zakonodajo EU,
- naložbe morajo spoštovati zakonitosti proste konkurence.

Prioritete, so naslednje (Benko, 1999, str. 30 - 31):

- podpora institucionalni izgradnji, ki bo usmerjena predvsem v področja gospodarskih reform, vključevanja v skupni trg kmetijstva, prometa, energetike, zaposlovanja in socialnih zadev, pravosodja, krepitev upravne in sodne usposobljenosti, vključno z upravljanjem in nadzorom nad sredstvi EU,
- naložbe v skladnost s predpisi EU predvsem na področju industrije, telekomunikacij, avdio-vizualne tehnike, kmetijstva, energetike, transporta in pravosodja,
- naložbe v gospodarsko in socialno kohezijo, kar pomeni sofinanciranje ukrepov, ki so usmerjeni k oblikovanju državne politike gospodarske in socialne kohezije.

V skladu s pristopno strategijo, opredeljeno na Evropskem svetu v Essnu leta 1994 je bil program PHARE preusmerjen v zagotavljanje predpristopne pomoči, zato so tovrstna denarna sredstva namenjena izgradnji institucij in uveljavljanju zakonodaje EU. V Sloveniji se iz sredstev programa PHARE financira:

- **Izgradnja institucij:** program PHARE podpira ustanavljanje upravnih struktur in sprejemanje pravnih podlag, ki so v skladu s pravnim redom EU. Ministrstva in državne komisije prejemajo donacije za usposabljanje palete državnih uradnikov in javnih uslužbencev ter strokovnjakov, od sodnikov in finančnih kontrolorjev do okoljskih inšpektorjev. V ta namen Evropska komisija financira **projekte tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (*Twinning projects*)** (Predpristopna promoč, 2002), pri izvedbi katerega s svojim znanjem in izkušnjami sodelujejo državni uradniki iz držav članic, ki v državah kandidatkah gostujejo kot dolgoročni predpristopni svetovalci.
- **Vlaganja, namenjena uveljavljanju pravnega reda EU:** poglavitni cilj je podpora državam kandidatkam pri prilagajanju podjetij in javne infrastrukture standardom EU na področjih konkurence, energetike in okolja. Program PHARE lahko zagotovi le majhen del potrebnih finančnih sredstev, hkrati pa igra ključno vlogo pri pospeševanju sofinanciranja s strani države partnerke (Predpristopna promoč, 2002). Podpora vlaganjem je osredotočena na opremljanje nacionalnih agencij in ministrstev s potrebnimi instrumenti, ki jim bodo omogočili uvajanje pravnega reda EU v skladu z zahtevami EU.
- **Druga osrednja linija pomoči** je namenjena ekonomski in socialni koheziji, kar pomeni, da so ta vlaganja osredotočena na neravnovesje med posameznimi sektorji, regijami in strukturami v gospodarstvu držav kandidatk. Projekti so usmerjeni v razvoj majhnih in srednje velikih podjetij, človeških virov, majhne okoljske infrastrukture na ravni lokalnih skupnosti ter v regionalni razvoj (Predpristopna promoč, 2002). Sem spada tudi program čezmejnega sodelovanja, v okviru katerega je Slovenija upravičena do denarnih sredstev za projekte na mejah z Italijo, Avstrijo in Madžarsko. Partnerji na obeh straneh meja so

skupaj pripravili programske dokumente za vsako izmed meja za obdobje 2000 - 2006, ki so v skladu z zakonodajo EU.

Primer financiranja iz sredstev programa PHARE v Sloveniji je projekt sodelovanja med Ministrstvom za notranje zadeve, nemškimi Zveznim organom za nadzor državne meje in avstrijskim Ministrstvom za notranje zadeve. Namen projekta je bil prenos znanja in zagotavljanje usposabljanja za slovenske organe pred pričetkom izvajanja določil Schengenskega sporazuma v Sloveniji (Predpristopna promoč, 2002).

Denarna sredstva iz programa PHARE poleg desetih držav kandidatki prejemajo tudi tri države, ki niso kandidatke za članstvo, in sicer Makedonija, Albanija ter Bosna in Hercegovina. V tem primeru so denarna sredstva namenjena za utrjevanje demokracije in uvajanje tržnega gospodarstva.

### 2.1.2 SAPARD

Sredstva iz predpristopne pomoči **SAPARD** (*Special Action for a Pre-Accession for Agriculture and Rural Development*) so namenjena področju kmetijstva in razvoja podeželja. Njegov glavni namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda EU na področju kmetijske politike in podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Upravičenci do sredstev SAPARD so kmetovalci, živilsko predelovalna industrija in občine. Sredstva iz programa SAPARD pokriva pet prioritet (Horvat, 2000, str. 10):

- zakonodajo, ki bo regulirala kmetijsko politiko,
- administrativne strukture,
- podpira formulacijo strukturnega razvoja,
- transfer know-howa in
- informacijsko programiranje.

Sredstva iz programa SAPARD se dodelijo državi na podlagi (Likar, 2000, str. 10):

- predloženega sedemletnega **Načrta razvoja podeželja**, ki je pripravljen tako, da predvideni ukrepi dosežejo skupne učinke z nacionalnimi ukrepi, katerih cilji so povečanje konkurenčnosti in trajnosti kmetijske proizvodnje in njene prilagoditve pravnemu redu EU,
- vzpostavitve **Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja**, ki je odgovorna za uresničitev programa SAPARD, za kar mora biti primerno usposobljena in akreditirana.

V svojem **Načrtu razvoja podeželja** mora država opredeliti programe, znotraj katerih bodo posamični projekti skušali pridobiti evropska nepovratna sredstva. Pri tem morajo programi izpolnjevati vse kriterije za pridobitev nepovratnih finančnih sredstev, ki so določeni z uredbo SAPARD. Pri porazdelitvi sredstev po posameznih državah kandidatkah je Evropska komisija upoštevala število kmečkega prebivalstva, kmetijske površine, bruto domači proizvod na prebivalca in ozemeljske posebnosti (Bizjak, 2000, str. 38).

Financiranje iz programa SAPARD poteka tako, da države založijo lastna sredstva. Nadzor nad skladnostjo vlaganj in porabo sredstev z določenimi kriteriji izvaja **Nadzorni odbor EU**. V primeru ugotovljenih nepravilnosti odbor lahko zahteva vračilo vloženih sredstev. Takšen postopek dodeljevanja sredstev ponuja državam kandidatkam priložnost, da pridobijo dragocene izkušnje pri uporabi mehanizmov za črpanje donacij EU in za izgradnjo znanj ter struktur, ki jih bodo države kandidatke potrebovale po vstopu v EU (Predpristopna pomoč, 2002).

Upravljanje programa SAPARD je v neposredni pristojnosti Generalne direkcije Evropske komisije za kmetijstvo, medtem ko je v Sloveniji izvajanje programa v pristojnosti Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, ki prevzame vse naloge, povezane z izvajanjem skupne kmetijske politike, in naloge, povezane z izvedbo predpristopne pomoči SAPARD (Rakar, 2000, str. 5).

### 2.1.3 ISPA

Program ISPA (*Instrument for the Structural Policies for Pre-Accession*) je pričel delovati leta 2000 kot instrument predpristopnih pomoči. Njegov namen je podpora državam kandidatkam pri uveljavljanju zakonodaje EU na področju transporta in okolja ter prispevek k trajnostnemu razvoju teh držav. Zgrajen je po zgledu kohezijskega sklada, ki finančno podporo namenja manj razvitim državam članicam EU z namenom izboljšanja prometne in okoljske infrastrukture (Markočič, 2001, str. 64). Program neposredno vodi **Generalna direkcija Evropske komisije za regionalni razvoj (Directorate - General for Regional Development - DG Regio)**.

Sofinanciranje se izvaja v obliki nepovratne pomoči, ki lahko doseže tudi do 75 odstotkov vrednosti projektov, s področja transportnih mrež, gospodarjenja z vodami in kakovostjo zraka. Vrednost projektov, financiranih s pomočjo omenjenega instrumenta načeloma ne sme biti manjša od 5 milijonov EUR; s temi sredstvi se lahko financirajo tudi pripravljalne študije in tehnična pomoč, ki je povezana s projekti ISPA (Predpristopna pomoč, 2002). Višina dodeljenih sredstev posamezni državi kandidatki je odvisna od kriterijev kot so število prebivalcev, bruto družbeni produkt na prebivalca in površina državnega ozemlja. Sloveniji merila za dodelitev sredstev niso v prid, saj je v primerjavi z ostalimi državami kandidatkami bistveno bolj razvita.

V Sloveniji deluje SVEZ kot nacionalni koordinator za sredstva iz programa ISPA. Zadolžena je za predložitev projektov v potrditev **Generalni direkciji Evropske komisije za regionalni razvoj**. Projekti se pripravljajo ob sodelovanju MOPE in Ministrstva za promet ter končnih upravičencev (npr. občin). Projekti za katere želi država kandidatka prejeti sredstva, morajo biti vključeni v državni program infrastrukturnih naložb v promet in okolje (Predpristopna pomoč, 2002).

Na področju okolja bodo morale države kandidatke vložiti veliko sredstev, če bodo želele popolnoma sprejeti in uveljaviti okoljsko zakonodajo EU. Trenutno je program ISPA osredotočen na uveljavljanje najbolj zahtevnih okoljskih direktiv, ki zahtevajo visoka vlaganja. Sredstva ISPA so namenjena projektom s področja vodooskrbe, odvodnjavanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, ravnanja z odpadki in preprečevanja onesnaževanja ozračja.

Tudi na področju transporta je potrebno v državah kandidatkah nujno izgraditi in posodobiti transportne poti ter jih povezati s transportnimi mrežami znotraj EU, zato je mogoče s programom ISPA pospešiti projekte, ki spodbujajo trajnostne oblike transportne infrastrukture in projekte, ki so za EU posebnega pomena; npr. deset panevropskih prometnih koridorjev (Predpristopna pomoč, 2002).

Program ISPA predstavlja predpristopno pomoč državam kandidatkam, za katero mora Slovenija vzpostaviti sistem EDIS, ki je opisan v poglavju 2.1.3.2. Tako se bodo tovrstni projekti financirali po pravilih, ki veljajo za program ISPA, vendar z vključenim sistemom EDIS; gre za t. i. EDIS ISPA, in sicer vse do njihove dokončanosti, ne glede na to, ali med tem časom država kandidatka postane polnopravna članica EU.

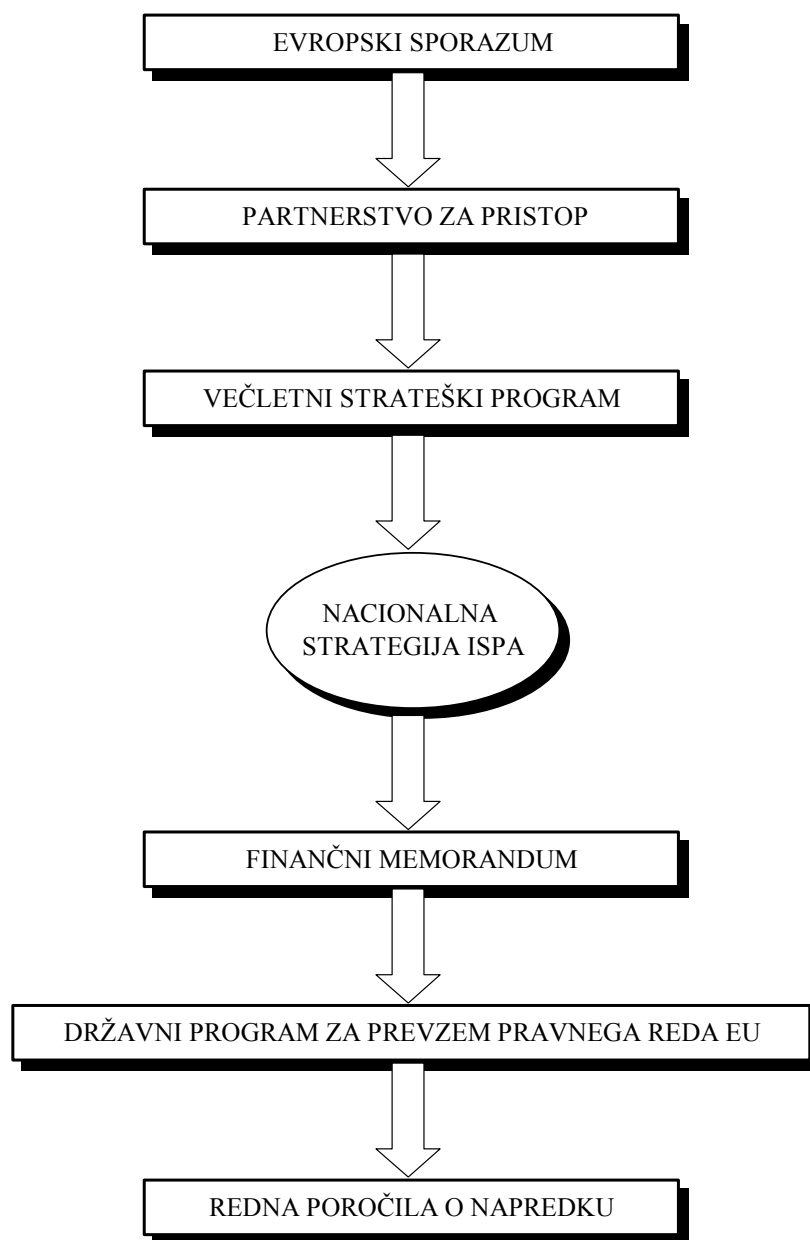
Sredstva kohezijskega in strukturnih skladov tako lahko koristijo države članice EU, vendar pod pogojem, da je sistem EDIS v državi kandidatki pravočasno vzpostavljen.

### **2.1.3.1 Izvedbeni cikel projektov, financiranih v okviru donacij iz programa ISPA**

V tem poglavju je prikazana dejanska izvedba projekta skozi sedem različnih faz.

- I. **Načrtovanje** predstavlja proces izbiranja prednostnih področij, ki bodo deležna pomoči, ter odločanje o obsegu sredstev, ki bodo namenjena tem področjem. Pri tem je potrebno upoštevati parametre, omenjene v poglavju 2.1.3. Gre za načrtovanje, ki temelji na večletni osnovi in je povezano z izdelavo **Večletnega strateškega programa, Državnega programa za prevzem pravnega reda EU in Partnerstva za pristop**. Proces načrtovanja je prikazan na Sliki 3.

Slika 3: Prikaz dokumentov, ki predstavljajo fazo načrtovanja financiranja v okviru donacij iz programa ISPA



Vir: Izvajanje pomoči. (URL: <http://www.gov.si/svez/.html>), 14.10.2002

- **Evropski sporazum** je bil sklenjen med Slovenijo na eni strani in državami članicami na drugi strani. Z njegovim podpisom se vzpostavlja pridružitveno razmerje Slovenije z EU. Cilji pridružitve so (Evropski sporazum o pridružitvi, 2003):
  - zagotoviti primeren okvir za politični dialog, ki bo omogočal razvoj tesnih političnih odnosov med pogodbenicami,



- pospeševati širitev trgovine in skladnih gospodarskih odnosov med pogodbenicami in na ta način spodbujati dinamičen gospodarski razvoj in blaginjo v Sloveniji,
- postopno razvijati območje proste trgovine, ki bo zajemalo praktično vso trgovinsko menjavo med EU in Slovenijo,
- podpirati prizadevanje Slovenije, da razvije svoje gospodarstvo in zaključi prehod v tržno gospodarstvo,
- zagotoviti primeren okvir za postopno vključitev Slovenije v EU.

V ta namen si bo Slovenija prizadevala za izpolnitev potrebnih pogojev, ki so na področju okolja naslednji (Evropski sporazum o pridružitvi, 2003):

- učinkovit nadzor nad ravnijo onesnaževanja,
- boj proti lokalnemu, regionalnemu in čezmejnemu onesnaževanju (onesnaževanje zraka in vode, vključno s pitno vodo),
- trajnostna, učinkovita in okolju primerna proizvodnja in uporaba energije,
- varno ravnanje s kemikalijami,
- učinkovito preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja voda,
- zmanjšanje količine odpadkov, njihova reciklaža in varno odlaganje,
- varstvo gozdov, rastlin in živali ter ohranjanje biološke raznovrstnosti,
- ponovna vzpostavitev ekološkega ravnovesja na podeželju,
- upravljanje zemljišč, vključno z gradbeništvom in urbanizmom,
- globalna sprememba podnebja in preprečevanje tega pojava,
- izboljšanje okoljevarstvenih standardov za avtomobile.

Za čim hitreje doseganje navedenih pogojev je predvidena izmenjava informacij in strokovnjakov, izvajanja programov in tečajev usposabljanja, skupne raziskovalne dejavnosti, sodelovanje na regionalnih in mednarodnih ravneh itd. Podpisani sporazum je osnova za Partnerstvo za pristop.

- **Partnerstvo za pristop:** njegov namen je enovita določitev prednostnih področij, hkrati pa predstavlja podlago za celo vrsto političnih instrumentov, ki se uporabljajo kot pomoč državam kandidatkam v njihovih pripravah za članstvo v EU. Ti instrumenti so večletni strateški programi, državni program za prevzem zakonodaje EU in drugi sektorski načrti. Kot kratkoročne prednostne naloge na področju okolja so opredeljene naslednje (Partnerstvo za pristop, 2003):
  - sprejetje novega zakona o vodah in podzakonskih aktov,
  - dokončanje področnih programov usklajevanja z ustreznimi uredbami in strategije njihovega usklajevanja (še zlasti za področja ravnanja z odpadki, nadzorovanja onesnaževanja zraka, celovitega nadzora nad industrijskim onesnaževanjem in obvladovanjem tveganja, kemikalij, gensko spremenjenih organizmov, jedrske zaščite ter zaščite pred sevanjem),

- priprava z ustreznimi uredbami usklajenega načrta za financiranje investicij na podlagi ocene stroškov prilagajanja in dejansko razpoložljivih vsakoletnih finančnih virov javnega in zasebnega sektorja,
- večletni strateški programi.

Hkrati se je Slovenija s tem dokumentom zavezala, da bo okrepila usposobljenost z upravljanjem in nadzorom ter sredstvi EU, in sicer kot (Partnerstvo za pristop, 2003):

- sprejetje zakonskega, proračunskega in upravnega okvirja za upravljanje z donacijami EU,
- dokončanje zakonodajnega okvirja za notranji in zunanji finančni nadzor ter ustanovitev notranjih revizijskih oz. nadzornih enot pri proračunskih uporabnikih.

V istem dokumentu so opredeljene naslednje srednjeročne prednostne naloge na okoljskem področju (Partnerstvo za pristop, 2003):

- izvajanje zakonodaje v zvezi z ravnanjem z odpadki, nadzorom onesnaženosti zraka, nadzorom nad industrijskim onesnaževanjem, upravljanjem s kemikalijami, gensko spremenjenimi organizmi, jedrske zaščite ter zaščite pred sevanji,
- okrepitev upravne usposobljenosti na vseh ravneh,
- vključitev trajnostnih razvojnih načel v definicije in izvajanje na vseh drugih sektorskih področjih.

Slovenija ima dostop do predpristopne pomoči, da lahko izpolnjuje srednjeročne in kratkoročne prednostne naloge, ki so opredeljene v Večletnem strateškem programu.

- **Večletni strateški program:** na področju okolja je Slovenija sprejela **Nacionalni program varstva okolja** (v nadaljevanju NPVO), ki je osredotočen na razreševanje najpomembnejših problemov v okolju in je samo prvi korak k dolgoročnemu obvladovanju problematike razmerij med naravo in družbo. Osnovni cilj NPVO je boljše okolje za življenje v Sloveniji ter uveljavitev okolja kot omejitvenega in spodbujevalnega dejavnika razvoja. V skladu s tem ciljem NPVO vsebuje skladen niz instrumentov varstva okolja, usmerjen na sedanji stopnji degradacije okolja predvsem v odpravo najpomembnejših problemov (Nacionalni program varstva okolja, 1999, str. 2).

Na podlagi NPVO sta bili izdelani **Nacionalni strategiji ISPA** na področju prometa in okolja.

- **Nacionalna strategija ISPA** za področje okolja je bila sprejeta na podlagi NPVO in Zakona o varstvu okolja (1993), v katerem 26. člen določa, da so lokalne oblasti odgovorne za organizacijo, upravljanje in vzdrževanje vodovodnega in kanalizacijskega omrežja, čistilnih naprav za vodo in odlagališč odpadkov. To naj bi

privedlo do postopnega doseganja okoljskih standardov, ki jih zahtevajo določbe pravnega reda EU, kar bo z vidika javnih financ za lokalne oblasti predstavljalo veliko breme. Z namenom lajšanja teh bremen je poleg domačih virov na voljo več tujih virov financiranja za uresničevanje programov na okoljskem področju. Nacionalna strategija ISPA določa strategijo Slovenije za prepoznavanje in izbiro projektov v sektorjih čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo in ravnanja z odpadki, ki so predlagani za financiranje z donacijami iz programa ISPA. Merila za izbiro prednostnih območij, ki pridejo v poštev za naložbe v okviru programa ISPA, so (Nacionalna strategija ISPA, 2003):

- projekti, ki izpolnjujejo cilje okoljevarstvene politike EU,
- projekti, ki izpolnjujejo okoljevarstvena načela EU,
- projekti, ki imajo prednost v Državnem programu za prevzem pravnega reda EU in bodo državi pomagali, da bo ravnala v skladu z direktivami o najintenzivnejših naložbah,
- projekti, ki upoštevajo tehnične specifikacije in standarde kakovosti EU ter bodo obratovali v ustreznem pravnem in upravnem okviru,
- projekti, ki lahko dokažejo količinsko zmanjševanje onesnaževanja za kar največje število ljudi,
- projekti, ki najbolje varujejo človekovo zdravje,
- projekti, ki potekajo na okoljsko občutljivih območjih in podpirajo varstvo ekosistemov izredne vrednosti, kar zadeva varstvo narave in biotsko raznovrstnost,
- projekti, ki izkazujejo najvišje gospodarske in socialne koristi.

Nacionalna strategija ISPA za področje okolja je bila podlaga za sprejetje **Operativnega programa odvodnjavanja, čiščenja komunalnih odpadnih voda in vodooskrbe** in **Operativnega programa varstva okolja za področje ravnanja z odpadki**, v katerih so navedeni konkretni projekti gradnje na omenjenih področjih skupaj s časovnim načrtom.

- **Finančni memorandum:** na podlagi programskih dokumentov ministrstev pripravljajo in predlagajo projekte za finančno pomoč, ki jo Evropska komisija odobri letno in z državo prejemnico sklene finančni memorandum. V njem je zapisano, koliko časa lahko posamezni projekti potekajo oz. kakšna so obdobja za sklepanje pogodb in končna izplačila. Tako predstavlja institucionalni in finančni okvir programa vključno z roki, do katerih je potrebno skleniti pogodbo in izčrpati sredstva (Rožič, 2002, str. 35). Višina sredstev je odvisna od števila in kakovosti projektov, ki jih predlagajo ministrstva. V imenu Slovenije kot države kandidatke finančni memorandum podpiše minister za evropske zadeve, medtem ko v imenu Evropske komisije podpiše njen veleposlanik v Sloveniji.
- **Državni program za prevzem pravnega reda EU** (v nadaljevanju Državni program) vsebuje načrt priprav za polnopravno članstvo v EU z oblikovanimi prednostnimi

nalogami in s potrebnim časovnim razporedom. Podrobneje razčlenjuje prednostne naloge, opredeljene v Partnerstvu za pristop, saj je njegov sestavni del, ki določa okvirna sodelovanja med EU in Slovenijo v procesu priprav za članstvo. Državni program zajema področja reform, ukrepe makro- in mikroekonomske politike, razvoj pravosodnega sistema, reformo javne uprave in razvoj lokalne samouprave. Državni program je dokument Vlade RS, hkrati pa je ključni dokument za EU, saj Evropska komisija na njegovi podlagi ocenjuje pripravljenost Slovenije za prevzemanje obveznosti članstva z namenom, da poda natančno, metodološko enotno in časovno pregledno opredelitev obveznosti Slovenije v predpristopnem obdobju. V njem je opredeljen časovni razpored izvedbe glavnih reform kot so (Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije, 2003):

- reforma davčnega sistema,
- reforma pokojninskega sistema,
- reforma finančnega sektorja,
- reforma javnih gospodarskih služb,
- liberalizacija cen,
- reforma podjetniškega sektorja,
- reforma zdravstvenega varstva,
- reforma javne uprave,
- reforma kmetijstva.

Naštete reforme so medsebojno povezane, zato zavlačevanje ene od njih pomeni odlog ostalih reform.

Prilagajanje slovenskih zakonov in drugih predpisov zakonodaji EU je prav tako izjemno pomemben del celotnega procesa, katere zahteve je treba upoštevati hkrati s pripravo in usklajevanjem zakonov in drugih predpisov z ustavo. Gre za izjemno obsežen zalogaj, saj gre za več kot 80.000 uradnih listov, ki predstavljajo pravne akte EU in jih mora Slovenija prevzeti (Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije, 2003).

V Državnem programu je opredeljena tuja pomoč, s katero lahko Slovenija znatno pospeši izvajanje prednostnih nalog v procesu pridružitve. Predvidena sredstva tuje pomoči in investicijska podpora procesu vključevanja v EU v letih 1999, 2000, 2001 in 2002 se praviloma nanašajo na črpanje sredstev iz predpristopne pomoči. Spremljanje Državnega programa v Sloveniji spremlja Vlada RS preko rednih trimesečnih poročil, ki jih pripravlja SVEZ v sodelovanju s pristojnimi organi. Spremljanje izvajanja Državnega programa poteka tudi v sodelovanju z EU. Izvajanju Državnega programa za prevzem pravnega reda EU so večinoma posvečena redna letna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije, ki so predstavljena v nadaljevanju.

- **Redna poročila o napredku:** do sedaj je Evropska komisija izdala pet Rednih poročil o napredku Slovenije, in sicer za leta 1998, 1999, 2000, 2001 in 2002. Poročila so sestavljena iz opisa napredka od zadnje izdaje poročila, splošne ocene in zaključka, in sicer ločeno za vseh 31 poglavij zakonodaje EU. V zadnjem Rednem poročilu o napredku Slovenije je na področju okolja navedeno, da je Slovenija glede na zadnje Redno poročilo o napredku za leto 2001 napravila velik napredek, vendar pa je zamujala pri sprejemu Zakona o vodah in zakonodaje na področju celovite zaščite pred onesnaženjem in njihovega nadzora. V prihodnje se mora Slovenija osredotočiti predvsem na učinkovito izvajanje sprejete zakonodaje (Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession 2002, 2003). V poročilu so omenjena prehodna obdobja, ki jih za zahtevala Slovenija na področju okolja, in so podrobneje opisana v poglavju 1.4.1.

**II. Programiranje** je razumljen kot proces priprave **projektne predloga** do njegove potrditve. Povzetki projektnih predlogov se pripravljajo v višini letne dodelitve sredstev, ki je predmet pogajanj med Evropsko komisijo in vlado države kandidatke. V Sloveniji je za ta pogajanja zadolžena SVEZ, kot nacionalni koordinator pomoči.

Ko je znan podatek o razporeditvi sredstev, programski vodja, ki je zadolžen za celotno izvrševanje programa, najprej poskrbi za oblikovanje **delovnih skupin** za pripravo projektne predloga. Pozove resorna ministrstva, regionalne nosilce projekta in druge upravičence, da v delovno skupino imenujejo svoje predstavnike, ki lahko podajo pisne komentarje in predloge izboljšav (Rožič, 2002, str. 34). Na podlagi predlogov in komentarjev se izdelava nov projektne predlog.

Sledi **ex-ante vrednotenje**, katerega namen je preveriti projektne predlog in njegovo skladnost z obstoječimi dokumenti (Rožič, 2002, str. 35). Ocenjuje se združljivost izbrane strategije in ciljev s posebnimi značilnostmi zadevnih regij ali območij, vključno z demografskimi trendi, ter pričakovani vpliv načrtovanih prednostnih nalog za delovanje. Vrednotenje temelji na vnaprej določenih merilih, opredeljenih v Prilogi II Uredbe Sveta (ES) št. 1267/99:

- gospodarska in družbena korist, vključno z njihovo sposobnostjo za pridobitev zasebnih finančnih virov, ki bo sorazmerna z razpoložljivimi sredstvi,
- zagotovitev učinkovitega upravljanja (gospodarjenja, vodenja) projektov,
- prednostne naloge, določene v Partnerstvu za pristop,
- prispevek projektov k vseevropskim omrežjem in skupnim prometnim politikam,
- vzpostavitev ustreznega ravnotežja med področji okolja in prometno infrastrukturo,
- upoštevanje možnih alternativnih oblik financiranja, kot so pristojbine, ki jih plačajo uporabniki in stroški, ki jih krije onesnaževalec.

Rezultat vrednotenja je mnenje **evalvacijske komisije** o projektne predlogu z vidika njegove pripravljenosti za implementacijo in predlagano finančno konstrukcijo. Če je njeno mnenje glede projektne predloga negativno, se krog programiranja ponovi.

Potem sledi **medresorska koordinacija**. Člani medresorske delovne skupine so državni sekretarji oz. njihovi pooblaščenici z močjo odločanja. Udeleženi so lahko SVEZ, programski vodja in projektni vodje. Programski vodja predstavi posamezne projekte. Pred samo koordinacijo so sofinancerji zavezani, da podajo pisma o podpori.

**Programska misija** je naslednja aktivnost, kamor so vključeni tudi predstavniki Delegacije Evropske komisije (v nadaljevanju Delegacija). Ti podajo komentarje na predloge. Projektni vodje nato pripravljajo projektne predloge v skladu z njihovimi napotili in jih pošljejo članom delovne skupine. Ta se ponovno sestane in preuči predlagane spremembe, ki jih nato projektni vodja vnese v projektni predlog in pošlje vsem članom medresorske komisije. V kolikor spremenjeni projektni predlog potrdijo, ga prejme SVEZ (Rožič, 2002, str. 35). Ta v imenu Vlade RS pošlje naprej na Delegacijo. Na podlagi pozitivne ocene njene interne službe pripravijo finančni memorandum.

**III. Izvajanje<sup>4</sup>:** v tej fazi projektni vodja pridobi informacijo o podpisanem finančnem memorandumu iz SVEZ ter izvaja pripravo in uresničevanje projektov v skladu z vsebino podpisanega finančnega memoranduma. SVEZ obvesti druga ministrstva in širšo javnost o podpisu finančnega memoranduma.

**Razpis:** za izdelavo razpisne dokumentacije za storitve, gradbena dela in nabavo opreme in/ali svetovanje pri izboru prispelih ponudb je lahko prisotna pomoč zunanjih svetovalcev, medtem ko je za sam izbor pogodbenega izvajalca je odgovorna sama izvajalska enota. Bistvena dokumenta, ki jih mora upoštevati pri izdelavi razpisne dokumentacije, sta **Priročnik za izvajanje postopkov PHARE, ISPA in SAPARD projektov** (*Practical Guide for Phare, Ispa and Sapard Contracting Procedure* - v nadaljevanju PRAG) ter finančni memorandum.

Sledi **pregled razpisne dokumentacije**: pregleda se njena usklajenost z določili PRAG in finančnega memoranduma. Če dokumentacija ni ustrezna, jo je potrebno popraviti; lahko tudi s pomočjo zunanjih ekspertov. Programski vodja nato pošlje dokumentacijo v pregled na **Centralno finančno in pogodbeno enoto** (*Central Financing and Contracting Unit* - v nadaljevanju CFPE) in Delegaciji. Če ima nanjo pripombe, je naloga programskega vodje, da se le-te v razpisni dokumentaciji upoštevajo.

Če je razpisna dokumentacija potrjena s strani Delegacije, potem CFPE opravi pripravo na izvedbo razpisa, ki vključuje:

---

<sup>4</sup> Povzeto po: Rožič Erika: Izvajanje programov Phare v Sloveniji, 2002, str. 34 - 40.

- objavo osebe za dajanje informacij v času poteka razpisa,
- imenovanje odgovorne osebe za sprejem ponudb,
- zagotovitev ustreznih prostorov,
- shranjevanje ponudb med postopkom izbora ter
- ostale elemente po določenih PRAG.

Programski vodja mora zagotoviti pogoje, da bo razpis izpeljan transparentno in da bo izbrana najugodnejša prispela ponudba. Poleg tega predlaga sestavo komisije za izbor projektov in jo pošlje Delegaciji v potrditev. Komisijo sestavljajo sofinancerji projekta, končni upravičeni, tehnični eksperti in predstavniki Delegacije. Še pred objavo javnega razpisa so vse razpisane možnosti objavljene na internetu. Njihove objave so le informacija in ne zavezuje CFPE k dejanski izvedbi razpisa. V času trajanja razpisa mora projektni vodja poskrbeti, da lahko ponudniki pridobijo zahtevane dodatne informacije.

**Izbor izvajalcev:** komisija ima prvič sestanek po prejemu ponudb, vendar še pred njihovim odpiranjem, na katerem vodja komisije preveri seznanjenost članov s postopkom in kriteriji za izbiranje. Sledi odpiranje ponudb, ki je lahko, če je to navedeno v razpisni dokumentaciji, javno. Komisija pregleda ponudbe in tiste, ki so v skladu z razpisnimi pogoji, v nadaljevanju postopka oceni. Neustrezne ponudbe komisija zavrne, ali pa prosi ponudnika, da ponudbo v določenem času dopolni. Komisija na osnovi kriterijev izbere najugodnejšo ponudbo. O ocenjevanju prispelih ponudb komisija izdela poročilo o odpiranju in ocenjevanju ponudb. Omenjeno poročilo pošlje Delegaciji, CFPE in ministrstvu.

**Podpis pogodbe z izbranim izvajalcem:** CFPE pisno obvesti izbranega ponudnika še pred iztekom veljavnosti njegove ponudbe. Če ta na njegovo odločitev nima ugovorov, projektni vodja pripravi pogodbo in podpisano s strani pristojnega ministrstva pošlje izbranemu izvajalcu. Če izvajalec pogodbe ne vrne ali je ne podpiše v dogovorjenem roku, CFPE prične postopek priprave nove pogodbe z drugim najugodnejšim ponudnikom. Ko so pogodbe podpisane, CFPE pošlje Delegaciji in neuspešnim ponudnikom obvestilo o rezultatu izbora izvajalca.

**IV. Izvajanje projekta:** izvajalec začne z izvajanjem v pogodbi določenih nalog. V celotnem času izvajanja aktivnosti je dolžan o stanju in uspešnosti izvajanja projekta obveščati in poročati projektному vodji v obliki rednih poročil. Projektni vodja na ta način ostane v stiku z napredovanjem projekta in je obveščen o njegovih dosežkih, hkrati pa se seznanja s težavami in pomanjkljivostmi, zaradi katerih mora v določenih primerih posredovati. Izvajalec mora pripraviti tudi polletna poročila, ki širše opisujejo stanje projekta. V kolikor vsebina poročila ne daje zadovoljivih informacij o dejanski izvršitvi posameznih del ali dobavi opreme, na podlagi katerih bi projektni vodja lahko potrdil doseganje minimalnih zahtev v posamezni fazi, se projektni vodja odloči za pregled na licu mesta, ki ga lahko opravi sam, ali pa predvidi zunanjega strokovnega izvajalca

(Rožič, 2002, str. 37 - 38). Pri sami izvedbi ogleda na licu mesta pregleda stanje izvedbe projekta in razjasni morebitna vprašanja ter neskladja med dejanskim stanjem projekta, poročilom in minimalnimi zahtevami za posamezno fazo projekta, o čemer projektni vodja naredi zapis.

Predzadnje poročilo o napredovanju projekta je osnutek končnega poročila. Ko se projekt zaključi, se pripravi končno poročilo, ki temelji na osnutku končnega poročila in upošteva morebitne komentarje ali predloge vpletenih v izvajanje projekta. Vsa vmesna poročila pa se vanj vključijo v obliki aneksov.

**V. Spremljanje in ocenjevanje:** gre za dejansko spremljanje in ocenjevanje samega izvajanja. Ocenjuje se delo vseh vpletenih strank, odkriva težave in na podlagi tega določa nadaljnje smernice ter predloge o izboljšavah vodenja oz. vodstva ter oblikovanja prihodnjih programov. Pregled dejanskega in finančnega izvajanja donacij iz programa ISPA redno opravlja **Skupni nadzorni organ** (*Joint Monitoring Committee*), ki ga sestavljajo **nacionalni odredbodajalec** (*National Authorising Officer* - v nadaljevanju NAO) in Delegacija. Sestaja se najmanj enkrat letno in pregleda vsa poročila o projektih, financiranih iz ISPA donacij, ki se izvajajo (Rožič, 2002, str. 38), kar je podlaga za ugotavljanje, kolikšen je napredek programov pri izpolnjevanju pristopnih ciljev, ki so opredeljeni v Partnerstvu za pristop. Njegova vloga je v takšnem usmerjanju izvajanja projektov, da se bodo ti cilji izpolnili. To omogoča prilagajanje projektov med njihovim izvajanjem in konkreten prispevek pri učinkovitem gospodarjenju z donacijami.

Skupni nadzorni organ zaradi sprotnega spremljanja programov se imenuje **Nadzorni pododbor** (*Monitoring Sub Committee*), ki je sestavljen iz nacionalnega koordinatorja pomoči, odredbodajalca za izvedbo projekta, posameznega nosilca izvajanja in Delegacije (Rožič, 2002, str. 38). Nadzorni pododbor podrobno pregleduje napredek posameznega projekta in pogodb v primerjavi z načrtom ter finančni tok sredstev. O svojih ugotovitvah poroča nadzornemu odboru in pred njegovim vsakoletnim sestankom pripravi celovito in natančno poročilo o vseh projektih.

Med izvajanjem pogodbe ali ob koncu del pogodbenikov lahko projekt obiščejo tudi neodvisni nadzorniki in ocenjevalci. Ti ugotavljajo, ali projekt napreduje po načrtu in ali bodo neposredni cilji projekta oz. programa doseženi, na osnovi katerih podajo predloge o tem, kakšne spremembe je potrebno izvesti, da bi bili cilji doseženi.

Vsi dokumenti, ki se nanašajo na dodeljevanje sredstev iz programa ISPA, morajo vsebovati dovolj informacij, na osnovi katerih je mogoče izvajati učinkovito spremljanje. Tako ima spremljanje več funkcij (Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 35):

- dejansko spremljanje delovanja, rezultatov in vpliva predpristopne pomoči,
- določanje izboljšav v vodenju in organiziranju na podlagi kontrole izvajanja,
- spremljanje samih operacijskih osnov in ogrožja njegovega sistema.



Namen opazovanj je tudi izboljšanje sistema spremljanja. Za določitev in izboljšanje organiziranja se zbirajo informacije o (Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 37):

- delovanju samih mehanizmov, ki dodeljujejo pomoč; s tem je mišljena njihova finančna in administrativna organiziranost,
- delovanju celotnega sistema spremljanja, ki mora zagotavljati zbiranje potrebnih informacij za opravljanje svojih nalog,
- pravilnosti izbranih kriterijev za projekte in izbiro samih projektov,
- pravilnosti uporabe tehnične pomoči,
- regulativni ravni, kar pomeni nadzor in pravilnik delovanja spremljanja.

Vpliv izvajanja je mogoče oceniti na osnovi indikatorjev, ki izražajo stopnjo realizacije glede na načrtovano in omogočajo ugotavljanje, ali so bila sredstva koristno uporabljena. Indikatorje je zelo težko zbrati, ker je težko natančno določiti povezavo med vzrokom in posledico. Indikatorji so različni (Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 35 - 36):

- Indikatorji virov se nanašajo na razporeditev sredstev proračuna za vsako raven pomoči. Finančni indikatorji spremljajo napredek v pogojih letnih obveznosti in plačil za vsako operacijo ali program.
- Indikatorji izločkov se nanašajo na aktivnosti in so merljivi v fizičnih ali denarnih enotah (npr. kilometri asfaltnih cest).
- Indikatorji rezultatov se nanašajo na neposredne in takojšnje učinke, ki jih prinese izvajanje programa in so lahko fizični (npr. manjše število prometnih nesreč) ali finančni (npr. nižji transportni stroški).
- Indikatorji globalnega vpliva se nanašajo na učinke programa in se pojavijo po določenem časovnem obdobju. Njihovo merjenje je izredno težavno, saj gre za dolgoročne učinke, ki vplivajo na širšo populacijo.

Ocenjevanje projektov poteka kot **ex-post analiza**, ki jo izvede specializirana neodvisna enota Evropske komisije v sodelovanju z državno kandidatko. Ex-post vrednotenje se izvaja na podlagi že razpoložljivih rezultatov o uporabi sredstev, učinkovitosti in uspešnosti pomoči in njen vpliv. Zaključeno mora biti najmanj tri leta po zaključku projekta. Pri tem proučujejo (Rožič, 2002, str. 39):

- ali je bil obseg projekta načrtovan tako, da bo zadostil potrebam vladne politike in uporabnikov (ustreznost projekta),
- ali je bila zasnova projekta ustrezna za zadostitev vsem potrebam,
- ali je projekt izkoristil ustrezne prednosti donacij ISPA,
- ali je bil projekt oblikovan in izbran na podlagi optimalnega izkoristka podeljenih sredstev, ki so bila na voljo,
- ali sta bili kakovost in količina rezultatov sorazmerni z ravnjo vloženih naporov in sredstev (pogodbenikova učinkovitost pri izvedbi projekta),
- ali so rezultate projektov uporabniki učinkovito uporabili (učinkovitost rezultatov).

**Evidentiranje**<sup>5</sup>: Evropska komisija na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1267/99 zahteva, da države kandidatke kot prejemnice donacij iz programa ISPA najkasneje do 1. januarja 2002 vzpostavijo in usposobijo sistem poslovanja in nadzora omenjenih sredstev. Slovenija je v ta namen vključila v Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS za leto 2002 in 2003 posebno poglavje, ki ureja področje predpristopne pomoči EU, katerega določbe se uporabljajo pri donacijah iz programov PHARE, ISPA in SAPARD. Slednje so še dodatno urejene s posebnim navodilom ministra za finance, medtem ko se programa PHARE in ISPA izvajata po sistemu razširjenega decentraliziranega upravljanja (sistem EDIS), pri čemer se uporabljajo določila:

- omenjenega pravilnika,
- Memoranduma o dogovoru o ustanovitvi **Nacionalnega sklada** (*National Fund*), podpisanega med Slovenijo in EU dne 23. decembra 1998,
- Memoranduma o soglasju k uporabi Nacionalnega sklada za donacije iz programa ISPA, podpisanega med Slovenijo in EU dne 11. decembra 2000 in
- Memoranduma o dogovoru o ustanovitvi CFPE, podpisanega med Slovenijo in EU dne 18. februarja 1997.

Naloga Nacionalnega sklada je, da vlaga zahtevke za odprtje deviznih računov pri Banki Slovenije za črpanje donacij iz programa ISPA in obvešča Ministrstvo za finance o vsakem pričakovanem nakazilu donacij iz programa ISPA.

Ministrstvo za finance na predlog neposrednega proračunskega uporabnika (v primeru donacij ISPA sta MOPE in Ministrstvo za promet) odpre novo proračunsko postavko v finančnem načrtu neposrednega proračunskega uporabnika na podlagi predhodno podpisanega finančnega memoranduma in soglasja Nacionalnega sklada.

V kolikor finančni memorandum zahteva sofinanciranje iz proračunskih sredstev, mora imeti proračunska postavka iz naslova pravic porabe za sofinanciranje v nazivu oznako »ISPA-lastna udeležba«, iz katere se poleg pravic porabe za plačilo obveznosti iz naslova konkretnega projekta zagotavljajo tudi pravice porabe za plačilo davka na dodano vrednost ter drugih davkov in prispevkov, provizije Banki Slovenije ob nakazilu na devizni račun, provizije Banki Slovenije ob nakazilu izvajalcu v tujino ter za konverzijo tujih valut v tolarje.

Roki plačil v breme sredstev donacij iz programa ISPA morajo biti dogovorjeni v pogodbi o financiranju med neposrednim proračunskim uporabnikom in končnim upravičencem donacij iz programa ISPA, saj v tem primeru ne veljajo roki plačil, ki

---

<sup>5</sup> Povzeto po: Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS za leti 2002 in 2003, 4.1.2 Predpristopne pomoči EU.

so predpisani za izplačila iz proračuna. To velja tudi za roke plačila v breme sredstev lastne udeležbe za sofinanciranje projektov ISPA.

Ne glede na pogoje za dogovarjanje predplačil, ki so v tem pravilniku predpisani za prevzemanje obveznosti iz proračuna, se sme neposredni proračunski uporabnik v sofinancirani pogodbi dogovoriti za predplačila v breme sredstev donacij ISPA in sredstev lastne udeležbe, vendar samo pod pogoji, ki jih določi EU kot donator.

Pravice porabe za realizacijo izplačila se na ustrezni postavki ISPA v finančnem načrtu neposrednega proračunskega uporabnika zagotovijo z razporeditvijo sredstev, ki so nerazporejena na računu Nacionalnega sklada. Če sredstva ISPA na računu Nacionalnega sklada ne zadoščajo za povečanje pravic porabe na namenski postavki z oznako ISPA, se pravice porabe na tej postavki povečajo v breme rednih sredstev proračuna.

Končni upravičeni prevzemajo pogodbene obveznosti v okviru izvajanja projektov, za katere so zagotovljena sredstva donacij iz programa ISPA, na podlagi pogodbe o sofinanciranju projektov z odgovornim neposrednim proračunskim uporabnikom, za katere je odprta postavka ISPA in konto investicijski transfer. Izplačilo sredstev donacij iz programa ISPA je dovoljeno na osnovi naslednje dokumentacije, ki jo predloži občina kot končni upravičenec donacij iz programa ISPA:

- zahtevek občine za porabo sredstev ISPA,
- izjava občine o dnevu predvidenega plačila in
- ostala predpisana dokumentacija.

Za porabo sredstev donacij ISPA morajo občine predložiti CFPE in neposrednemu proračunskemu uporabniku dokazilo o izvršenem plačilu izvajalcu. Plačilo obveznosti iz donacij ISPA se izvrši samo, če je odredbo za plačilo - nakazilo predhodno pisno odobril NAO.

EU se na njeno zahtevo vrnejo sredstva donacij iz programa ISPA:

- V primeru, da ni bila sklenjena pogodba o porabi sredstev do roka izteka finančnega memoranduma, ali če sredstva donacij iz programa ISPA zaradi racionalne izvedbe niso bila porabljena v predvideni višini. Za znesek vrnjenih sredstev se zmanjšajo pravice porabe pri neposrednem proračunskem uporabniku, če so te zagotovljene na postavki ISPA.
- Če so bila sredstva donacij iz programa ISPA nenamensko ali nepravilno izplačana. Sredstva za vračila in s tem povezane obresti ter druge stroške mora zagotoviti neposredni proračunski uporabnik iz pravic porabe na drugi ustrezni proračunski postavki v svojem finančnem načrtu.

**VI. Revidiranje:** Sklepi o financiranju in vsi iz tega izhajajoči dokumenti in pogodbe morajo omogočati, da Evropska komisija po potrebi opravi pregled na kraju samem (Uredba Sveta (ES) št. 1267/99 - Priloga (1999)). Komisija si pri vseh pogodbah pridržuje pravico do revizije finančnih dokumentov, ki se nanašajo na pogodbo. Tretja točka

omenjene priloge tudi omenja, da so donacije iz programa ISPA predmet razširjenega decentraliziranega upravljanja oz. **sistema EDIS**.

### 2.1.3.2 Sistem EDIS

EU je v okviru procesa širitve in uvajanja sodobnega notranjega nadzora javnih financ določila pravila za urejeno finančno poslovanje z javnimi sredstvi, ne glede na to, ali so sredstva nacionalna ali izvirajo iz tujih finančnih virov. Bistvo vzpostavitve **sistema EDIS** (*Extended Decentralised Implementing System*) oz. sistema razširjenega decentraliziranega upravljanja pomeni zmožnost države kandidatke samostojnega nadzora javnih sredstev posebnega nadzora Evropske komisije.

Evropska komisija priporoča, da države kandidatke ta načela uvedejo v svojo zakonodajo in jih izvajajo, kar velja tudi za Slovenijo. Tri temeljna načela so naslednja (Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v RS, 2002, str. 5):

- **Sistem urejenega finančnega poslovanja** in kontrol kot temeljna odgovornost predstojnika proračunskega uporabnika s posebnim poudarkom na minimalnih zahtevah, ki so:
  - zagotovitev certificiranja zahtevkov za izplačila,
  - zagotovitev revizijske sledi,
  - določitev aktivnosti za preprečevanje nepravilnosti.
  
- **Funkcionalno neodvisna notranjerevizijska služba**, ki za predstojnika proračunskega uporabnika preverja ustreznost in učinkovitost sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter mu daje priporočila za njihovo izboljšanje. Notranjerevizijska služba mora opravljati revidiranje po revizijskih standardih INTOSAI.
  
- **Centralni organ**, ki je odgovoren za razvoj in usklajevanje sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja in za preverjanje njihovega delovanja.

V zvezi z izvajanjem delovnih postopkov pri izplačevanju donacij iz programa ISPA morajo biti med vsemi institucijami, ki pri teh procesih sodelujejo, formalnoppravno podpisani dogovori, ki detajlno opredeljujejo naloge in odgovornosti vsake izmed njih. Za zaščito finančnih interesov EU morajo imeti vse sodelujoče institucije pisne postopke preprečevanja in odkrivanja nepravilnosti ter poročanja in ukrepanja pri nastalih nepravilnosti, kar pomeni, da mora obstajati detajlno opisan postopek za obravnavo nepravilnosti in za povračila nepravilno izplačanih donacij iz programa ISPA. Poleg tega mora biti v vsaki sodelujoči instituciji formalno določena oseba, ki koordinira delo z ostalimi telesi, zbira poročila o nepravilnostih ter koordinira delo z organom za neodvisni finančni nadzor.

EU prizna državi kandidatki sistem EDIS (Interno navodilo za izvajanje predakreditacijskih pregledov in analize pomanjkljivosti pri proračunskih uporabnikih RS, 2002, str. 2):

- Kadar so pri vseh institucijah, ki sodelujejo pri izplačevanju donacij iz programa ISPA, na voljo priročniki o delovnih procesih, ki detajlno opisujejo vsak korak za izvajanje različnih nalog kot npr. upravljanje s sredstvi, javno naročanje in sklepanje pogodb, notranje revidiranje, odkrivanje in preprečevanje nepravilnosti, povračila nepravilno izplačanih zneskov itd.
- Kadar obstaja pisni dokument o koordinaciji in sodelovanju teles pristojnih za načrtovanje in izdajanje priročnikov, da bi se zagotovila koherentnost in preprečila podvajanje.
- Kadar so jasno razmejene dolžnosti za posamezne delovne procese in jasno razmejene pristojnosti; to je obstoj pisnega dokumenta za vsako odgovorno osebo z detajlnim opisom pristojnosti in odgovornosti.
- Kadar so vsi priročniki in ostali dokumenti (npr. diagrami poteka finančnih tokov, delovnih procesov itd.) formalno potrjeni.
- Kadar so izdelani in formalno potrjeni **kontrolniki (Check-list)** za vnaprejšnja preverjanja računov in dokumentacije pred izplačili, med vmesnimi izplačili in za **preverjanje pri končnih uporabnikih na kraju samem (On the Spot Check)**.
- Kadar je za vsako delovno mesto na voljo detajlni opis del in nalog, tako da lahko druga oseba začasno ali stalno prične opravljati delo brez večjih predhodnih priprav in navodil.
- Kadar obstaja oseba, formalno določena kot skrbnik dokumentacije, ki skrbi, da so vsi zaposleni seznanjeni z vsemi delovnimi in organizacijskimi predpisi, da se ažurirajo vsi popravki in spremembe.

Vzpostavitev sistema EDIS poteka v štirih fazah in sicer:

1. **faza** predstavlja t. i. samoocenitev, kjer vsaka organizacija izvede analizo pomanjkljivosti glede na kriterije, ki so opisani zgoraj.
2. **faza** je odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti iz 1. faze.
3. **faza** predstavlja ocenitev delovanja določene institucije v skladu s pravili EU s strani neodvisne institucije (v Sloveniji je takšna institucija Služba za nadzor proračuna).
4. **faza** je pregled vzpostavljenega sistema EDIS s strani revizorjev Evropske komisije. V kolikor je njihov odgovor pozitiven, država kandidatka prejme potrditev s strani Evropske komisije o vzpostavitvi sistema EDIS. Omenjeni revizorji imajo pravico revidiranja katerokoli državno organizacijo oz. organizacijo, ki prejema donacije iz EU. V primeru ugotovljenih nepravilnosti lahko Evropska komisija zniža že odobrena sredstva.

Slovenija mora vzpostaviti sistem EDIS do polnopravne vključitve v EU. Do sedaj je bila izvedena 1. faza, kar velja tudi za črpanje donacij iz programa ISPA, kot je prikazano v poglavju 5, medtem ko je 2. faza v izvajanju. Če Sloveniji do datuma polnopravne včlanitve v EU ne uspe uvesti omenjenega sistema, po včlanitvi ne bo mogla črpati sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov.

### 2.1.3.3 Donacije iz programa ISPA v Sloveniji

Na osnovi kriterijev določenih v Uredbi Sveta (ES) št. 1267/99 pripada Sloveniji od 1 do 2 odstotka celotnega proračuna donacij iz programa ISPA. Ta znesek se deli med področji transporta in okolja v razmerju 50:50.

Na področju transporta so bili doslej odobreni naslednji projekti (ISPA, 2003):

- obnova useka Križni vrh na železniški progi Zidani most - Maribor,
- modernizacija signalnih in varnostnih naprav na progi Divača - Koper,
- tehnična pomoč pri projektu GSM-R omrežja in daljinskega upravljanja na železniškem sistemu,
- posodobitev železniške proge Ljubljana - Maribor za vožnjo vlakov z večjo hitrostjo - 1. in 2. faza.

Na področju okolja pa so bili odobreni tile projekti (ISPA, 2003):

- gradnja CČN v Celju,
- kanalizacijsko omrežje in Centrala čistilna naprava Lendava,
- Centralna čistilna naprava Slovenj Gradec,
- tehnična pomoč pri projektu izgradnje kanalizacijskega omrežja in centralnih čistilnih naprav v porečju osrednje Save (Litija, Zagorje ob Savi, Trbovlje in Hrastnik),
- vodooskrba in čiščenje odpadnih vod Šaleške doline (Velenje in Šoštanj),
- sistem vodooskrbe na področju Trnovsko-Banjske planote,
- Center zbiranja in predelave komunalnih odpadkov Novo mesto,
- tehnična pomoč pri uvajanju sistema EDIS.

Navedeni projekti s področja okolja bodo v nadaljevanju podrobneje predstavljeni:

- **Centralna čistilna naprava Celje:** projekt vsebuje izgradnjo dovodnega zbiralnika od sotočja Savinje in Voglajne do lokacije CČN v Rifengozdu v dolžini 3,6 km, vrednosti 3,8 milijone EUR, in izgradnjo CČN v vrednosti 13,7 milijonov EUR. Oktobra 2000 je bilo uradno potrjeno sofinanciranje iz programa ISPA v višini 8,8 milijonov EUR. Februarja 2001 je bil podpisan Finančni memorandum med Evropsko komisijo in Slovenijo. Zaradi nižjih pogodbenih vrednosti izgradnje CČN in dovodnega zbiralnika od predvidenih je ostalo na razpolago okoli 3 milijone EUR, za kar je bila posredovana nova vloga za koriščenje teh sredstev, in sicer za izvedbo nadgradnje primarnih zbiralnikov v skupni dolžini 9,5 km in izgradnja petih zadrževalnih bazenov in šestih črpališč na rajonskih zbiralnikih (Centralna čistilna naprava, 2002).
- **Kanalizacijsko omrežje Lendava:** gre za gradnjo kanalizacijskega omrežja, ki bo priključeno na čistilno napravo Lendava, ki je že zgrajena in je trenutno v poskusnem obratovanju. Na zgrajeno kanalizacijsko omrežje bo priključeno okoli 90 odstotkov gospodinjstev ter vsa industrija razen Nafta Lendava, ki ima svojo čistilno napravo. (Podrobnejša predstavitev projekta za mesto Lendava, 2002). Projekt zajema izgradnjo

56,3 km odvodnega cestnega kanala, izgradnjo zadrževalnih rezervoarjev za vodo, črpališč in zbiralnik s črpališčem odpadnih voda. Skupna vrednost investicije je 11,6 milijonov EUR, od tega bo iz programa ISPA zagotovljenih 5,18 milijonov EUR, medtem ko bodo sredstva v višini 6,42 milijonov EUR zagotovljena iz državnega proračuna.

- **Centralna čistilna naprava Slovenj Gradec:** v okviru projekta čistilne naprave v občini Slovenj Gradec bodo v porečju Mislinje s podporo sredstev ISPA zgrajeni trije primarni zbiralniki (Šmartno pri Slovenj Gradcu - Slovenj Gradec, Podgorje - Slovenj Gradec in Pameče). Pri tem bo zajeta večina odpadnih voda iz Slovenj Gradca in osrednjega dela porečja Mislinje. Že pred oddajo del za projekt ISPA je občina Slovenj Gradec pričela sama graditi kanalizacijsko omrežje. Tako bodo dela, ki bodo končana v letu 2003, financirana iz občinskega proračuna in taks. Donacije iz programa ISPA pa bo namenjena gradnji čistilne naprave ter 25 km glavnih zbiralnikov. Celotna vrednost projekta je tako 12 milijonov EUR, od tega bo financirano z donacijo iz programa ISPA 4,5 milijonov EUR, preostala sredstva se bodo zbrala iz občinskega in državnega proračuna ter iz sklada taks iz naslova onesnaževanja okolja (Projekti ISPA s področja okolja, 2002). Projekt bo izboljšal kakovost vode v Mislinji in Suhodolnici.
- **Tehnična pomoč pri izgradnji kolektorskih sistemov in komunalnih čistilnih naprav v porečju osrednje Save:** za rešitev problema komunalnih odplak bo potrebno v porečju osrednje Save zgraditi okoli 51 km kolektorskih sistemov in čistilnih naprav v skupni vrednosti 30 milijonov EUR (Varstvo okolja, 2003). Do sedaj sta bili izvedeni dve fazi. Prva faza, ki je že zaključena, predstavlja posnetek stanja na področju zbiralnih sistemov čistilnih naprav v občinah Litija, Zagorje ob Savi, Trbovlje in Hrastnik, določitev količin in poteka manjkajočih zbiralnih sistemov, idejno zasnovo vseh potrebnih čistilnih naprav z določitvijo njihovih kapacitet ter izbiro tehnološkega postopka čiščenja in lokacije čistilnih naprav. Druga faza projekta vsebuje t. i. izdelavo investicijsko-projektne dokumentacije, ki se bo financirala s sredstvi donacij iz programa ISPA. Vrednost te faze je ocenjena na 300.000 EUR.
- **Vodooskrba in čiščenje odpadnih voda Šaleške doline:** projekt predstavlja le prvo fazo celotnega projekta izgradnje sistema čistilnih naprav in nadgradnje obstoječih vodooskrbnih sistemov v območju reke Pake, ki ima sama slabo samočistilno sposobnost; njena voda je tretjega ali celo četrtega kakovostnega razreda. Namen je izboljšati kakovost vode do drugega kakovostnega razreda, s tem pa tudi prispevati k čistosti Savinje in posredno podtalnice. Cilj projekta je izgradnja centralne čistilne naprave in primarnega vodovoda med Šoštanjem in Velenjem v dolžini 2,3 km. Skupna vrednost projekta je ocenjena na 11,2 milijona EUR, od tega za vodooskrbo 0,8 milijona EUR in za čiščenje odpadnih vod v višini 10,4 milijone EUR. Od celotne vrednosti projekta naj bi se financiralo z donacijami iz programa ISPA 4,6 milijonov EUR oz. 40 odstotkov, iz državnega proračuna 2,6 milijonov EUR oz. 24 odstotkov ter iz občinskih proračunov

Velenja in Šoštanja v višini 4 milijone EUR oz. preostalih 36 odstotkov (Projekti ISPA s področja okolja, 2002). Investicija bo predvidoma končana do konca leta 2003.

- **Vodooskrba Trnovsko-Banjske planote:** namen tega projekta je oskrbeti s pitno vodo kraško območje ter zagotoviti odvodnjavanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda. Celotna vrednost projekta je 6,4 milijonov EUR, od tega je vrednost investicije oskrbe z vodo 4,2 milijona EUR, odvodnjavanje odpadnih voda pa 2,2 milijona EUR. Od skupne vrednosti bo občina Ajdovščina prispevala 21 odstotkov celotne vrednosti projekta oz. 1,4 milijonov EUR, iz državnega proračuna bo namenjenih 39 odstotkov sredstev oz. 2,5 milijonov EUR, in sicer kot subvencija MOPE, medtem ko bo preostanek vrednosti investicije v višini 2,5 milijonov EUR oz. 40 odstotkov zagotovljeno kot donacija iz programa ISPA (Projekti ISPA s področja okolja, 2002).
- **Center zbiranja in predelave komunalnih odpadkov Novo mesto:** v novozgrajeni Center za ravnanje z odpadki bodo odlagali komunalne odpadke prebivalcev Dolenjske, Bele krajine in Posavja; torej območja z okoli 160.000 prebivalcev. V sklopu projekta ISPA bo saniran del odlagališča za 4,7 milijonov kubičnih metrov, za 10 milijonov kubičnih metrov se bo povečala prostorska zmogljivost na lokaciji sedanjega odlagališča, zgrajena bo tudi pripadajoča infrastruktura. Skupna vrednost projekta je ocenjena na 9,94 milijone EUR, od tega bo EU sodelovala z donacijo iz programa ISPA v višini 4,97 milijonov EUR oz. 50 odstotkov, preostalih 50 odstotkov bo financirala občina Novo mesto (Projekti ISPA s področja okolja, 2002).
- **Tehnična pomoč pri uvajanju sistema EDIS:** najkasneje do vstopa Slovenije v EU mora biti uveden sistem EDIS za program ISPA, kar pomeni vzpostavitev sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol na takšen način, ki bo omogočal potrditev zahtevkov za izplačilo, revizijsko sled, določitev aktivnosti za preprečevanje nepravilnosti, zanesljiv in zaščiten informacijski sistem. Omenjena tehnična pomoč se v celoti financira z donacijami iz programa ISPA. Do leta 2003 je bilo porabljenih 699 tisoč EUR. Podrobneje je sistem EDIS opisan v poglavju 2.1.3.2.

#### **2.1.3.4 Donacije iz programa ISPA v drugih pridruženih članicah<sup>6</sup>**

Donacije iz programa ISPA poleg Slovenije prejemajo tudi ostalih devet držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope, kot je prikazano v Tabeli 7.

---

<sup>6</sup> Povzeto po: ISPA Projects, 2002.



Tabela 7: Letna porazdelitev sredstev donacij iz programa ISPA po državah

<b>Država</b>	<b>Delež sredstev (v %)</b>
Bolgarija	8 - 12
Češka	5,5 - 8
Estonija	2 - 3,5
Latvija	3,5 - 5,5
Litva	4 - 6
Madžarska	7 - 10
Poljska	30 - 37
Romunija	20 - 26
Slovaška	3,5 - 5,5
Slovenija	1 - 2

Vir: Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD, 2001, str. 14

Nazornejšo porazdelitev sredstev prikazuje Tabela 8.

Tabela 8: Prikaz pridobljenih sredstev donacij iz programa ISPA po posameznih državah kandidatkah v letih 2000, 2001 in 2002

<b>Država</b>	<b>Znesek sredstev v 000 EUR</b>		
	<b>Leto 2000</b>	<b>Leto 2001</b>	<b>Leto 2002</b>
Bolgarija	104.045	106.795	104.570
Češka	69.988	66.907	80.534
Estonija	28.219	29.921	30.362
Latvija	46.749	48.058	46.549
Litva	52.243	50.465	61.180
Madžarska	87.991	90.776	94.120
Poljska	306.958	406.567	362.785
Romunija	239.228	245.629	256.554
Slovaška	42.460	48.058	54.135
Slovenija	19.635	16.019	16.645
<b>Skupaj:</b>	<b>997.516</b>	<b>1.109.195</b>	<b>1.107.434</b>

Vir: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA), 2002, str. 18

Ne samo, da je porazdelitev donacij iz programa ISPA med posameznimi državami kandidatkami zaradi neenako razvitih gospodarskih sistemov neenakomerna, tudi vsebinsko se projekti po posameznih državah razlikujejo.

- **Bolgarija:** na okoljskem področju so se do leta 2003 projekti nanašali na graditev čistilnih naprav, vodovodnih in kanalizacijskih omrežij ter komunalnih deponij. Del sredstev je bilo namenjenih tudi modernizaciji jedrske elektrarne Kozloduj in zaprtju rudnika urana v Elesnici in Dospatu. Na področju prometa so se donacije iz programa ISPA porabila za gradnjo železniškega omrežja in posodobitev informacijskega sistema v rečnem prometu.
- **Češka:** z donacijami iz programa ISPA so se večinoma gradile čistilne naprave in posodabljala kanalizacijska omrežja za vsa večja mesta ter centri zbiranja in predelave komunalnih odpadkov. Na prometnem sektorju so se s sredstvi predpristone pomoči gradile železnice in ceste. Del sredstev je bilo namenjenih tudi tehnični pomoči pri uvajanju sistema EDIS.
- **Estonija:** do sedaj je država namenila sredstva za gradnjo vodovodnih in kanalizacijskih omrežij, čistilnih naprav ter posodobitvi železniškega omrežja.
- **Latvija:** večina sredstev se je porabila za posodobitev železniškega omrežja in cestnih odsekov. Manjši del sredstev je bil namenjen za vodooskrbo in gradnjo čistilnih naprav.
- **Litva:** z donacijami iz programa ISPA so se do sedaj financirali projekti gradnje vodooskrbnega in kanalizacijskega omrežja ter projekti planiranja nadaljnjega razvoja na zaščitenih področjih Litve. Na področju prometa so se projekti nanašali na gradnjo železniških koridorjev.
- **Madžarska:** na sektorju okolja so bila sredstva porabljena za gradnjo čistilnih naprav in komunalnih deponij, modernizacijo elektrarne na mazut Komoro ter gradnjo protipoplavne zaščite na reki Lapincs. V prometu so se sredstva porabila za gradnjo železniških prog in njihovo posodobitev, gradnjo obvoznic ter mostu preko reke Donave.
- **Poljska:** tako kot v ostalih državah je Poljska na področju okolja namenila sredstva za gradnjo čistilnih naprav v vseh večjih mestih, vodovodnih in kanalizacijskih omrežij ter komunalnih deponij, medtem ko so bila sredstva na področju prometa porabljena za gradnjo avtocest, železnic in obvoznic.
- **Romunija:** do leta 2003 so bile donacije iz programa ISPA porabljena za gradnjo kanalizacijskega in vodovodnega omrežja po vsej državi ter za usposobitev in modernizacijo železniških prog in cest.
- **Slovaška:** tudi na Slovaškem je bila večina donacij iz programa ISPA porabljenih za gradnjo čistilnih naprav in komunalnih deponij ter gradnjo cestnega in železniškega omrežja.

### 3. REVIDIRANJE

Družba zahteva pri vseh institucijah določen nadzor; pa naj bo to pri podjetjih, kjer se vsi sodelujoči srečujejo s tveganjem, ali subjektih, ki gospodarijo z javnimi sredstvi. Za nadzor pri slednjih je mogoče najti v težnjah po zmanjševanju odhodkov javne porabe in pritiskih, da bi se opravljale storitve kvalitetno, ob gospodarni porabi sredstev, v zahtevah po izboljšanju meril za ugotavljanje uspešnosti izpolnjevanja nalog javnega sektorja. Vedno večje so tudi zahteve povečanja odgovornosti pri opravljanju storitev v javnem sektorju. Da bi bila proračunska sredstva porabljena namensko in gospodarno, je potreben učinkovit nadzor nad porabo teh sredstev.

Nadzor je "posledek procesa nadziranja in ga je mogoče razumeti kot značilnost organiziranosti, ki zagotavlja pravilnost delovanja organizacije" (Turk, 2000, str. 308). V Slovarju slovenskega knjižnega jezika je med opisom te besede mogoče najti tudi "sistematično pregledovanje, prizadevanje za pravilno ravnanje in delo" (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1996, str. 598).

Oblike nadzora je mogoče obravnavati iz različnih vidikov, in sicer glede na (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 3 - 4):

- **nosilca izvajanja:** notranji in zunanji nadzor,
- **predmet oz. vsebino:** finančna revizija, revizija poslovanja, revizija ravnateljstva,
- **cilje:** nadzor nad pravilnostjo poslovanja oz. skladnostjo s predpisi, revizija izvajanja nalog,
- **podlago:** obvezna revizija, ki je zakonsko določena, ter nadzor po lastni presoji,
- **pobudo:** avtonomno določen nadzor, nadzor na pobudo ministrstva, vlade, državnega zbora, davkoplačevalcev,
- **potek dogajanja:** nadzor ožjega dela poslovanja (npr. nabava materiala), nadzor celotnega poslovanja,
- **čas:** predhodni (ex-ante) nadzor, ki se izvaja pred dokončno izvedbo posla, naknadni (ex-post) nadzor, ki se izvaja potem, ko je bil posel že dokončan,
- **intenzivnost:** dosledni, celovit nadzor in nadzor naključno izbranega vzorca,
- **pogostost:** redni nadzor in občasni nadzor,
- **obseg:** splošni nadzor, nadzor projekta, nadzor določenega področja, nadzor sistema, nadzor programa.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljene oblike nadzora glede na predmet in cilje delovanja ter nosilca nadziranja, s katerimi se pri svojem delu srečuje notranji revizor.

Oblike nadzora glede na predmet in cilje delovanja so naslednje:

- kontroliranje,
- preiskovanje prevar in korupcije,
- revidiranje.

- **Kontroliranje:** pomeni pregledovanje najrazličnejših procesov in stanj ter ugotavljanje odklonov od postavljenih meril in je pretežno preprečevalnega značaja. Kontroliranje je mogoče razdeliti na (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 4):
  - **Kontroliranje knjigovodskih listin:** v tem primeru gre za kontroliranje, ali so knjigovodske listine pravilno sestavljene, ali so popolne, odobrene s strani pooblaščenih osebe, ali imajo ustrezne priloge, ki podpirajo poslovne dogodke. Kontroliranje vsebine listin zajema preveritev ustreznosti podatkov in informacij na listinah z dejanskim stanjem ter pravilnost izvedenih računskih operacij.
  - **Kontroliranje poslovnih knjig:** gre za kontroliranje, ali so poslovne knjige pravilno vodene, ali knjiženja temeljijo na pravih knjigovodskih listinah, ali je debetni promet enak kreditnemu, ali je saldo sintetičnega konta enak seštevku saldov analitičnih kontov.
  - **Kontroliranje računovodenja:** predmet je zbiranje, urejanje in obdelovanje podatkov ter oblikovanje informacij, ki se nanašajo na preteklo ali prihodnje poslovanje. Kontrola zajema postopke, podatke in informacije, ki se nanašajo na knjigovodenje, računovodsko predračunavanje, računovodsko nadziranje, računovodsko proučevanje in računovodsko poročanje.
  - **Fizične kontrole,** ki se nanašajo na skrbništvo in varovanje nad sredstvi in informacije.
  
- **Preiskovanje prevar in korupcije:** je posebna oblika nadziranja, ki zahteva posebna znanja in usposobljenost. Za preprečevanje in odkrivanje prevar in korupcije je odgovorno ravnateljstvo, notranji revizor pa mora imeti ustrezna znanja o teh oblikah dejanj in poznati tehnike za njihovo revidiranje (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 7).
  
- **Revidiranje:** je strokovno najzahtevnejša oblika nadziranja in pomeni naknadno pregledovanje procesov in stanj zaradi presojanja njihove pravilnosti. Širšo opredelitev pojma revidiranje sta opredelila Taylor in Glezen (1996, str. 32), kjer je "revidiranje širše opredeljeno kot sistematičen postopek nepristranskega pridobivanja in vrednotenja dokazov v zvezi z uradnimi trditvami o gospodarskem delovanju in dogodkih za ugotavljanje stopnje skladnosti ter uradnih trditvev z uveljavljenimi sodili in poročanje o izsledkih zainteresiranim uporabnikom."

Revidiranje se pojmuje tudi kot »pretežno popravljalno, na izvedenskem obnavljanju zasnovano poznejše nadziranje, ki ga opravljajo v predmet nadziranja organizacijsko ne vključeni in tam po načelu stalnosti nedelujoči organi, obsega oblikovanje in ovrednotenje dokazov o trditvah v zvezi s predmetom nadziranja ter poročanje o ugotovitvah zainteresiranim uporabnikom, da bi na tej podlagi ustrezno ukrepali« (Turk, 2000, str. 644). Revidiranje se deli na (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 5 - 6):

- **Revidiranje računovodskih izkazov (*Financial Auditing*):** v gospodarstvu gre za preverjanje računovodskih izkazov, medtem ko se v javnem sektorju pojavljajo še drugi računovodski obračuni, kot so realizacija finančnega načrta

proračunskega uporabnika, obračun porabe sredstev na določeni proračunski postavki ali obračun prihodkov in porabe sredstev za določen projekt ali program.

- **Revidiranje dosežkov (*Performance Auditing*):** gre za obliko revidiranja, katerega glavni namen je proučiti gospodarnost, učinkovitost in uspešnost javnih sredstev. Vključuje tudi preverjanje skladnosti poslovanja s predpisi in ima elemente revidiranja poslovanja. Cilj te revizije je identificirati in priporočiti vodstvu način, kako lahko organizacija z razpoložljivimi sredstvi dosega maksimalne rezultate in uresniči zastavljene cilje.
- **Revidiranje pravilnosti poslovanja (*Regularity Auditing*):** v državni reviziji je s tem imenom mišljena oblika revidiranja, ki vključuje revidiranje računovodskih izkazov in skladnosti poslovanja s predpisi.
- **Revidiranje poslovanja (*Operational Auditing*):** gre za iskanje načinov za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. Razdeljeno je v tri sklope, in sicer revidiranje funkcij (npr. javnih naročil), organiziranosti (usmerjeno v določeno organizacijsko enoto in ugotavljanje njene uspešnosti) in posebnih nalog (npr. proučevanje učinkov zakonov).
- **Revidiranje skladnosti s predpisi (*Compliance Auditing*):** gre za preverjanje spoštovanja zakonov in drugih podzakonskih aktov kot tudi internih predpisov, kjer revizor upošteva, ali organizacija upošteva usmeritve zakonov in drugih predpisov.
- **Revidiranje vodstva (*Management Auditing*):** usmerjeno je v revidiranje delovanja oseb, ki so na vodstvenih položajih in so odgovorni za načrtovanje, izvajanje in nadziranje poslovanja. Revizor ocenjuje, v kakšni meri so doseženi rezultati usklajeni z načrtovanimi cilji. Revizor mora raziskati in analizirati razloge za odstopanja in pomanjkljivosti ter nedoseganje ciljev.

Glede na nosilca nadzora sta poznana (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 7):

- **Zunanji nadzor:** izvajajo ga osebe zunaj organizacije kot so npr. proračunski inšpektor, davčni inšpektor ali računsko sodišče. Na gospodarskem področju zunanji nadzor opravljajo revizijska podjetja na podlagi pogodbe, sklenjene z naročnikom.
- **Notranji nadzor:** izvajajo ga osebe znotraj organizacije. Zagotavlja izvajanje nalog v skladu z veljavnimi predpisi in doseganje zastavljenih ciljev. Sestavni del notranjega nadzora je tudi notranje revidiranje, ki je strokovno zahtevnejša oblika od kontroliranja in jo izvajajo notranji revizorji, zaposleni pri proračunskem uporabniku.

Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju - Navodila za postopke (Standardi notranjega revidiranja, 2003, str. 3) opredeljujejo notranje revidiranje kot "neodvisno in nepristransko dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja, namenjeno povečevanju koristi in izboljševanju delovanju organizacije, kateri pomaga uresničevati njene cilje."

Podobna opredelitev notranjega revidiranja je tudi naslednja: "Notranje revidiranje je neodvisna in objektivna dejavnost ter svetovanje z namenom povečati vrednost in izboljšati dejavnost posamezne organizacije" (Whittington, Pany, 2001, str. 776).

"Notranje revidiranje je opredeljeno tudi kot revidiranje, s katerim se ukvarjajo strokovnjaki, ki so zaposleni v posamezni organizaciji ali skupini organizacij za njene potrebe" (Turk, 2000, str. 360).

Taylor in Glezen (1996, str. 36) opredeljujeta notranje revidiranje kot "neodvisno presojanje, vpeljano v organizaciji za preiskovanje in vrednotenje njenega delovanja kot storitev zanjo." Opravljajo jo notranji revizorji, ki so uslužbenci organizacij, katerih delovanje ocenjujejo.

## **3.1 POJEM IN VRSTE NOTRANJEGA REVIDIRANJA**

### **3.1.1 NOTRANJE REVIDIRANJE PODJETIJ**

Potreba po ustanovitvi notranjerevizijskih služb v podjetjih se je pojavila zaradi vedno bolj obsežnih in zapletenih sprememb pri njihovem poslovanju, zaradi uvajanja novih tehnologij in postopkov ter zaradi vedno večje raznolikosti proizvodov in storitev. Notranje revidiranje je neodvisno presojanje, vzpostavljeno v podjetju za proučevanje in razvoj njegovih dejavnosti kot storitev podjetju.

#### **3.1.1.1 Organiziranost notranjerevizijske službe**

Notranji revizorji so zaposleni podjetja, katerega delovanje ocenjujejo. Slovenski računovodski standard 28 - Računovodsko nadziranje (2002, str. 204) v točki 28.26 dovoljuje, da notranjerevizijsko službo opravljajo tudi zunanji strokovno usposobljeni izvajalci, saj se podjetje lahko odloči, da za notranje revidiranje pooblasti zunanjega strokovno usposobljenega revizorja. Ponavadi je raven neodvisnosti notranjega revizorja manjša kot pri zunanjih revizorjih, vendar pa lahko poslovodstvo sprejme ukrepe, ki omogočajo notranjemu revizorju nepristransko delovanje, ki se kaže v organiziranosti notranje revizije kot samostojne organizacijske enote, ki je neposredno odgovorna poslovodstvu podjetja oz. v večjih podjetjih nadzornemu svetu. S tem se zagotavlja, da bodo o ugotovitvah notranje revizije razpravljali na najvišji ravni podjetja in zmanjšuje vpliv poslovodstva na delo notranjega revizorja. Le z neodvisnostjo so namreč lahko doseženi želeni rezultati notranje revizije (Šerjak, 2002, str. 7 - 8).

V podjetju se za delovanje notranjerevizijske službe sprejme pravilnik, v katerem je določen namen, pooblastila in odgovornost notranjega revizorja, ki ga sprejme nadzorni svet. Na ta način je razjasnjeno, kaj lahko poslovodstvo in nadzorni svet pričakuje od notranjega revizorja.

Poleg informacij o poslovanju podjetja mora imeti notranji revizor na voljo vrsto informacij iz okolja, med katerimi je zelo pomembno poznavanje zakonodaje. Nadaljnje informacije notranji revizor pridobiva z nenehnim izobraževanjem. Prav tako se mora seznaniti z notranjimi akti podjetja, z načrti s poudarkom na ciljnih in nalogah, ki jih je treba uresničiti, z

organizacijskim ustrojem, s krogotokom listin, s pooblastili, z računovodskimi in drugimi poročili (Tušek, Žagar, 1999, str. 34).

### **3.1.1.2 Namen, cilji in naloge notranjega revidiranja**

Poslovodstvo organizira notranjerevizijsko službo kot svojo "podaljšano roko" s ciljem nadziranja in pomoči pri uresničevanju načrtovanih ciljev, ki so usmerjeni k doseganju kar največje učinkovitosti poslovanja podjetja. Področje in nameni revidiranja so prav zaradi tega zelo raznoliki, odvisni pa so predvsem od velikosti in ustroja podjetja ter od potreb njegovega poslovodstva (Šerjak, 2002, str. 9 - 10). Vsi pa težijo k cilju pomagati članom podjetja pri učinkovitem izvajanju njihovih nalog, kar notranji revizor doseže s tem, da člane oskrbuje z analizami, ocenami, priporočili, svetovanjem in informacijami, ki se nanašajo na revidirane aktivnosti.

Kadar notranjerevizijska služba deluje kot strokovni servis za nadziranje obstoja in razvoja podjetja ali druge poslovne osebe in so pri poslovodnih in nadzornih organih ter pri ostalih zaposlencih vidne njene koristi, tedaj opravičuje svoj obstoj (Koletnik, 1996, str. 46). To pomeni, da morajo biti stroški notranjerevizijske dejavnosti pokriti z njenimi učinki, ki se kažejo v količini in aktualnosti revizijskih informacij.

Učinkovita notranjerevizijska služba zmanjšuje verjetnost prevar ali nepravilnosti v podjetju, preprečuje pa tudi nenamerne pomote oziroma napake in namerne napačne navedbe (nepravilnosti). Prav zato ima tudi preprečevalno naravo; presoja možnost poneverb in zlorab, do katerih prihaja, ko se opustijo kontrole, evidence in drugo (Praznik, 1999, str. 37).

Delovanje notranjerevizijske službe obsega eno ali več naslednjih aktivnosti (Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju – 610 Proučevanje notranjerevizijskih storitev, 2001, str. 4 - 5):

- pregledovanje ureditev računovodenja in notranjega kontroliranja,
- preverjanje računovodskih in poslovnih informacij,
- preiskovanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja, tudi neračunovodsko kontroliranje v podjetju,
- preiskovanje spoštovanja zakonov, drugih predpisov in zunanjih zahtev ter ravnateljskih usmeritev, navodil in drugih notranjih zahtev.

Notranjerevizijska služba postane v nekem pogledu pospeševalka napredka (dviga strokovne ravni), saj ne išče napak samo zaradi odkrivanja nepravilnosti, ampak predvsem zato, da bi s svojimi predlogi in strokovnostjo omogočila nove rešitve in izboljšala položaj, da bi se spoštovala poslovna pravila in poslovna uspešnost. Osnovna naloga notranjega revizorja je pregledovanje strukture notranjih kontrol podjetja, kjer so zaposleni, in ocenitev njihove uspešnosti in primernosti. Podjetju pomaga pri doseganju postavljenih ciljev z načrtnim in urejenim načinom ocenjevanja ter s povečevanjem učinkovitosti tveganj ter kontrolne in upravljalne ureditve.

### **3.1.1.3 Postopki poročanja**

Notranji revizor mora poročati o izsledkih svojega dela. Poročilo mora biti objektivno, jasno, natančno, konstruktivno in pravočasno. Predstavi mora vzroke, obseg in priporočila za možne izboljšave z ustreznimi obrazložitvami in predstavitev ustreznih popravljivih postopkov. Namen notranjega revizorja je v poročilu seznaniti poslovodstvo podjetja z ugotovitvami v zvezi s področjem poslovanja, ki ga preiskuje, ter dati ustvarjalna priporočila in strokovne nasvete za njihovo odpravo. Poročila notranjega revizorja mora prejeti tudi poslovodstvo, ki ima pristojnosti ukrepanja glede na revizijska priporočila (Šerjak, 2002, str. 11). Poleg tega pa se mora notranji revizor prepričati, ali se izvajajo ustrezni postopki v zvezi z ugotovitvami.

Čeprav je mogoče šteti formalno poročanje za končno stopnjo revizije poslovanja, je treba neformalna medletna poročila pripravljati že med revidiranjem. Če npr. notranji revizor med pregledom opazi vrsto neučinkovitosti, jih je treba raziskati, ovrednotiti in o njih poročati, ne pa čakati do konca revizije. Koristi sprotne poročanja je manj presenečenj za revidiranca, več časa za reševanje nesoglasij in zgodnje uvajanje priporočil (Taylor, Glezen, 1996, str. 94).

### **3.1.2 NOTRANJE REVIDIRANJE NEPOSREDNIH PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV**

Neposredni proračunski uporabniki porabljajo za svoje delovanje sredstva, zbrana na prisilen način. Državljeni kot davkoplačevalci pri tem nastopajo v dvojni vlogi: na eni strani obstaja želja, da bi država kar najbolje skrbela za blaginjo ljudi, vendar s čim manjšim bremenom za državljane. Interesa nista popolnoma združljiva, mogoče pa je z učinkovitostjo porabe sredstev zmanjšati njun razpon. Povedano drugače: zagotoviti je potrebno uspešno delovanje celotnega javnega sektorja in učinkovito izvedbo nalog v javnem interesu ob smotrni porabi javnih sredstev, zbranih predvsem na prisilen način (Jamnik, 2000, str. 69). K uspešnosti in učinkovitosti prispeva tudi notranje revidiranje kot oblika nadzora, ki ga izvaja notranjerevizijska služba.

#### **3.1.2.1 Organiziranost notranjerevizijske službe**

Notranjerevizijska služba predstavlja del v sestavi notranjega nadzora pri neposrednem proračunskem uporabniku. Njeno velikost in sestavo določa več dejavnikov, ki jih je potrebno upoštevati, in sicer (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001 str. 23):

- odnos ravnateljstva in njihovo zavedanje o potrebah po dobri ureditvi notranjega kontroliranja,
- ustreznost sistema prenosa pooblastil in odgovornosti,
- znanje, izkušnje in usposobljenost ključnega kadra,
- razvitost in stabilnost obstoječih sistemov in postopkov,



- obseg in vrsta ravnateljskega nadzora nad aktivnostmi,
- kakovost informacij o izvajanju nalog in delovanju sistemov.

Notranjerevizijska služba mora biti organizirana tako, da zagotavlja uravnoteženost sredstev, s katerimi služba razpolaga, in potrebami po delovanju na področjih, na katerih lahko največ koristi organizaciji, zato je potrebno notranjerevizijsko službo organizirati kot štabno službo neposredno podrejeno vrhovnemu vodstvu organizacije neposrednega proračunskega uporabnika, saj zagotavlja zadostno mero neodvisnosti notranjega revizorja. Tako je pri presojanju nižjih ravni posloводства izključen dejavnik podrejenosti, ki bi lahko vplival na delo notranjega revizorja. Problem pa se lahko pojavi pri notranjem revidiranju vrhovnega posloводства, saj notranji revizor tako presoja delo svojih nadrejenih (Horvat, 1999, str. 236). Vendar praksa kaže, da so ugotovitve notranjerevizijske službe prvenstveno namenjene vrhovnemu vodstvu neposrednega proračunskega uporabnika. Zato notranjega presojanja vrhovnega posloводства sploh ne bi bilo, če ta sam ne bi bil dovolj samokritičen in bi svoje morebitne pomote tudi odpravljaj. Podrejenost notranjerevizijske službe torej ne bi smela zbuhati dvomov glede neodvisnosti pri revidiranju vrhovnega posloводства.

Notranjerevizijsko službo je mogoče organizirati znotraj organizacije neposrednega proračunskega uporabnika, ali pa je opravljanje notranjega revidiranja oddano zunanji organizaciji. Največji problem pri uvajanju notranjerevizijskih služb je, kako najti ustrezen kader. Organizacija se lahko odloči, da pošlje na dodatno izobraževanje in usposabljanje lastni kader, ali pa zaposli nove ljudi s potrebnimi znanji in izkušnjami.

### **3.1.2.2 Namen, cilji in naloge notranjega revidiranja**

Učinkovito notranje revidiranje predstavlja prvo obrambno črto proti neustrezni porabi oz. upravljanju z javnimi sredstvi. Temeljiti mora na zdravem okolju za notranje revidiranje. Obstoj in učinkovitost notranje revizije se zagotavlja z jasno opisanimi postopki za izvajanje notranjega revidiranja in z njihovo dostopnostjo za neodvisno presojo zunanjih revizorjev.

Notranji revizor opravlja naslednje naloge (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 49):

- preverja uspešnost delovanja sistemov vodenja in kontrol,
- preverja na vzorcu, ki je izbran na temelju analiz tveganj,
- preizkuša pravilnosti izvajanja oblik pomoči v skladu s cilji dobrega finančnega vodenja,
- pridobiva zadostne dokaze potrditve veljavnosti zahtevkov za izplačila, ki temeljijo na dejanskih izdatkih,
- zagotavlja zadostne revizijske sledi,
- določa možne slabosti ali tveganja pri izvajanju dejavnosti ali projektov,
- predlaga popravljalne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, tveganj ali ugotovljenih nepravilnosti.

- **Preverjanje sistemov in vodenja kontrol:** je bistvenega pomena, saj na takšen način notranji revizor dobi primerno zagotovilo, da so sistemi dobri, da preprečujejo in odkrivajo napake za tisti del dejavnosti, ki niso bile izbrane v podrobno preizkušanje. Zelo pomembna pri tem je zahteva po zagotavljanju revizijske sledi (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 49 - 50). Preizkušanje sistemov mora vključevati dokumentacijo o sistemih vodenja in kontroliranja ter sprehod skozi postopke, z namenom ugotoviti, ali sistemi delujejo zadovoljivo. Rezultati preizkušanja notranji revizor evidentira in vsako napako ali pomanjkljivost sporoči vodstvu, ki mora sprejeti ustrezne popraviljalne ukrepe za izboljšanje vodenja in kontrol.
- **Ocena tveganja:** pomeni jasno določitev tveganja pri delovanju in kontroliranju, kar predstavlja podlago za izdelavo načrta revizij. Presoja tveganj in upoštevanje njenih rezultatov pri pripravi načrta revizij mora biti ustrezno dokumentirana (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 50 - 51). Pri tem mora notranji revizor posebno pozornost nameniti področjem z visoko stopnjo tveganja ob hkratni zagotovitvi ustreznega pokritja področij z nizkim tveganjem.
- **Selektivno preverjanje zahtevkov za izplačila sredstev:** kjer preverjanje sistemov vključuje posebne preizkuse za zagotovitev, da vodstveni in kontrolni postopki delujejo zadovoljivo, mora notranji revizor vključiti tudi preizkušanje podatkov, s katerimi se potrdi pravilnost posameznih poslovnih dogodkov. S pomočjo kontrol mora notranji revizor potrditi, da (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 50):
  - je zahtevek za izplačilo primeren,
  - so izdatki dejansko nastali,
  - zahtevek ni bil izdan predčasno,
  - zahtevek spremljajo ustrezni dokumenti, ki potrjujejo izdatek,
  - je zahtevani znesek pravilen.

Preizkusi morajo biti enakomerno porazdeljeni v obdobju na katero se nanašajo izdatki. Porazdelitev pomeni, da notranji revizor izvaja preizkuse glede na porabo sredstev; npr. če se pričakuje večji del porabe v določenem letu ali letih, bo sledil tem izdatkom.

- **Vzorčenje:** notranji revizor preverja projekte ali dejavnosti po metodi vzorčenja, ki mora temeljiti na analizi tveganja ter upoštevati vrsto dejavnosti in vrednost izdatkov. Pri izbiri vzorca projektov ali dejavnosti je potrebno upoštevati zahtevo po reprezentativnosti vzorca. Preizkušanje mora zajeti različne vrste projektov ali dejavnosti in pri izbiri vzorca upoštevati vse dejavnike tveganja (Vidovič, Milatovič, Hren, 2001, str. 51).
- Pomembna naloga je tudi **sodelovanje in pomoč zunanjim revizorjem**. S tem, ko notranji revizor sodeluje pri revizijah, ki jih izvaja računsko sodišče, se spoznava s tehnikami in metodami dela, pridobi revizijske programe in načrte revizij, ki jih pri svojem delu uporablja računsko sodišče ter izpopolnjuje svoje znanje revidiranja.

### 3.1.2.3 Postopki poročanja

Notranja revizija deluje kot storitev za vodstvo z merjenjem in ocenjevanjem uspešnosti sistema notranjih kontrol. Je neke vrste zaščita in oblika samopreiskovanja. Izsledki revidiranj morajo biti ustrezno dokumentirani. O rezultatih opravljenih revizij notranji revizor poroča najvišjemu vodstvu, ki mora takoj odpraviti napake in upoštevati dana priporočila. Revizijsko poročilo vsebuje tudi opredelitev potrebe po ponovnem pregledu in določitev roka za njegovo izvedbo. Predstojnik uporabnika seznanjeni odgovornega vodjo revidirane organizacijske enote s sprejetimi ukrepi in mu naloži izvajanje ukrepov, ki izhajajo iz revizijskega poročila (Lesjak, 2000, str. 20). Vodja revidirane organizacijske enote je dolžan pripraviti načrt za odpravo nepravilnosti oziroma poslovanja ter ga predložiti predstojniku uporabnika in notranjerevizijske službe. Na koncu leta pripravi notranjerevizijska služba letno poročilo, ki vsebuje povzetek pomembnejših ugotovitev in sklepov opravljenih revizij, ter ga predloži predstojniku uporabnika. V primeru nezadovoljstva nad ravnanjem ravnateljstva zaradi razkritih nepravilnosti in ugotovljenih slabosti ter pomanjkljivosti pri delovanju sistema notranjih kontrol ima notranji revizor neposrednega proračunskega uporabnika možnost prenosa svojega nezadovoljstva na druge ravni nadziranja, kot sta Služba za nadzor proračuna ali Računsko sodišče, kar je glavna razlika od notranjega revidiranja v podjetjih. Pri omenjenih institucijah lahko notranji revizor išče tudi pomoč in podporo za ustrezno ukrepanje.

### 3.1.2.4 Predpisi in pravila o notranjem revidiranju

Pri prevzemanju zakonodaje EU, ki je bilo opisano v poglavju 2.1.3.1, se je Slovenija s podpisom že omenjenega Državnega programa zavezala uskladiti nadzor javnih financ. Potrebno je poudariti, da Evropska komisija ne predpisuje modela notranjega nadzora javnih financ. Države članice imajo to funkcijo organizirano na različne načine in očitno ne obstaja idealni model. V osnovi obstajata dva modela notranjega nadzora javnih financ, in sicer severnoevropski model, ki bazira na notranji reviziji, in mediteranski, ki temelji na ex-ante finančni kontroli, kjer pa se odvijajo reforme tega modela v smislu večjega upoštevanja notranje revizije. Evropska komisija državam kandidatkam svetuje, naj se zgledujejo po evropski najboljši praksi, hkrati pa naj zadržijo vse dobre postopke, ki jih že uporabljajo.

Tako je pri revidiranju donacij EU iz programa ISPA potrebno upoštevati domačo zakonodajo in zakonodajo EU.

- Predpisa, ki postavljata temeljna pravila za ravnanje s proračunskimi sredstvi EU, sta **Finančna uredba Evropske komisije št. 1231/97** z dne 21. decembra 1997 in **Uredba Evropske komisije št. 3418/93** z dne 9. decembra 1993. Slednja določa podrobna pravila za izvajanje Finančne uredbe.
- Zahteve EU s področja notranjega nadzora je Slovenija upoštevala in vgradila v **Zakon o javnih financah** (1999), kjer se 10. poglavje nanaša na notranji nadzor javnih financ in

proračunsko inšpiciranje. S tem je uzakonjena notranja revizija tako pri neposrednih kot pri posrednih proračunskih uporabnikih, ki mora biti neodvisna in samostojna. Ministrstvo za finance je v 101. členu omenjenega zakona opredeljeno kot organ, pristojen za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ, tako da:

- predpisuje usmeritve za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ,
  - predpisuje smernice in metodiko notranjih kontrol in notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna,
  - preverja izvajanje usmeritev, metodik in standardov iz prejšnjih dveh alinej ter o tem poroča vladi,
  - spremlja in proučuje ugotovitve in priporočila notranjerevizijskih služb za izboljšanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter o ugotovitvah poroča vladi,
  - izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oziroma občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanoviti lastne notranjerevizijske službe in niso najeli zunanje izvajalca in
  - certificira letna poročila ter usklajuje in/ali izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega oz. občinskega proračuna za projekte, ki jih sofinancira EU.
- Na podlagi **Zakona o javnih financah** je bil sprejet **Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ** (2002), ki prav tako kot novi **Slovenski računovodski standardi** na področju gospodarstva, v 10. členu predpostavlja možnost ustanovitve lastne notranjerevizijske službe, skupne notranjerevizijske službe za več proračunskih uporabnikov kot tudi zunanje izvajanje notranjega revidiranja. V njem je mogoče zaslediti opredelitev pogojev in temeljnih postopkov notranjega revidiranja.
  - Za javni sektor je določeno vlogo pri uvajanju sistemov notranjega kontroliranja odigral tudi **Zakon o računovodstvu** (1999), ki je v 53. členu uzakonil notranje kontroliranje in notranje revidiranje v tem sektorju. Z notranjim revidiranjem se preverjajo in ocenjujejo organiziranost in delovanje računovodskega kontroliranja ter način sestavljanja računovodskih obračunov in predračunov, da bi se zagotovile zanesljive računovodske informacije (Možič, 1999, str. 77). V računalniško zasnovanem računovodstvu se z revidiranjem prav tako preverjajo in ocenjujejo računalniški programi in zavarovanja pred nedovoljenimi posegi na računalniških nosilcih podatkov.
  - **Zakon o revidiranju** (2001) se neposredno ne navezuje na notranje revidiranje pri neposrednih proračunskih uporabnikih, saj govori predvsem o zunanjem revidiranju. V 2. členu zakona je opredeljeno, da Slovenski inštitut za revizijo sprejema temeljna revizijska načela in druga pravila revidiranja, torej tudi Standarde notranjega revidiranja, ki se uporabljajo kot eni izmed strokovnih pravil pri notranjem revidiranju tudi pri neposrednih

proračunskih uporabnikov in bodo nekoliko podrobneje predstavljeni v nadaljevanju. V 12. členu Slovenski inštitut za revizijo določa tudi strokovna znanja in izkušnje, potrebne za pridobitev naziva preizkušenega notranjega revizorja, ki se je do nedavnega zahteval kot potreben pogoj pri zaposlovanju pri neposrednih proračunskih uporabnikih. Na podlagi objave **Pravilnika o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor** je z letom 2003 Služba za nadzor proračuna pričela z izobraževanjem za pridobitev omenjenih naslovov.

- **Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju:** prvenstveno se uporabljajo pri revidiranju računovodskih izkazov. Po potrebi se uporabljajo tudi pri revidiranju drugih informacij in pri sorodnih storitvah. Vsebujejo temeljna načela in pomembne postopke (Predgovor k Mednarodnim standardom revidiranja in sorodnih storitev - Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju, 2001, str. 5). Mednarodna stališča o revidiranju se izdajajo, da bi praktično pomagala revizorjem pri izvajanju standardov, vendar ni mišljeno, da bi imela veljavo standardov.
- Njim so se pridružili tudi **Standardi notranjega revidiranja**, ki so namenjeni predvsem gospodarskim družbam in obsegajo:
  - Kodeks notranjerevizijskih načel,
  - Kodeks poklicne etike notranjega revizorja in
  - Standarde strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju.
  - **Kodeks notranjerevizijskih načel** vsebuje izhodiščna pravila za pravilno, odgovorno in učinkovito delo notranjega revizorja. Načela so notranjemu revizorju vodila pri delovanju, tako da je glede na cilje in naloge, pristojnosti in odgovornosti, strokovno usposobljenost, organiziranost, izvajanje nalog in poročanje o izsledkih na zadovoljivi strokovni ravni (Kodeks notranjerevizijskih načel - Standardi notranjega revidiranja, 2003, str. 3).
  - **Kodeks poklicne etike notranjega revizorja** je zapis pravil, po katerih se notranji revizor ravna pri opravljanju svojih strokovnih nalog (Kodeks poklicne etike notranjega revizorja - Standardi notranjega revidiranja, 2003, str. 3).
  - **Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju:** sestavljeni so iz standardov lastnosti in standardov dela. Prvi obravnavajo značilnosti organizacij in posameznikov, ki se ukvarjajo z notranjim revidiranjem, medtem kot standardi dela opisujejo naravo notranjega revidiranja in dajejo kakovostna sodila, po katerih je mogoče presojati njegove ugotovitve. Namen teh standardov je (Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju - Standardi notranjega revidiranja, 2003, str. 1):
    - zasnovati temeljna načela, ki predstavljajo ravnanje pri notranjem revidiranju, kakršno bi moralo biti,

- ustvariti podlago za izvajanje in pospeševanje širokega razpona notranjerevizijskega delovanja, ki povečuje korist,
  - vzpostaviti podlago za merjenje notranjerevizijskih dosežkov,
  - pospeševati izboljševanje procesov in delovanja organizacije.
- **Revizijski standardi INTOSAI** so bili sprejeti leta 1989 in so sestavljeni iz štirih delov (Revizijski standardi INTOSAI, 1994, str. 13):
  - Osnovna načela,
  - Splošni standardi,
  - Standardi področja dela in
  - Standardi poročanja.
- **Osnovna načela** so sestavljena iz naslednjih zahtev (Revizijski standardi INTOSAI, 1994, str. 27):
  - **Uporabnost standardov:** revizor naj upošteva revizijske standarde in naj ravna v skladu z njimi.
  - **Nepristranska sodba:** revizor se mora odločati po lastni presoji.
  - **Javna odgovornost:** obstajati mora učinkovita javna predložitev obračunov za opravljene naloge.
  - **Odgovornost vodstva:** vodstvo je odgovorno za pravilnost oblike in vsebine računovodskih izkazov in drugih informacij.
  - **Razširjanje standardov:** ustrezni organi morajo zagotoviti razširjanje sprejemljivih, računovodskih standardov za poročanje o finančnem delovanju in njegovem razkrivanju podatkov.
  - **Doslednost standardov:** dosledna uporaba računovodskih standardov naj bi se kazala v pošteni predstavitvi finančnega položaja in rezultatov poslovanja.
  - **Notranje kontrole:** revidiranec je dolžan razviti ustrezen sistem notranjega kontroliranja.
  - **Dostop do podatkov:** zakonski in podzakonski akti naj bi omogočali dostop do vseh ustreznih podatkov, ki so potrebni za celotno oceno njihovega delovanja.
  - **Delovanje, ki ga je treba revidirati:** vse revizijske dejavnosti morajo biti v mejah pooblastil, ki jih ima revizor.
  - **Izboljšanje revizijskih enot:** revizor si mora prizadevati za izboljšanje metod revidiranja veljavnosti meril za ocenjevanje izvajanja nalog.
  - **Nasprotje interesov:** revizor naj se izogiba nasprotjem med interesi revizorja in revidirane enote.
- **V splošnih standardih** so predpisani splošni pogoji za revizorje in vrhovno revizijsko institucijo ter posamezne politike in postopki.

- **Standardi področja državnega revidiranja** obsegajo splošna poglavja o načrtovanju, nadzoru in pregledu dela, stanju in rezultatu revizije ter analizi finančnih poročil.
- **Standardi poročanja državnega revidiranja** predpisujejo okvir za revizijsko poročilo z vključenimi navodili za obliko in vsebino poročila revizorja.

Temelj revizijskih standardov INTOSAI je Limska deklaracija o revizijskih smernicah iz leta 1977, ki je bila sprejeta v Limi, glavnem mestu Peruja. Določa načela delovanja državne revizije (zunanje in notranje), ki so sprejemljiva za vse države sveta ne glede na njihovo družbeno politično ureditev.

- **Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov:** države EU so na pobudo Evropskega računskega sodišča sprejele evropske smernice za izvajanje revizijskih standardov INTOSAI. Namen teh smernic je, da poenotijo prakso revidiranja. Smernic je 15 in so razdeljene v pet skupin (Maher, 1999, str. 18):
  - 1) priprava revizije:
    - načrtovanje revizije,
    - pomembnost in tveganje pri revidiranju ter
    - revizijski dokazi in način dela.
  - 2) pridobivanje revizijskih dokazov:
    - vrednotenje in preizkušanje notranjih kontrol,
    - revidiranje informacijskih sistemov,
    - revizijsko vzorčenje,
    - analitični postopki,
    - uporaba dela drugih revizorjev in izvedencev ter
    - dokumentiranje.
  - 3) zaključevanje revizije:
    - poročanje,
    - druge informacije in dokumentacija, ki zajema revidirane računovodske dokaze.
  - 4) revizija izvajanja nalog
  - 5) druge zadeve:
    - zagotavljanje kakovosti,
    - nepravilnosti ter
    - pospeševanje dobre računovodske prakse.

- **Usmeritve za državno notranje revidiranje** (v nadaljevanju Usmeritve): podlaga za objavo sta že omenjena Zakon o javnih financah in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Namen usmeritev je opredeliti notranje revidiranje v sistemu notranjega nadzora javnih financ, opisati strukturo notranjega revidiranja, ki je vzpostavljen pri proračunskih uporabnikih ter usmerjati in pomagati notranjim revizorjem pri organiziranju in izvajanju njihovega dela. Usmeritve

so namenjene notranjim revizorjem pri proračunskih uporabnikih in temeljijo na standardih notranjega revidiranja in revizijskih standardih INTOSAI, ki se nanašajo na sistem notranjih kontrol. Vsebujejo naslednja poglavja (Usmeritve za državno notranje revidiranje, 2003, str. 1):

- Opredelitev, cilji in organiziranost notranjega revidiranja,
- Vloge vodstva in notranjih revizorjev pri proračunskem uporabniku, kjer gre za opredelitev odgovornosti Službe za nadzor proračuna, vodje notranjerevizijske službe in notranjega revizorja pri notranjem revidiranju,
- Kodeks poklicne etike notranjih revizorjev,
- Standardi notranjega revidiranja,
- Praksa in postopki, kjer gre za opredelitev področij revidiranja, statusa, nepristranskosti in ciljev notranjerevizijske službe, vlogo svetovanja, metodike izvajanja revizij, poročanja in komuniciranja.

Pri natančnejši primerjavi omenjenega Zakona o javnih financah (1999) in Usmeritev je mogoče ugotoviti, da 2. točka že omenjenega 101. člena zakona določa, da Ministrstvo, pristojno za finance, predpisuje smernice in metodiko notranjih kontrol in notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna, medtem ko točka 6.1.3 Usmeritev od notranjerevizijskih služb zahteva, da pripravijo in vzdržujejo priročnik za notranje revidiranje, prilagojen potrebam posameznega proračunskega uporabnika, ki mora vsebovati najmanj (Usmeritve za državno notranje revidiranje, 2003, str. 13):

- vlogo in odgovornosti notranjerevizijske službe,
- metodiko revidiranja,
- postopke,
- standarde ali standardne podlage za pripravo dokumentov in delovnih gradiv,
- standarde poročanja in cilje,
- zahteve in pričakovanja glede usposabljanja notranjih revizorjev ter
- merila in kazalnike za ocenjevanje opravljenega revizijskega dela

Iz tega sledi, da so usmeritve v nasprotju s temeljnim zakonom, na podlagi katerega so bile usmeritve tudi izdane, kar je opredeljeno v samem uvodu Usmeritev.

#### **4. PREDSTAVITEV SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO NA MINISTRSTVU ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO**

SNR pokriva področje nadzora nad proračunsko porabo, zakonitostjo in učinkovitostjo ter zagotavljanje varovanja sredstev in premoženja MOPE in organov v njegovi sestavi. Prav tako pokriva področje priprave poročil, analiz, informacij in drugih gradiv za ministra, proračunsko inšpekcijo oz. Računsko sodišče. Delo in organizacija SNR sta prilagojeni internemu aktu MOPE.



## 4.1 PRAVNE PODLAGE ZA USTANOVITEV SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO

Pravna podlaga za delovanje SNR je interni Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo (v nadaljevanju: Pravilnik), ki ga je dne 31. decembra 2000 potrdil minister, s čimer je bila SNR formalno ustanovljena. Pravilnik je bil izdan na podlagi petega odstavka 100. člena Zakona o javnih financah ter v skladu s tedaj veljavnim Pravilnikom o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih proračunskih uporabnikih proračuna RS.

Pravilnik sestavljajo tri poglavja, in sicer (Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo, 2000, str. 1):

- splošne določbe,
  - namen, področje, vsebina in način izvajanja notranjega revidiranja,
  - obveznosti, odgovornosti in pooblastila SNR.
- 
- **Splošne določbe** prvega poglavja obsegajo neodvisnost, zakonitost, pravilnost in gospodarnost delovanja službe, opredeljen je cilj delovanja ter zahteva, po kateri je minister dolžan zagotavljati njeno neodvisnost.
  - **Namen, področje, vsebina in način izvajanja notranjega revidiranja** so opredeljeni v drugem poglavju. Namen delovanja je opredeljen kot neodvisno in strokovno presojanje poslovnih procesov in stanj v skladu s standardi notranjega revidiranja.
  - **Obveznosti, odgovornosti in pooblastila:** SNR lahko opravlja tako redne kot izredne revizijske preglede, ki so lahko celoviti ali delni. Celoviti pregledi poslovanja zajemajo celotno poslovanje organizacijskih enot, s posebnim poudarkom na preverjanju sistema notranjih kontrol. Delni pregledi poslovanja zajemajo poslovanje posameznih delov organizacijskih enot ali posameznih poslov ali faz obravnavanja poslovnih dogodkov, v eni ali več organizacijskih enot.

## 4.2 ORGANIZIRANOST SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO

SNR je odgovorna neposredno ministru, kar je razvidno iz organigrama (Priloga 1). V Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo (2001, str. 16) sta predvideni dve delovni mesti, ki sta zasedeni. Za njuno zasedbo je predvideno izpolnjevanje naslednjih pogojev:

- univerzitetna izobrazba ekonomske, pravne ali druge ustrezne smeri,
- pridobljeni certifikat za naziv preizkušeni notranji revizor oz. državni notranji revizor in
- znanje osnov računalništva.

Eno od delovnih mest je predvideno za vodjo SNR.

### 4.3 PRISTOJNOSTI IN NALOGE SLUŽBE ZA NOTRANJO REVIZIJO

Pristojnost in naloge so v skladu z določili Pravilnika o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna RS. Cilj delovanja SNR je pomagati vodstvu ministrstva in vodstvu, organov v sestavi pri izboljšanju kvalitete, gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja v okviru sprejetega proračuna. Pri tem nadzira in ocenjuje predvsem naslednje (Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo, 2000, str. 2):

- ustreznost delovanja notranjih kontrol,
- gospodarnost in učinkovitost uporabe virov in varovanje premoženja,
- spoštovanje razvojnih politik, načrtov, programov, postopkov, določenih v zakonih, ter drugih predpisov,
- primernost operativnih ciljev in uspešnost rezultatov v primerjavi z najširšimi cilji MOPE in organov v sestavi,
- neoporečnost informacijskih sistemov: točnost, pravočasnost, zanesljivost in uporabnost računovodskih in ostalih poslovnih zapisov in poročil,
- racionalnost delovnih postopkov in izvajanje pooblastil za odločanje in razpolaganje s sredstvi.

Naloge izvaja na podlagi načrtovanja, za katerega obstajajo naslednje osnove (Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo, 2000, str. 2):

- stanje sistema notranjih kontrol,
- spremembe v sistemu poslovanja, tehnologiji dela ali vodstvu organizacijske enote,
- časovna odmaknjenost in ugotovitve zadnjega pregleda in
- tveganja.

SNR celovito in neodvisno presoja zakonitost, pravilnost in gospodarnost poslovanja tudi s tistimi proračunskimi sredstvi ministrstva oz. organov v sestavi, ki so dodeljena lokalnim skupnostim in drugim, če je v pogodbi o dodelitvi proračunskih sredstev tako določeno oz. če gre za pravne osebe, za katere je predviden nadzor v skladu z 71. členom Zakona o javnih financah (1999), ki določa revidiranje v javnih zavodih, javnih podjetjih, skladih in agencijah. Notranji revizorji opravljajo preglede v skladu z letnim planom, ki ga potrdi minister oz. na podlagi sklepa ministra, v kolikor gre za izredno revizijo. O datumu pregleda se vsakega vodjo pravočasno obvesti. Običajno se na predhodnem sestanku seznanijo vodje z vrsto, namenom in predvidenim trajanjem pregleda. Z ugotovitvami pregleda se vodstvo organizacije seznanja že med samim pregledom. Preden notranji revizor izdela končno poročilo, upošteva in uskladi pripombe vodje revidirane enote. Poročilo prejmeta vodja revidirane enote oz. organa v sestavi ter minister.

Prvenstvena naloga SNR tako ni iskanje napak z namenom poiskati krivca ter sankcioniranje le-tega, kar je način in naloga inšpektorjev, temveč odkrivanje napak z namenom njihovega odpravljanja in s svetovanjem izboljšati funkcioniranje sistema, da do napak ne bi več prihajalo.

## **5. REVIDIRANJE DONACIJ IZ PROGRAMA ISPA**

### **5.1 SAMOOCENITEV MINISTRSTVA ZA OKOLJE PROSTOR IN ENERGIJO**

Samoocenitev MOPE je izvedla SNR na osnovi intervjuja z zaposlenimi v Službi za pripravo in vodenje projektov ISPA (v nadaljevanju: projektna skupina) in izpolnitve vprašalnika (Priloga 2), ki ga je poslala Služba za nadzor proračuna. Kot dokaz resničnosti navedb članov projektne skupine si je SNR, kjer je bilo mogoče, pridobila ustrezno dokumentacijo.

Cilj samoocenitve je ugotoviti, ali so MOPE in njegovi postopki skladni z zahtevami Uredbe sveta (ES) št. 1266/99 in Uredbe sveta (ES) št. 1267/99 glede razširjenega decentraliziranega izvajanja nadzora donacij iz programa ISPA in v primeru, da vsi pogoji niso izpolnjeni, kateri dodatni ukrepi so potrebni, da se zagotovi skladnost. V ta namen je Služba za nadzor proračuna poslala enotne okvirne usmeritve in predlagano strukturo revizijskega poročila samoocenitve, ki je predstavljena v poglavjih od 5.1.2 do 5.1.8.

#### **5.1.1 PRAVNE PODLAGE ZA SAMOOCENITEV**

Samoocenitev je bila opravljena v skladu s sklepom Vlade RS št. 915-13/2001-4 z dne 16. maja 2002 in pooblastilom vodje Službe za nadzor proračuna.

#### **5.1.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA MINISTRSTVA ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO<sup>7</sup>**

MOPE spodbuja in usklajuje prizadevanja v smeri trajnostnega razvoja, ki temelji na smotni in varčni rabi naravnih virov. Prizadeva si povečevati skrb družbe za ohranjanje naravnega ravnovesja in biotske raznovrstnosti. Poleg tega usmerja svoj razvoj mest, trgov in vasi tako, da bodo ohranjena kakovostna stavbna in naselbinska dediščina, ki bo hkrati omogočala gospodarski, družbeni in kulturni razvoj v prostoru. Skrbi za ustrezne zaloge vodnih virov, kakovost voda in sonaravno urejanje površinskih in podzemnih voda ter morja, kot tudi zagotavlja zanesljivo oskrbo Slovenije z energijo ob nujnem upoštevanju trajnostnega razvoja in uveljavitvi konkurenčnih odnosov.

Kot je razvidno iz organigrama (Priloga 1), MOPE sestavljajo:

- Urad za okolje,
- Urad za vode,
- Urad za evropske zadeve in mednarodne odnose,

---

<sup>7</sup> Povzeto po: Kdo smo, (URL: <http://www.sigov2.sigov.si/mop/kdosmo/organigram/>), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 22.4.2003.

- Urad za prostor,
  - Urad za energetiko,
  - Sekretariat generalnega sekretarja in
  - Služba za notranjo revizijo.
- **Urad za okolje** skrbi za uveljavitev okolja kot omejitvenega in spodbujevalnega dejavnika razvoja, izboljšanje stanja vodnega okolja, ravnanje z odpadki, reševanje okoljskih problemov, ohranjanje narave, spodbujanje razvoja, integracija okoljske politike v sektorje kmetijstva, prometa, energetike in turizma.
  - **Urad za vode** pokriva področje trajnostnega upravljanja z vodami, to je na področju priprave strokovnih podlag, zakonov in drugih predpisov s področja voda. Opravlja funkcije koordiniranja in usklajevanja dela na medresorskem in mednarodnem nivoju, ter koordinira delo v Agenciji RS za okolje s področja voda.
  - **Urad za evropske zadeve in mednarodne odnose** je ustanovljen za koordinacijo in vodenje procesa približevanja EU za področje okolja in za koordinacijo vseh mednarodnih aktivnosti MOPE. Pomemben del njegove dejavnosti predstavlja tudi priprava, vodenje in sofinanciranje investicijskih projektov in drugih programov na področju varovanja okolja v Sloveniji, ki se sofinancirajo iz sredstev državnega proračuna, sredstev EU ter drugih mednarodnih skladov in finančnih institucij.
  - **Urad za prostor** se ukvarja s projekti na področju urejanja prostora, graditve objektov in stanovanjskega gospodarstva.
  - **Urad za energetiko** pokriva področje oskrbe z energijo, predvsem z električno energijo in zemeljskim plinom, skrbi za pravilno delovanje trga, načrtovanje zanesljive in ekonomične oskrbe države z energijo v normalnih in izrednih razmerah ter za trajnostni razvoj energetskega sistema. V zvezi z navedenim opravlja poglobljene ekonomske analize v energetiki. Skrbi za razvoj sistemske energetske zakonodaje ter za izvajanje upravnih postopkov na področju upravljanja in privatizacije državnega premoženja v podjetjih energetskega sektorja, ki so v lasti države. Pokriva tudi energetska vprašanja v mednarodnih odnosih države. Strokovno usmerja in koordinira delo organov v sestavi na področju energetike.
  - **Sekretariat generalnega sekretarja** pripravlja strokovno-pravne podlage, ki se nanašajo na oblikovanje sistemskih rešitev iz področja splošnih pravnih vprašanj za potrebe MOPE in zadeve, ki so vezane na njegove upravne enote, ter naloge, vezane na usklajevanje opravljanja spremljajočih, organizacijskih, strokovno-tehničnih in drugih podobnih nalog.
  - **Služba za notranjo revizijo** pokriva področje nadzora nad proračunsko porabo MOPE in organov v njegovi sestavi ter organizacij v njegovi pristojnosti.

V neposredno pristojnost MOPE sodi sedem organov v sestavi, ki skupaj tvorijo t.i. razširjeno ministrstvo. Prikazani so na Sliki 4.

Slika 4: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo z organi v sestavi



Vir: Kdo smo. (URL: <http://www.sigov2.sigov.si/mop/kdosmo/organigram/>), 22.4.2003

- **Urad RS za prostorsko planiranje:** deluje na področju zasnove prostorskega razvoja Slovenije, mednarodnega sodelovanja, prostorskega načrtovanja na regionalni ravni, lokalnega prostorskega načrtovanja ter promocije.
- **Agencija RS za okolje:** s svojim delovanjem pokriva pet integralnih vsebin: zrak in podnebne spremembe, naravo in biotsko raznovrstnost, zemeljsko okolje, odpadke in snovni pretok.
- **Uprava RS za jedrsko varnost:** deluje na področju preprečitve in omejitve škodljivih vplivov ionizirajočega sevanja na delavce, prebivalstvo in okolje ter zagotovitve izključno miroljubne uporabe jedrske energije.

- **Inšpektorat RS za okolje in prostor:** nadzoruje izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, elektroenergetiko, termoenergetiko in racionalno porabo energije, urejanje prostora in naselij, graditev objektov in gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti.
- **Geodetska uprava RS:** ukvarja se z vzpostavitvijo, vodenjem in vzdrževanjem zbirke podatkov osnovnega geodetskega sistema, evidentiranja nepremičnin, državne meje, prostorskih enot in hišnih števil ter topografskega in kartografskega sistema.
- **Agencija RS za učinkovito rabo energije:** ukvarja se s celovitim pristopom učinkovitejše rabe energije na področju industrije, javnega sektorja in gospodinjstev.

### 5.1.3 SISTEM POSLOVODENJA

V poglavju so prikazani samo tisti krogotoki dokumentacije, pri katerih sodeluje MOPE v sodelovanju z naslednjimi institucijami:

- **Nacionalni sklad** je centralna zakladnica, ki je organizirana na Ministrstvu za finance.
- **NAO** je odgovoren za razpolaganje vseh sredstev donacij iz programa ISPA. V Sloveniji je nacionalni odredbodajalec državni sekretar na Ministrstvu za finance.
- **CFPE** je organ v okviru Ministrstva za finance, ki je odgovoren za pripravo razpisov, sklepanje pogodb in izvedbo plačil za projekte, financirane z donacijami iz programa ISPA.
- **SVEZ** je nacionalni koordinator za donacije iz programa ISPA.
- **Sektorski odredbodajalec** (*Sectoral Authorising Officer* - v nadaljevanju SAO) je odgovoren za izvajanje samega projekta; to je za podpisovanje in potrjevanje pogodb. Za program ISPA je določen visoki uradnik na CFPE.
- **Delegacija** je uradni zastopnik Evropske komisije. Njena glavna naloga je krepitev odnosov med EU in Slovenijo, pospeševanje izvajanje Evropskega sporazuma in pomoč pri slovenskem približevanju EU .

Občina pripravi **Vlogo** (*Application Form*) v 14 izvodih in jo pošlje projektni skupini na MOPE, ki jo pregleda, ali predvideni projekt ustreza kriterijem za financiranje z donacijami iz programa ISPA, ki so opisani v poglavju 2.1.3.1. V primeru, da projekt ne ustreza zahtevanim pogojem, projektna skupina na MOPE vlogo v celoti zavrne in jo vrne občini. V nasprotnem primeru projektna skupina na MOPE pošlje vlogo na SVEZ, ki jo posreduje **Delegaciji**, ki vlogo potrdi. Originale oz. njihove kopije vsi sodelujoči organi ustrezno arhivirajo (Priloga 3). Na njeni osnovi pripravi štiri izvode finančnega memoranduma, ki ga pošlje v podpis SVEZ, katerega s strani Slovenije podpiše minister za evropske zadeve. SVEZ tudi obvesti širšo javnost o podpisanem finančnem memorandumu. Izvod podpisanega finančnega memoranduma prejmeta tudi projektna skupina na MOPE in občina (Priloga 4).

Podpisani finančni memorandum je osnova za odobritev razpisne dokumentacije. Občina pripravi tri izvode razpisne dokumentacije in jo pošlje projektni skupini na MOPE, ki pregleda njen tehnični del in splošni del. Nato pregled opravi še programski vodja na CFPE, kar je osnova za pregled s strani Delegacije. Če ima Delegacija kakršnekoli komentarje, mora programski vodja poskrbeti, da se upoštevajo. Originale razpisne dokumentacije arhivira Delegacija, medtem ko ostali organi arhivirajo kopije (Priloga 5). Celotna razpisna dokumentacija mora biti pripravljena v skladu z določili PRAG. Nato Delegacija pošlje CFPE, projektni skupini na MOPE in občini pisno **obvestilo o odobritvi**, s katero potrdi razpisno dokumentacijo (Priloga 6). Poleg tega poskrbi za objavo v Uradnem listu EU ter na spletnih straneh.

Odpiranje in ocenjevanje prispelih ponudb opravi strokovna komisija na občini. Na njuni podlagi strokovna komisija izdelava **poročilo o odpiranju in ocenjevanju ponudb** ter pošlje izvod Delegaciji, CFPE ter projektni skupini na MOPE. V omenjenem poročilu je naveden izbrani **izvajalec** (Priloga 7), s katerim občina sklene **gradbeno pogodbo**, in sicer v šestih izvodih. Najprej pošlje k SAO, ki izvede preveritev in v primeru, da ni ugotovljenih odstopanj, jo pošlje na Delegacijo, ki gradbeno pogodbo potrdi oz. endosira. Delegacija jo pošlje CFPE, ta pa dalje v podpis izvajalcu (Priloga 8). Po njegovem podpisu izvajalec pošlje pet izvodov pogodbe CFPE, ta pa dalje občini (dva izvoda pogodbe), Delegaciji in MOPE (en izvod). En izvod obdrži izvajalec in CFPE. Za potrebe arhiviranja MOPE naredi kopijo pogodbe, medtem ko originalni izvod pošlje na Ministrstvo za finance (Priloga 9).

Podpis gradbene pogodbe je osnova za podpis **pogodbe o sofinanciranju** med občino in MOPE, ki jo najprej pripravi CFPE ter jo pošlje na MOPE, kjer jo podpiše minister. Nato MOPE pošlje pogodbo na občino, kjer jo podpiše še župan. Pogodba o sofinanciranju je podpisana v petih izvodih, od katerih prejme MOPE tri izvode, medtem ko občina obdrži dva izvoda. Podpisana pogodba o sofinanciranju je Finančno-proračunskemu sektorju MOPE osnova za izdelavo obrazca **finančni elementi predobremenitve** (v nadaljevanju FEP-obrazec), ki ga skupaj s pogodbo o sofinanciranju pošlje **na Ministrstvo za finance - Sektor za javno računovodstvo**, ki opravi pred vnosom podatkov v računalniški program MFERAC vsebinsko in računsko kontrolo. V primeru kakršnihkoli odstopanj podatkov na FEP-obrazcu glede na podatke v pogodbi, Sektor za javno računovodstvo celotno dokumentacijo zavrne. Vsi organi dokumentacijo tudi ustrezno arhivirajo (Priloga 10).

Med izvajanjem gradbenih del izvajalec izstavi **situacijo** v petih izvodih, ki jo pošlje občini. Ta na podlagi njene preveritve izdelava zahtevek za plačilo (dva izvoda), ki ga skupaj z vsemi izvodi situacije pošlje projektnemu vodji v okviru projektne skupine na MOPE, ki prejeto dokumentacijo ponovno pregleda in v kolikor ne ugotovi odstopanj, prejeto dokumentacijo odobri; v nasprotnem primeru celotno dokumentacijo zavrne. V primeru odobritve en izvod situacije arhivira **projektna skupina**, medtem ko tri izvode skupaj z **zahtevkom za plačilo** pošlje **Finančno-proračunskemu sektorju MOPE**. Preostale izvode odobrene dokumentacije pošlje na občino, ki izdelava odredbo iz izplačilo, na osnovi katere sledi izvršitev plačila izvajalcu. Ko je plačilo izvršeno, občina pošlje projektni skupini na MOPE in

CFPE **potrdilo o plačilu** (Priloga 11). Finančno-proračunski sektor na podlagi pridobljene dokumentacije s strani projektne skupine izdelava **odredbo za plačilo - nakazilo** in jo skupaj s tremi izvodi situacije in zahtevkom za plačilo pošlje projektному vodji oz. skrbniku proračunske postavke in **odredbodajalcu**, ki odredbo za plačilo - nakazilo podpišeta. Kopije dokumentacije MOPE arhivira, medtem ko originalne izvode pošlje na CFPE (Priloga 12).

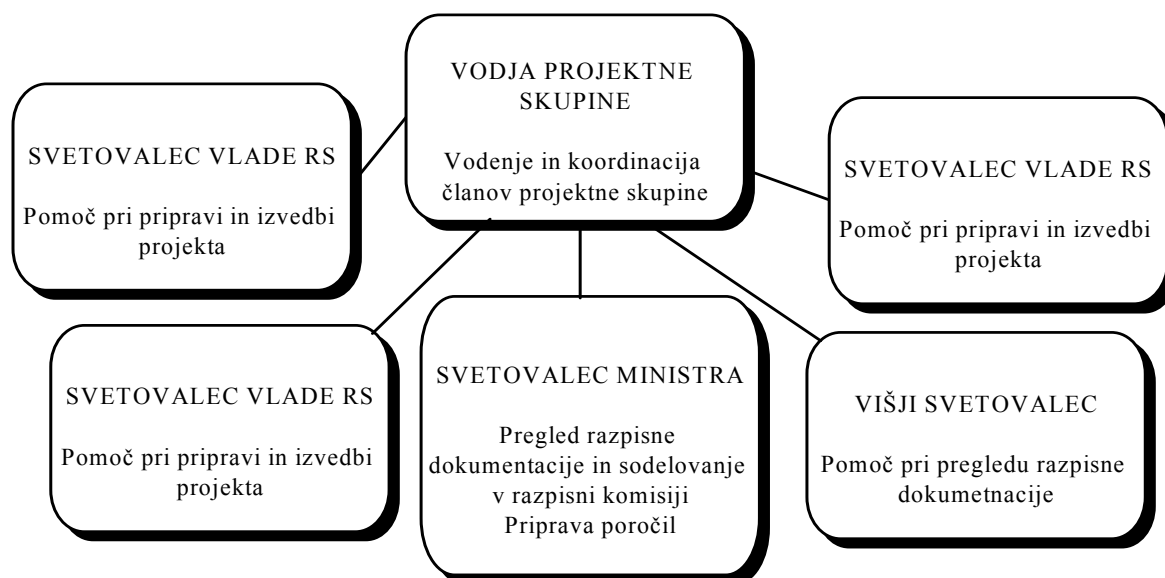
Ko CFPE prejme dokumentacijo, jo pregleda in poda NAO v podpis, kar je osnova za izvršitev plačila s strani Nacionalnega sklada. Podpisano dokumentacijo prejme Sektor za javno računovodstvo, na podlagi katere izdelava **obvestilo o opravljenem plačilu**, ki ga pošlje projektni skupini MOPE (Priloga 13).

Projektna skupina je dolžna polletno poročati Delegaciji glede izvajanja ukrepov na posameznem projektu in sicer na podlagi podatkov, ki jih sama poseduje, ter podatkov, ki jih posreduje CFPE. Poročilo izdelava v štirih izvodih, od katerih po en izvod prejmeta Delegacija in občina, medtem ko sta dva izvoda arhivirana na MOPE (Priloga 14).

### 5.1.4 ZAPOSLENCI

V projektni skupini je sistemiziranih šest delovnih mest, od katerih sta dve zasedeni šele sedem do osem mesecev. Vsi zaposleni imajo najmanj univerzitetno izobrazbo, delovno dobo na MOPE imajo od sedem mesecev do sedem let.

Slika 5: Organigram Službe za pripravo in vodenje projektov ISPA



Vir: Poročilo za oceno usposobljenosti Ministrstva za okolje, prostor in energijo za izvajanje projektov EDIS ISPA, 2002, str. 5



Organiziranost projektne skupine omogoča nadomeščanje odsotnih članov, razen pri svetovalcu ministra, ker nihče od preostalih članov ni strokovno usposobljen za nadomeščanje v primeru njegove odsotnosti, za kar SNR predlaga priporočilo, ki je predstavljeno v poglavju 5.1.8. Delo članov projektne skupine je razdeljeno med projekte ISPA, PHARE in nacionalne projekte, kot je razvidno iz Tabele 9.

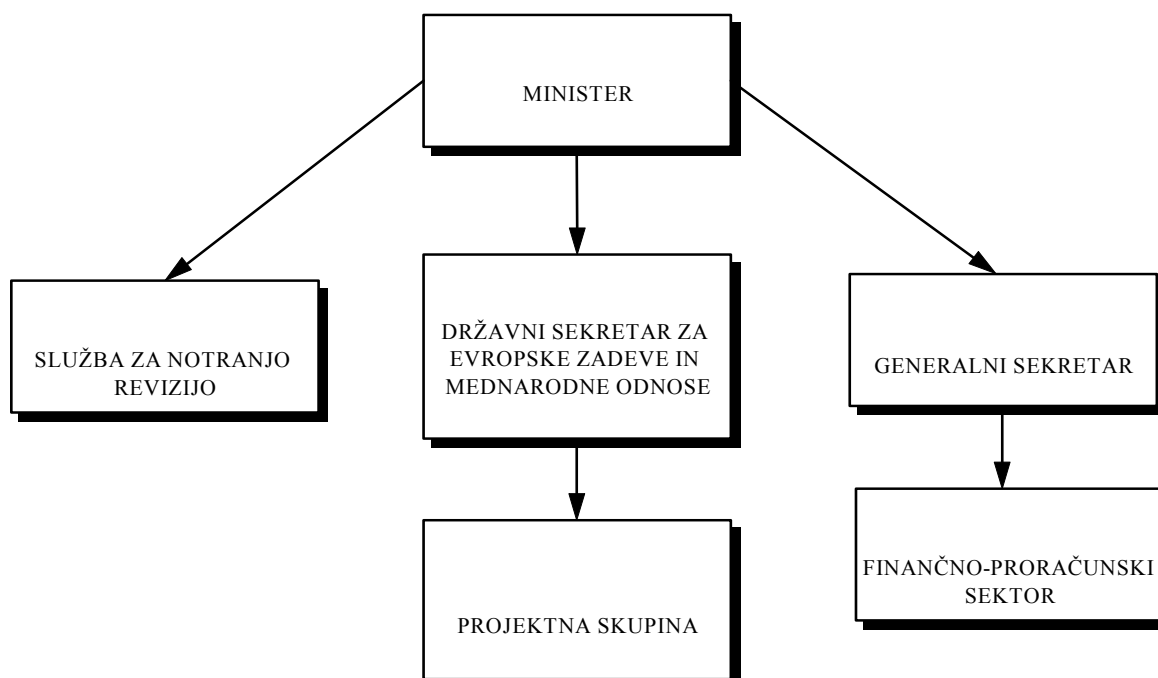
Tabela 9: Časovna razdelitev dela članov Službe za pripravo in vodenje projektov

Član projektne skupine	ISPA	PHARE	Nacionalno
Vodja projektne skupine	35%	30%	35%
Svetovalec Vlade RS	40%	30%	30%
Svetovalec Vlade RS	40%	30%	30%
Svetovalec Vlade RS	40%	30%	30%
Svetovalec ministra	70%	20%	10%
Višji svetovalec	65%	20%	15%

Vir: Poročilo za oceno usposobljenosti Ministrstva za okolje, prostor in energijo za izvajanje projektov EDIS ISPA, 2002, str. 6

Poleg projektne skupine sodelujejo v procesih podeljevanja sredstev donacij iz programa ISPA druge službe v okviru MOPE, kot je prikazano na Sliki 6.

Slika 6: Službe MOPE, ki sodelujejo pri projektih, financiranih z donacijami iz programa ISPA



Vir: Poročilo za oceno usposobljenosti Ministrstva za okolje, prostor in energijo za izvajanje projektov EDIS ISPA, 2002, str. 6

### 5.1.5 SISTEM NOTRANJIH FINANČNIH KONTROL

Sistem notranjih finančnih kontrol se nanaša na notranje kontrole, ki obstajajo pri samem izplačevanju sredstev. MOPE prejme situacijo in zahtevek za plačilo. Obravnava ju projektni vodja, ki je hkrati skrbnik proračunske postavke. Zadolžen je za vsebinsko kontrolo knjigovodskih listin, zato preveri skladnost izvedenih del s terminskim planom, skladnost višine zneskov po posameznih pozicijah in ustreznost kvalitete izvršenih del. V kolikor ne ugotovi odstopanj, prejeto dokumentacijo potrdi s svojim podpisom in ga pošlje Finančno-proračunskemu sektorju MOPE, na osnovi katerega izdela obrazec odredba za plačilo - nakazilo.

V primeru odredbe za plačilo - nakazilo je projektni vodja tudi predlagatelj odredbe za plačilo - nakazilo, zato jo poleg odredbodajalca, ki je državni sekretar za evropske zadeve in mednarodne odnose, tudi podpiše. Odredbodajalec odgovarja za zakonitost, gospodarnost, upravičenost in namembnost porabe proračunskih sredstev in praviloma zahteva, da vsako knjigovodsko listino predhodno podpiše skrbnik proračunske postavke oz. predlagatelj odredbe za plačilo - nakazilo.

Izplačilo sredstev izvrši Ministrstvo za finance, ki od MOPE prejme situacijo skupaj za zahtevkom za izplačilo ter podpisano odredbo za plačilo - nakazilo. Ko Ministrstvo za finance plačilo izvede, pošlje Finančno-proračunskemu sektorju MOPE obvestilo o opravljenem plačilu. Podatki o višini prevzetih obveznosti, ki so navedeni na situaciji, odredbi za plačilo - nakazilo ter višini opravljenih plačil so evidentirani v računalniškem programu MFERAC. O stanju na posameznem projektu, financiranem z donacijami iz programa ISPA, je potrebno redno obveščati Delegacijo.

10. člen Uredbe sveta (ES) št. 1267/99 (1999) določa, da morajo biti poročila o porabi, ki dopolnjujejo zahteve za plačila, izraženi v EUR, vendar računalniški program MFERAC takšne evidence zaenkrat še ne omogoča, zato ima Finančno-proračunski sektor MOPE vzpostavljeno vzporedno evidenco v EUR v računalniškem programu Excel. Za omenjeno ugotovitev je SNR podala priporočilo prikazano v poglavju 5.1.8.

Projektni vodja opravlja tudi nenapovedane obiske na terenu in svoje ugotovitve ustrezno dokumentira z zapiski oz. fotografijami, ki dokazujejo stopnjo dokončanosti del. SNR je pri samoocenitvi sistema notranjih finančnih kontrol upoštevala določila sistema razširjenega decentraliziranega upravljanja (sistem EDIS), ki zahtevajo uporabo kontrolnikov (check - list) za preverjanje situacij in dokumentacije pred izplačili ter ugotovila, da se vsebinska in knjigovodska kontrola opravljata brez kontrolnikov, zato je SNR podala priporočilo podano v poglavju 5.1.8.

### **5.1.6 SLUŽBA ZA NOTRANJO REVIZIJO**

SNR pokriva področje nadzora nad proračunsko porabo ministrstva in organov v njegovi sestavi ter organizacij iz pristojnosti ministrstva, področje nadzora nad zakonitostjo in učinkovitostjo poslovanja MOPE in njegovih organov v sestavi ter področje priprave poročil, analiz, informacij in drugih gradiv za ministra, proračunsko inšpekcijo oz. Računsko sodišče. Ustanovljena je bila 1. januarja 2001. Po uvodnih pripravah je z rednim delovanjem začela v mesecu marcu. V letu 2001 je bilo revidiranje usmerjeno predvsem na MOPE in njegove organe v sestavi. Zaradi objektivnih razlogov načrt za leto 2001 ni bil v celoti realiziran in sicer zaradi:

- reorganizacije organov v sestavi,
- neizkušenosti notranjih revizorjev in s tem precenjenosti svojih sposobnosti,
- zmanjšanja števila notranjih revizorjev na enega samega v mesecu oktobru 2001.

V letu 2002 je prišlo do popolne kadrovske zamenjave, zato je bil letni načrt temu prilagojen. Predvideno je bilo revidiranje samo pri nekaterih organih v sestavi.

Naloge, organizacija in sistemizacija SNR so opisane v poglavju 4.

### **5.1.7 ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV VLADE RS IN EU**

Zaščita finančnih interesov Vlade RS in EU je zagotovljena s tem, da je izbor izvajalca opravljen po določilih PRAG, ki predpisuje uporabo meril za izbor najugodnejšega ponudnika. Po sklenitvi pogodbe in med izvedbo del se situacije zavrnejo v primeru, ko niso v skladu s pogodbenimi določili in določili ponudbe.

Odredbo za plačilo - nakazilo podpišeta tako skrbnik proračunske postavke kot odredbodajalec, in sicer šele po podpisu skrbnika pogodbe, ki je hkrati projektni vodja. Dokumentacijo za izplačilo pregledata tako Finančno-proračunski sektor MOPE kot ustrezni službi na Ministrstvu za finance. Tudi občine morajo zagotoviti ustrezen računovodski sistem, ki omogoča ločeno računovodsko spremljanje projektov ISPA. Zagotovljeno je redno poročanje o stanju projektov (Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za okolje, prostor in energijo, 2000, str. 5).

V primeru nepravilnosti oz. kršitev se projektni vodja posvetuje z Ministrstvom za finance in v sodelovanju z njim oblikuje rešitev za konkretni problem. Priporočilo za dano ugotovitev je podano v poglavju 5.1.8.

### **5.1.8 UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA**

SNR je ob samoocenitvi ugotovila naslednje:

Kot je ugotovljeno v poglavju 5.1.4 delo projektne skupine ni zasnovano na način, ki bi omogočal nadomeščanje odsotnih članov. Problem se pojavi zlasti pri svetovalcu ministra,

zato SNR priporoča ustrezno izpopolnjevanje ostalih članov projektne skupine, ki bo omogočal, da bo delo lahko nemoteno potekalo kljub odsotnosti kateregakoli člana projektne skupine.

Ugotovitvi iz poglavja 5.1.5 se nanašata na nezmožnost vodenja knjigovodskih evidenc računalniškega programa MFERAC v EUR in neuporabo kontrolnikov (check- list). V prvem primeru SNR priporoča nadgradnjo obstoječega računalniškega programa tako, da bo omogočala izpis porabe sredstev v EUR in SIT. Z ustrezno dopolnitvijo računalniškega programa MFERAC bi tako bilo mogoče izdelati poročila o porabi finančnih sredstev za posamezen projekt na podlagi podatkov, ki jih lahko vnašajo samo pooblaščen osebe. V primeru druge ugotovitve pa SNR predlaga čimprejšnjo izdelavo in uporabo omenjenih kontrolnikov.

Pri ugotovitvi v poglavju 5.1.7 SNR priporoča projektni skupini, naj izdela priročnik, ki bo usklajen s stališči Ministrstva za finance in v katerem bodo opredeljene možne kršitve in nepravilnosti ter postopki za njihovo odkrivanje in odpravo oz. ustrezno ukrepanje.

Za pomanjkljivosti ugotovljene v Prilogi 2 SNR priporoča izdelavo dokumentacije, iz katere bi bile razvidne povezave odgovornosti in poročanja ter vloge vseh oseb, ki sodelujejo pri izvajanju programov od načrtovanja, izbora projektov do javnega naročanja, izvajanja, vrednotenja in zaključka ter uvedbo menjave zaposlencev na občutljivih delovnih mestih.

Celoten posnetek stanja ter ugotovljene pomanjkljivosti in priporočila je naknadno preverila Služba za nadzor proračuna, ki ni ugotovila bistvenih odstopanj od navedb SNR.

## **5.2 REVIDIRANJE NA MESTNI OBČINI CELJE KOT KONČNEMU UPRAVIČENCU DONACIJ IZ PROGRAMA ISPA**

### **5.2.1 REVIDIRANJE CENTRALNE ČISTILNE NAPRAVE V CELJU**

CCN opravlja mehansko in biološko obdelavo odpadnih voda iz mesta Celja in bližnjih naselij. Gradnjo skladno s pogodbo izvaja slovensko gradbeno podjetje (v nadaljevanju izvajalec). Naloge strokovnega nadzora prav tako opravlja slovensko podjetje. Celotna gradnja je financirana v razmerju 50:50, in sicer 50 odstotkov je financirano z donacijami iz programa ISPA, medtem ko je 50 odstotkov financirano iz sredstev Mestne občine Celje (v nadaljevanju MOC) in MOPE.

#### **5.2.1.1 Pravne podlage za revidiranje**

Pravna podlaga za revidiranje je 4. točka Priloge III Uredbe sveta (ES) št. 1267/99 (1999), ki določa, da mora pristojen državni organ, ki mora biti neodvisen, ustrezne notranje in zunanje finančne kontrole izvesti v skladu z mednarodno sprejetimi revizijskimi standardi.

Po mojem mnenju je omenjena dikcija ustrezna podlaga za opredelitev finančnega nadzora investicije v okviru projekta CČN, vendar v finančnem memorandumu ni natančneje definiran. Zato se pojavlja vprašanje, do katere ravni lahko notranji revizor SNR revidira: ali do ravni občine kot investitorja, do ravni družbe, ki opravlja delo nadzornega inženirja, ali do ravni samega izvajalca.

Glede na spoznanja, ki sem si jih pridobila pri omenjeni reviziji, bi bilo smiselno, da bi imel notranji revizor možnost dostopa do ravni samega izvajalca, ker bi le na tako lahko ugotovil namenskost porabljenih sredstev donacij iz programa ISPA, vendar ob predhodnem soglasju Službe za nadzor proračuna.

### 5.2.1.2 Načrtovanje revidiranja

Načrtovanje revidiranja obsega dve fazi, in sicer:

- pripravljanje celovitega revizijskega načrta in
- spoznavanje značilnosti revidiranja.
  
- **Pripravljanje celovitega revizijskega načrta:** notranji revizor si pred pričetkom revidiranja določi cilje, ki jih pri tem želi doseči. Da bi bili čim učinkoviteje in hitreje doseženi, pripravi celovit revizijski načrt, ki obsega posamezne korake pri revidiranju, potreben čas ter določitev izvajalca, kar je prikazano v Prilogi 15.
  
- **Spoznavanje značilnosti revidiranja obsega:**
  - splošne informacije o predmetu revidiranja,
  - informacije o razmerah v okolju,
  - začetno analitično preiskovanje.
  
  - **Splošne informacije o predmetu revidiranja:** CČN v Celju kapacitete 85.000 PE (Čistilna naprava Celje - opis procesa in koncept krmiljenja, 2002, str. 1) je načrtovana za mehansko in biološko obdelavo odpadnih voda iz mesta Celje in bližnjih naselij. Cilj čiščenja je odstranitev organskih odpadnih snovi z istočasno aerobno stabilizacijo in dehidracijo odpadnega blata. Odpadna voda se zbira v rajonskih zbiralnikih po katerih teče odpadna voda do čistilne naprave. Prva stopnja čiščenja predstavlja tako imenovano mehansko stopnjo, kjer se v lovilcu gramoza zaradi zaščite vhodnega črpališča ločijo večji in težji delci gramoza. Nato sledi biološka stopnja čiščenja. Prečiščena voda se nato po iztočnem kanalu vrne v reko Savinjo.
  
  - **Razmere v okolju:** zaradi približevanja Slovenije EU je potrebno zgraditi čistilne naprave za vsa večja naselja. V ta namen je potrebno pri gradnji upoštevati domačo zakonodajo na področju same gradnje, in sicer predvsem Zakon o graditvi objektov. Pri javnem razpisu in izboru samega izvajalca ter načinu financiranja pa

je potrebno upoštevati zakonodajo EU, s katero se MOC kot investitor oz. končni upravičenec donacij iz programa ISPA, prvič srečuje.

- **Začetno analitično preiskovanje:** na podlagi razpoložljivih podatkov je notranja revizorka izračunala odstotek izkoriščenosti načrtovanih občinskih proračunskih sredstev in sredstev MOPE.

Tabela 10: Izračunani odstotek izkoriščenosti načrtovanih občinskih proračunskih sredstev in sredstev MOPE

Zap. št.	Načrtovana občinska proračunska sredstva in sredstva MOPE (1)	Znesek situacije v EUR (2)	Znesek situacije v SIT (3)	Datum zapadlosti in plačila (4)	Izračunana kumulativa izplačanih zneskov situacij v SIT (5) = SUM (3)	Izračunan % izkoriščenosti sredstev (6) = (5) / (3)
1.	945.986.308,18	108.962,66	24.202.402,36	3.12.01	24.202.402,36	2,56%
2.	945.986.308,18	310.504,92	69.335.028,16	15.1.02	93.537.430,52	9,89%
3.	945.986.308,18	356.853,88	80.179.976,47	3.2.02	173.717.406,99	18,36%
4.	945.986.308,18	462.193,82	103.105.791,17	4.3.02	276.823.198,16	29,26%
5.	945.986.308,18	140.982,58	31.613.130,14	3.5.02	308.436.328,30	32,60%
6.	945.986.308,18	121.543,62	27.346.488,00	2.6.02	335.782.816,30	35,50%
7.	945.986.308,18	223.394,28	50.397.548,51	29.6.02	386.180.364,81	40,82%
8.	945.986.308,18	181.399,92	41.070.445,24	4.8.02	427.250.810,05	45,16%
9.	945.986.308,18	118.584,32	27.792.071,86	2.9.02	455.042.881,91	48,10%

Do 2. septembra 2002 je MOC porabila 48,10 odstotka vseh načrtovanih proračunskih sredstev MOC in sredstev MOPE.

Enak izračun je notranja revizorka izdelala tudi za sredstva donacij iz programa ISPA na podlagi zahtevka za plačilo.

Tabela 11: Izračunani odstotek izkoriščenosti donacij iz programa ISPA

Zap. št.	Načrtovana sredstva donacij iz programa ISPA v SIT (1)	Nakazana sredstva donacij iz programa ISPA v EUR (2)	Nakazana sredstva donacij iz programa ISPA v SIT (3)	Datum nakazila (4)	Izračunana kumulativa nakazanih zneskov donacij iz programa ISPA v SIT (5) = SUM(3)	Izračunan % izkoriščenosti sredstev donacij iz programa ISPA (6) = (5) / (3)
1.	468.457.424,22	54.481,33	12.024.454,49	28.12.01	12.024.454,49	2,57%
2.	468.457.425,22	155.252,46	34.303.306,54	8.1.02	46.327.761,03	9,89%
3.	468.457.426,22	178.426,94	39.663.077,61	15.2.02	85.990.838,64	18,36%
4.	468.457.427,22	231.096,91	51.079.055,23	4.3.02	137.069.893,87	29,26%
5.	468.457.428,22	70.491,29	15.665.565,07	2.5.02	152.735.458,94	32,60%
6.	468.457.429,22	60.771,81	13.573.244,00	3.6.02	166.308.702,94	35,50%
7.	468.457.430,22	111.697,14	24.899.326,23	31.7.02	191.208.029,17	40,82%
8.	468.457.431,22	90.699,96	20.338.153,36	5.8.02	211.546.182,53	45,16%
9.	468.457.432,22	59.292,16	13.766.973,33	3.9.02	225.313.155,86	48,10%

Tudi pri izkoriščenosti donacij iz programa ISPA je mogoče priti do enakih ugotovitev kot pri izkoriščenosti sredstev iz občinskega proračuna.

### 5.2.1.3 Pridobivanje spoznanj o revidirancu

Pridobivanje spoznanj o revidirancu zajema:

- spoznavanje računalniškega okolja,
- spoznavanje računovodskega sistema,
- spoznavanje sistema notranjih kontrol.

Spoznavanje poteka na osnovi razgovorov z odgovornimi osebami.

- **Spoznavanje računalniškega okolja:** z računalniškim sistemom upravlja Oddelek za informatiko, katerega glavna naloga je zagotavljanje računalniške podpore pri delu občinske uprave, vključno z zagotavljanjem računalniške povezave z osrednjimi podatkovnimi bazami. Tako je omenjeni oddelek tudi skrbnik računovodskih aplikacij.

MOC vodi knjigovodske podatke z računalniškim programom "Sirena". Dostopi do programov in podatkovnih baz knjigovodstva so opredeljeni s posebnimi pooblastili, in sicer:

- posamezni knjigovodje za svoja področja ter
- skrbniki aplikacij in baz podatkov knjigovodstva za vsa področja.

Skrbnik aplikacij upravlja baze podatkov v skladu z zakonodajo o varovanju podatkov in internimi navodili o varstvu in zavarovanju podatkov ter ob upoštevanju tehničnih zmožnosti sistema podatkovne baze. Zadolžen je tudi za pravilno arhiviranje podatkov, ki se arhivirajo na računalniških medijih dnevno.

Podatki iz knjigovodskih listin se obdelujejo računalniško, in sicer se najprej vnesejo na analitične konte glavne knjige, medtem ko se na sintetičnih kontih podatki zbirajo avtomatično. Istočasno s knjiženjem poslovnih dogodkov v glavno knjigo se avtomatično zapisujejo v dnevnik glavne knjige po časovnem zaporedju nastanka. Računalniško se izpisujejo tudi odprte postavke, zamudne obresti in opomini kupcem.

- **Spoznavanje računovodskega sistema:** gradnja CČN in s tem sofinanciranje z donacijami iz programa ISPA se evidentirata v Oddelku za finance in proračun MOC, kjer je organizirana računovodska funkcija. Njegove naloge so naslednje:
  - spremljanje predpisov s področja javnih in drugih financ,
  - zagotavljanje finančnih virov za realizacijo programov MOC,
  - pripravljanje predlogov odlokov o proračunu MOC,
  - pripravljanje rebalansov proračunov in zaključnih računov ter drugih splošnih aktov s področja financ,
  - izvrševanje proračuna,

- koordiniranje skupne finančne politike MOC,
- usklajevanje programov na področju gospodarjenja s premoženjem, investicij ter finančne politike MOC,
- opravljanje nalog s področja računovodstva in knjigovodstva,
- izdelovanje premoženjske bilance,
- ter opravljanje drugih strokovnih nalog s svojega delovnega področja.

Vse poslovne spremembe na sredstvih in obveznostih do njihovih virov, odhodkih in prihodkih ter stroških se knjižijo samo na podlagi pravilne in verodostojne knjigovodske listine, ki se sestavijo ob nastanku poslovnega dogodka in se delijo na:

- zunanje - izvirne knjigovodske listine, ki jih MOC prejme,
- notranje - izvirne, ki se sestavijo v MOC,
- notranje - izvedene, ki se sestavijo v Oddelku za finance in proračun MOC.

Knjigovodske listine se sistematično označujejo s šifro (dobavitelja oz. kupca) in po vsebinskih vidikih: transakcijski račun, blagajniško poslovanje, računi dobavitelja in izdani računi kupcem.

Knjigovodske listine, poslovne knjige, računovodski izkazi in poslovna poročila se sistematično hranijo na Oddelku za finance in proračun do konca tekočega leta, v katerem so bile prejete ali so nastale, nato pa se arhivirajo v arhivu MOC.

Na podlagi verodostojnih listin MOC vodi poslovne knjige po sistemu dvostavnega knjigovodstva z upoštevanjem kontnega načrta opredeljenega v Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in osebe javnega prava. Temeljni knjigi sta dnevnik glavne knjige in glavna knjiga.

Dnevnik glavne knjige se vodi računalniško. Poslovni dogodki, ki so knjiženi v glavno knjigo iz knjigovodskih listin, se istočasno zapisujejo tudi v dnevnik po časovnem zaporedju nastajanja. Po obliki in vsebini je dnevnik glavne knjige organiziran tako, da je mogoče kadarkoli kontrolirati knjiženje. Dnevnik glavne knjige se izpiše dvakrat letno, od tega obvezno po zaključnem računu za vsako poslovno leto.

Tudi glavna knjiga je vodena računalniško. Poslovni dogodki se vnašajo v glavno knjigo na podlagi izvirnih in izvedenih knjigovodskih listin. V glavni knjigi se vodi sistematična evidenca na sintetičnih in analitičnih kontih. Posamezno knjiženje je istočasno evidentirano na analitičnih in sintetičnih kontih. Obvezen je izpis podatkov iz celotne glavne knjige po zaključnem računu poslovnega leta.

Analitične evidence na MOC so naslednje:

- blagajniška knjiga,
- register osnovnih sredstev,
- knjiga prejetih računov,



- knjiga izdanih računov,
- analitična evidenca porabe proračunskih sredstev po stroškovnih mestih in vrstah stroškov,
- analitična evidenca porabljenih sredstev za izobraževanje,
- analitična evidenca dobaviteljev,
- analitična evidenca kupcev,
- analitična evidenca plač.
  
- Blagajniška knjiga se vodi na podlagi:
  - ❑ blagajniškega dnevnika,
  - ❑ blagajniškega prejemka in
  - ❑ blagajniškega izdatka.
  
- Register osnovnih sredstev se vodi računalniško in vsebuje vse podatke o posameznih osnovnih sredstvih, po amortizacijskih skupinah in kontih. Obračun amortizacije se naredi pri letnem obračunu, ko se uskladi knjiženo stanje z dejanskim.
  
- Tudi knjigi prejetih in izdanih računov se vodita računalniško, in sicer v skladu z Zakonom o davku na dodano vrednost in Pravilnikom o izvajanju zakona o davku na dodano vrednost. Knjigi prejetih in izdanih računov se zaključujeta ob izteku vsakega koledarskega meseca.
  
- Analitično evidenco porabe proračunskih sredstev po stroškovnih mestih in vrstah stroškov ter analitično evidenco porabljenih sredstev za izobraževanje vodijo pooblaščen osebe v Oddelku za finance in proračun.
  
- Analitični evidenci kupcev in dobaviteljev se vodita računalniško. Poslovni dogodki se vnašajo iz izvirnih knjigovodskih listin. Istočasno se s knjiženjem v analitični evidenci knjiži tudi v glavno knjigo.
  
- Obračun plač in vse potrebne analitične evidence v zvezi s plačami se vodijo računalniško. Opravljene ure zaposlenih vnašajo v računalniški program tajnice po posameznih oddelkih. Ostale podatke za obračun plač in odtegljaje za pooblaščen osebe oddelka za finance in proračun. Vnos podatkov obračunanih in izplačanih plač v glavno knjigo se opravlja avtomatsko.

V zvezi z donacijami iz programa ISPA ima MOC ločeno evidentiranje, in sicer tako, da je na vseh kontih, povezanih s sredstvi ISPA, oznaka "sredstva ISPA". Za CCN je odprto stroškovno mesto 80102 - Čistilna naprava. Prejeto situacijo pooblaščen oseba knjiži:

Debet - konto 4204 - Novogradnja Centralna čistilna naprava Celje  
Kredit - konto 2200 - Obveznosti do dobaviteljev ter hkrati

Debet - konto 023 - Centralna čistilna naprava Celje  
Kredit - konto 9000 - Splošni sklad.

Ker Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in osebe javnega prava zahteva priznavanje prihodkov in odhodkov oz. stroškov na podlagi denarnega toka, se ob plačilu situacije izvajalcu izvede naslednja knjižba:

Debet - 7047 - Novogradnja Centralna čistilna naprava Celje  
Kredit - 4204 - Novogradnja Centralna čistilna naprava Celje.

Prejeta nakazila s strani MOPE, ki predstavljajo donacije iz programa ISPA, so knjižena na naslednji način:

Debet - 1100 - Transakcijski račun  
Kredit - 740001 - Prejeta sredstva iz državnega proračuna - sredstva ISPA.

Viri financiranja gradnje CCN so: občinska taksa za onesnaževanje voda, občinska taksa za obremenjevanje voda, nakazila MOPE ter donacije iz programa ISPA.

Končana investicija CCN se prenese na podjetje, ki opravlja javno gospodarsko službo oskrbe s pitno vodo in odvajanjem odpadnih voda, kot sredstva, dana v upravljanje, in sicer na podlagi pogodbe, ki jo pripravi omenjeno podjetje.

- **Spoznavanje sistema notranjih kontrol:** spoznavanje sistema notranjih kontrol je notranja revizorka izvedla na podlagi razgovorov z odgovornimi osebami, ki so ponazorili krogotok dokumentacije ter vgrajene notranje kontrole.

Odgovorni vodja del izvajalca pripravi gradbeno knjigo izvedenih del v tekočem mesecu ter s svojim podpisom potrjuje, da so predstavljene količine dejansko opravljene. Pregled in kontrolo izvedenih del nato opravi nadzorni inženir izvajalca za posamezno vrsto del (npr. za gradbena dela, elektroenergetska dela, strojna dela itd.). S svojim podpisom jamči, da je opravil kontrolo ujemanja količin porabljenega materiala z dejansko opravljenim delom. Nadzorni inženir tudi pripravi izpisek iz gradbene knjige, ki ga preda računovodskemu sektorju in je osnova za izdajo situacije v petih izvodih, ki jo podpiše še generalni direktor izvajalca, s katerim potrди, da so v situaciji obračunana samo dejansko opravljena dela. Kopijo situacije izvajalec ustrezno arhivira (Priloga 15).

Vseh pet izvodov situacije prejme podjetje, ki opravlja naloge nadzornega inženirja. Najprej situacijo prejme nadzorni inženir, ki za posamezno vrsto del izvede pregled izdelane situacije, in sicer tako, da primerja količine v gradbeni knjigi in cene iz ponudbenega predračuna. V primeru, da ni ugotovljenih odstopanj, poda parafo, v nasprotnem primeru situacijo zavrne. Nato situacijo prevzame zunanji sodelavec

nadzornega inženirja, ki preveri, ali je situacija izdelana pod pogoji, ki jih določa dokument **Sporazum o izvajanju za učinkovito upravljanje okoljskih projektov ISPA** (*Implementing Agreement for Effective Management of ISPA Environmental Measure*) (v nadaljevanju: Sporazum), v katerem so določeni pogoji glede poslovanja ISPA. Situacijo nato prevzame odgovorni nadzorni inženir, ki glede na datum podpisa situacije s strani generalnega direktorja izvajalca določi datum valute ter se podpiše. Odgovorni nadzorni inženir nato preda vseh pet izvodov situacije MOC, ki nastopa v vlogi investitorja, medtem ko kopijo originalnega izvoda arhivira (Priloga 16).

Vodja izgradnje CČN prejeto situacijo pregleda in s podpisom potrdi, da je bilo delo opravljeno v skladu z gradbeno pogodbo. V nasprotnem primeru situacijo zavrne. V kolikor odstopanj ni zasledil, pripravi dva izvoda zahtevka za plačilo sredstev donacije iz programa ISPA. Oba dokumenta nato preda Komunalni direkciji MOC, kjer referent I na prejeto dokumentacijo vpiše stroškovno mesto, številko investicije in številko konta. Dokumenta nato preda referentu II, ki vnese v računalniški program potrebne podatke za spremljanje investicij. Situacijo in zahtevek za plačilo prejme direktor Komunalne direkcije, ki preveri skladnost z letnim planom in občinskim proračunom. S svojim podpisom potrdi skladnost s proračunom ter potrdi situacijo s strani MOC kot investitorja. Izvoda zahtevka za plačilo skupaj s petimi izvodi potrjene situacije Komunalna direkcija pošlje projektni skupini na MOPE, medtem ko kopije originalnih izvodov arhivira (Priloga 17).

Če Komunalna direkcija prejme od MOPE potrjen zahtevek za plačilo ter situacijo, referent II izdela odredbo za plačilo v višini 100% vrednosti situacije, ki jo podpiše direktor Komunalne direkcije in jo skupaj s potrjenim izvodom situacije in zahtevkom za plačilo dostavi Oddelku za finance in proračuna MOC in sicer odgovorni računovodkinji za stroškovno mesto ISPA, ki prejeto dokumentacijo pregleda in prejeto situacijo žigosa. Odredbo za izplačilo nato z vpisanim datumom in podpisom potrdita še župan in direktorica občinske uprave. Vsi sodelujoči organi kopije originalne dokumentacije ustrezno arhivirajo (Priloga 18). Nato odredbo za izplačilo ponovno prejme odgovorna računovodkinja za stroškovno mesto ISPA, ki podatke vnese v program "Plačilni promet". Nazadnje izdela še potrdilo o plačilu, ki ga posreduje projektni skupini MOPE. Dokumentacijo MOC ustrezno arhivira (Priloga 19).

#### **5.2.1.4. Preizkušanje sistema notranjih kontrol**

Notranja revizorka je najprej preverila obstoj sistema notranjih kontrol. Delno je tovrstne informacije pridobila pri spoznavanju računalniškega okolja, računovodskega sistema in sistema notranjih kontrol v poglavju 5.2.1.3. Dodatno je njihov obstoj preverila s pomočjo vprašalnikov, ki so zamišljeni kot optimalen sistem. Vprašanja so sestavljena tako, da se na njih odgovarja z DA ali NE. Pozitivni odgovori predstavljajo zanesljivost njihovega delovanja. Negativni odgovori pa so evidentirani kot nepravilnosti in pomanjkljivosti. Vprašalnika se nanašata na kontrolno okolje in računovodski sistem (Prilogi 20 in 21).

Po preveritvi obstoja notranjih kontrol je notranja revizorka preverila, ali obstoječi sistem notranjih kontrol tudi deluje, in sicer na način, ki je prikazan v nadaljevanju.

Na podlagi metode raziskovanja dokazov je notranja revizorka preverila, ali imajo osebe za opravljanje del in nalog v okviru projekta izgradnje CČN ustrezna pooblastila, kot določata točki 6.2.3 in 6.2.4 Sporazuma (2002, str. 7), po katerem mora občina imenovati vodjo izgradnje ter skleniti pogodbo z nadzornim inženirjem, ki bo v imenu občine opravljal nadzor nad gradbenimi deli.

Tabela 12: Prikaz preverjanja pooblastil za opravljanje del in nalog

Oseba	Ali ima pooblastilo?
direktor izvajalca	Da
odgovorni nadzorni inženir	Da
vodja izgradnje CČN	Da
župan	Da
direktorica občinske uprave	Da
referent I na Komunalni direkciji	Da
direktor Komunalne direkcije	Da

Sledilo je preverjanje, ali je podjetje, ki nastopa kot nadzorni inženir, ravnalo v skladu s sklenjeno pogodbo z MOC, v kateri so opredeljene naloge, ki so prikazane v Tabeli 13.

Tabela 13: Prikaz preverjanja ravnanja podjetja, ki opravlja naloge nadzornega inženirja, s pogodbenimi določili

Opis obveznosti, opredeljenih v pogodbi	Odgovor	Opombe notranjega revizorja
Omogočiti vpogled v izvajanje pogodbenih del	Da	Omogočen je bil vpogled na gradbišče in gradbeno knjigo
Izročitev bančne garancije v višini 10 % pogodbene vrednosti, ki velja ves čas izvajanja pogodbenih del in se sprosti 30 dni po dokončanju del	Da	Garancija veljavna do 31. januarja 2004
Zagotoviti dnevno fizično prisotnost nadzora na gradbišču za čas izvajanja gradbenih del	Da	V času nenapovedanih obiskov notranje revizorke je bil odgovorni nadzorni inženir vedno prisoten na gradbišču
Izvajalec mora v primeru, če odda sprejeto delo podizvajalcem v obsegu, večjem od 10 % pogodbenih del, pridobiti pisno soglasje naročnika	-	Delo ni bilo oddano podizvajalcu

Sledilo je preverjanje usklajenosti podatkov v gradbeni knjigi in izdanih situacijah, ki se je nanašalo na količine opravljenih del in porabljenih materialov ter cen na enoto opravljenega

dela oz. porabljenega materiala na izdanih situacijah in predračunu, kar je prikazano v Tabeli 14 in 15. Zaradi obsežnosti so podatki v tabelah prikazani le delno.

Tabela 14: Prikaz primerjave količin opravljenega dela oz. porabljenega materiala

Zap. št.	Številka situacije (1)	Opis opravljenega dela (2)	Enota mere (3)	Količina v gradbeni knjigi (4)	Količina na situaciji (5)	Izračunana razlika (6) = (5) - (4)
1.	2000/SI/16/p/PE/001	izvedba zakoličenja tlorisa povezovalnega objekta z označbo	m <sup>2</sup>	10,80	10,80	0,00
		namestitvev in zavarovanje gradbenih profilov za jašek	m <sup>2</sup>	1,00	1,00	0,00
2.	2000/SI/16/p/PE/002	izdelava zakoličbe med jaškoma J-25 in J-26	m <sup>2</sup>	3.194,30	3.194,30	0,00
3.	2000/SI/16/p/PE/003	izdelava enostranskega opaža za podbeton MB 15 v jašku	m <sup>2</sup>	1,73	1,73	0,00
		posek dreves do premera 50 cm z zbiranjem na deponiji	m <sup>3</sup>	10,00	10,00	0,00
4.	2000/SI/16/p/PE/004	dobava in namestitvev PVC-folije za zmanjšanje trenja	m	18,12	18,12	0,00
		posek dreves od jaška J-1 do J-16 + 50 m	m <sup>3</sup>	21,00	21,00	0,00
5.	2000/SI/16/p/PE/005	ozki izkop zemljine III. kategorije z nakladanjem na kamion	m <sup>3</sup>	60,75	60,75	0,00
		široki izkop v zemlji III. kategorije do globine 4 m	m <sup>3</sup>	256,51	256,51	0,00
6.	2000/SI/16/p/PE/006	izdelava enotranskega opaža za podložni beton MB15	m <sup>2</sup>	537,66	537,66	0,00
		dobava in montaža jeklenih zagatnih sten dolžine L=9,5 m	m	1.209,39	1.209,39	0,00
7.	2000/SI/16/p/PE/007	fino planiranje dna gradbene jame za kanal GZ-0	m <sup>2</sup>	1.067,42	1.067,42	0,00
		strojna in delno ročna zaščita področja reke Savinje	m	615,71	615,71	0,00
8.	2000/SI/16/p/PE/008	namestitvev in varovanje gradbenih profilov pod Voglajno	m	53,87	53,87	0,00
		nabava, dobava in vgradnja ABC cevi DN 600 mm	m	1,88	1,88	0,00
9.	2000/SI/16/p/PE/009	ročno planiranje dna gradbene jame na območju jaška J-0	m <sup>2</sup>	23,49	23,49	0,00
		črpanje vode med gradnjo preko zagatne stene v Savinjo	m <sup>3</sup>	96,00	96,00	0,00

Tabela 15: Prikaz primerjave cen opravljenega dela oz. porabljenega materiala

Zap. št.	Številka situacije (1)	Opis opravljenega dela (2)	Enota mere (3)	Cena na situaciji v EUR na enoto (4)	Cena v predračunu v EUR na enoto (5)	Izračunana razlika (6) = (5) - (4)
1.	2000/SI/16/p/PE/001	izvedba zakoličenja tlorisa povezovalnega objekta z označbo	m <sup>2</sup>	5,60	5,60	0,00
		namestitvev in zavarovanje gradbenih profilov za jašek	m <sup>2</sup>	98,00	98,00	0,00
2.	2000/SI/16/p/PE/002	izdelava zakoličbe med jaškoma J-25 in J-26	m <sup>2</sup>	8,90	8,90	0,00
3.	2000/SI/16/p/PE/003	izdelava enostranskega opaža za podbeton MB 15 v jašku	m <sup>2</sup>	230,00	230,00	0,00
		posek dreves do premera 50 cm z zbiranjem na deponiji	m <sup>3</sup>	354,00	354,00	0,00
4.	2000/SI/16/p/PE/004	dobava in namestitvev PVC-folije za zmanjšanje trenja	m	12,00	12,00	0,00
		posek dreves od jaška J-1 do J-16 + 50 m	m <sup>3</sup>	34,70	34,70	0,00
5.	2000/SI/16/p/PE/005	ozki izkop zemljine III. kategorije z nakladanjem na kamion	m <sup>3</sup>	47,30	47,30	0,00
		široki izkop v zemlji III. kategorije do globine 4 m	m <sup>3</sup>	33,70	33,70	0,00
6.	2000/SI/16/p/PE/006	izdelava enotranskega opaža za podložni beton MB15	m <sup>2</sup>	12,90	12,90	0,00
		dobava in montaža jeklenih zagatnih sten dolžine L=9,5 m	m	2,60	2,60	0,00
7.	2000/SI/16/p/PE/007	fino planiranje dna gradbene jame za kanal GZ-0	m <sup>2</sup>	3,40	3,40	0,00
		strojna in delno ročna zaščita področja reke Savinje	m	45,00	45,00	0,00
8.	2000/SI/16/p/PE/008	namestitvev in varovanje gradbenih profilov pod Voglajno	m	65,00	65,00	0,00
		nabava, dobava in vgradnja ABC-cevi DN 600 mm	m	340,00	340,00	0,00
9.	2000/SI/16/p/PE/009	ročno planiranje dna gradbene jame na območju jaška J-0	m <sup>2</sup>	45,50	45,50	0,00
		črpanje vode med gradnjo preko zagatne stene v Savinjo	m <sup>3</sup>	87,40	87,40	0,00

Notranja revizorka je tudi preverila, ali je situacija ustrezno potrjena s podpisi odgovornih oseb, ki so za to pooblašene, kot določa točka 6.2.14 Sporazuma (2002, str. 8), s čimer je podan nalog za plačilo situacije izvajalcu. Preveritev je opravila pri vseh 9 izdanih situacijah, kot je prikazano v Tabeli 16.

Tabela 16: Prikaz preveritve podpisov pooblaščenih oseb na izdanih situacijah

Zap. št.	Št. situacije	Parafa nadzornega inženirja izvajalca	Podpis direktorja izvajalca	Podpis odgovornega nadzornega inženirja	Podpis direktorja Komunalne direkcije
1.	2000/SI/16/p/PE/001	Da	Da	Da	Da
2.	2000/SI/16/p/PE/002	Ne	Da	Da	Da
3.	2000/SI/16/p/PE/003	Da	Da	Da	Da
4.	2000/SI/16/p/PE/004	Da	Da	Da	Da
5.	2000/SI/16/p/PE/005	Ne	Da	Da	Da
6.	2000/SI/16/p/PE/006	Ne	Da	Da	Da
7.	2000/SI/16/p/PE/007	Da	Da	Da	Da
8.	2000/SI/16/p/PE/008	Da	Da	Da	Da
9.	2000/SI/16/p/PE/009	Da	Da	Da	Da

Ker karton deponiranih podpisov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotavljati avtentičnost podpisov na izdanih situacijah, ni obstajal, je notranja revizorka od vseh oseb, ki opravljajo dela in naloge v okviru izgradnje CČN, zahtevala na izdelan obrazec njihove podpise.

Preizkušanje, prikazano v Tabeli 17, se je nanašalo na podpisovanje zahtevka za plačilo s strani odgovornih oseb in sicer vodje izgradnje CČN in direktorja Komunalne direkcije ter pravilnost izračunanega zneska za namen sofinanciranja z donacijami iz programa ISPA, kar prikazuje Tabela 18.

Tabela 17: Prikaz preizkušanja podpisov pooblaščenih oseb na zahtevku za plačilo

Zap. št.	Številka zahtevka za plačilo	Podpis vodje izgradnje CČN	Podpis direktorja Komunalne direkcije
1.	2001/001	Da	Da
2.	2002/002	Da	Da
3.	2002/003	Da	Da
4.	2002/004	Da	Da
5.	2002/005	Da	Da
6.	2002/006	Da	Da
7.	2002/007	Da	Da
8.	2002/008	Da	Da
9.	2002/009	Da	Da

Tabela 18: Prikaz preizkušanja pravilnosti izračunanega zneska na zahtevku za plačilo

Zap. št.	Številka zahtevka za plačilo (2)	Številka situacije, na katero se zahtevek za plačilo nanaša (3)	Znesek na zahtevku za plačilo za sofinanciranje v EUR (4)	Znesek na situaciji v EUR (5)	Izračunan znesek za sofinanciranje v EUR (6) = (5) * 50%	Ugotovljena razlika v EUR (7) = (6) - (4)
1.	2001/001	2000/SI/16/p/PE/001	54.481,33	108.962,66	54.481,33	0,00
2.	2002/002	2000/SI/16/p/PE/002	155.252,46	310.504,92	155.252,46	0,00
3.	2002/003	2000/SI/16/p/PE/003	178.426,94	356.853,88	178.426,94	0,00
4.	2002/004	2000/SI/16/p/PE/004	231.096,91	462.193,82	231.096,91	0,00
5.	2002/005	2000/SI/16/p/PE/005	70.491,29	140.982,58	70.491,29	0,00
6.	2002/006	2000/SI/16/p/PE/006	60.771,81	121.543,62	60.771,81	0,00
7.	2002/007	2000/SI/16/p/PE/007	111.697,14	223.394,28	111.697,14	0,00
8.	2002/008	2000/SI/16/p/PE/008	90.699,96	181.399,92	90.699,96	0,00
9.	2002/009	2000/SI/16/p/PE/009	59.292,16	118.584,32	59.292,16	0,00

Notranja revizorka je tudi ugotavljala, ali so podatki na zahtevku za plačilo identični s podatki na potrjeni izdani situaciji, kar prikazuje Tabela 19.

Tabela 19: Prikaz pravilnosti izračunane višine deleža donacije iz programa ISPA

Zap. št.	Številka zahtevka za plačilo (1)	Številka situacije, na katero se zahtevek za plačilo nanaša (2)	Znesek na zahtevku za plačilo za sofinanciranje v EUR (3)	Znesek na situaciji v EUR (4)	Izračunan znesek za sofinanciranje v EUR (5) = (4) * 50%	Ugotovljena razlika v EUR (6) = (5) - (3)
1.	2001/001	2000/SI/16/p/PE/001	54.481,33	108.962,66	54.481,33	0,00
2.	2002/002	2000/SI/16/p/PE/002	155.252,46	310.504,92	155.252,46	0,00
3.	2002/003	2000/SI/16/p/PE/003	178.426,94	356.853,88	178.426,94	0,00
4.	2002/004	2000/SI/16/p/PE/004	231.096,91	462.193,82	231.096,91	0,00
5.	2002/005	2000/SI/16/p/PE/005	70.491,29	140.982,58	70.491,29	0,00
6.	2002/006	2000/SI/16/p/PE/006	60.771,81	121.543,62	60.771,81	0,00
7.	2002/007	2000/SI/16/p/PE/007	111.697,14	223.394,28	111.697,14	0,00
8.	2002/008	2000/SI/16/p/PE/008	90.699,96	181.399,92	90.699,96	0,00
9.	2002/009	2000/SI/16/p/PE/009	59.292,16	118.584,32	59.292,16	0,00

Ker je plačilo izvajalcu izvedeno na podlagi odredbe za izplačilo, je notranja revizorka preverila, ali omenjeni dokument vsebuje podpis direktorja Komunalne direkcije. Prav tako je notranja revizorka preverila, ali vsaka odredba za izplačilo vsebuje žig prejema dokumenta s strani Oddelka za finance in proračun MOC ter vpisana datuma in podpisa župana in direktorice občinske uprave kot tudi doslednost izpolnjevanja zahtevanih podatkov, kar je prikazano v Tabeli 20 in Tabeli 21.

Tabela 20: Prikaz preizkušanja pravilnosti podpisov na odredbi za izplačilo

Zap. št.	Številka odredbe za izplačilo	Podpis direktorja Komunalne direkcije?	Žig datuma prejema odredbe za izplačilo na Oddelku za finance in proračun?	Datum podpisa župana?	Podpis župana?	Datum podpisa direktorice občinske uprave?	Podpis direktorice občinske uprave?
1.	2001/Odr/0001	Da	Da	Da	Da	Da	Da
2.	2002/Odr/0002	Da	Da	Da	Da	Da	Da
3.	2002/Odr/0003	Da	Ne	Da	Da	Da	Da
4.	2002/Odr/0004	Da	Da	Da	Da	Da	Da
5.	2002/Odr/0005	Da	Da	Da	Da	Da	Da
6.	2002/Odr/0006	Da	Ne	Da	Da	Da	Da
7.	2002/Odr/0007	Da	Da	Da	Da	Da	Da
8.	2002/Odr/0008	Da	Da	Da	Da	Da	Da
9.	2002/Odr/0009	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Tabela 21: Prikaz preizkušanja dosednosti izpolnjevanja podatkov na odredbi za izplačilo

Zap. št.	Številka odredbe za izplačilo	Številka situacije?	Številka pogodbe?	Datum situacije?	Datum zapadlosti?	Vrednost situacije?	Štroškovno mesto?	Številka konta?
1.	2001/Odr/0001	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
2.	2002/Odr/0002	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
3.	2002/Odr/0003	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
4.	2002/Odr/0004	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne
5.	2002/Odr/0005	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
6.	2002/Odr/0006	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
7.	2002/Odr/0007	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
8.	2002/Odr/0008	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
9.	2002/Odr/0009	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Naslednji postopek preverjanja, ki je prikazan v Tabeli 22, se nanaša na pravočasnost odpošiljanja potrdila o plačilu izvajalcu na MOPE in CFPE. Točka 6.2.15 Sporazuma (2002 str. 8) namreč določa, da mora občina poslati obvestilo o plačilu izvajalcu omenjenima institucijama v roku dveh dni po izvedenem plačilu. Notranja revizorka je datum plačila izvajalcu primerjala z datumom odpošiljatve, ki je bil razviden iz knjige odposlane pošte.



Tabela 22: Prikaz preizkušanja pravočasnosti odpošiljanja potrdila o plačani situaciji

Zap. št.	Številka obvestila o plačilu	Datum plačila situacije	Datum odpošiljatve obvestila
1.	2001/Obv/1	3. december 2001	4. december 2001
2.	2002/Obv/2	15. januar 2002	16. januar 2002
3.	2002/Obv/3	3. februar 2002	4. februar 2002
4.	2002/Obv/4	4. marec 2002	5. marec 2002
5.	2002/Obv/5	3. maj 2002	4. maj 2002
6.	2002/Obv/6	2. junij 2002	3. junij 2002
7.	2002/Obv/7	29. junij 2002	30. junij 2002
8.	2002/Obv/8	4. avgust 2002	5. avgust 2002
9.	2002/Obv/9	2. september 2002	3. september 2002

### 5.2.1.5 Ovrednotenje revizijskega tveganja in določitev obsega preizkušanja podatkov

Ovrednotenje revizijskega tveganja temelji na matriki spremenljivega tveganja pri odkrivanju, prikazani v Mednarodnih revizijskih standardih.

Tabela 23: Matrika sprejemljivega tveganja pri odkrivanju

		<i>Revizorjeva ocena tveganja pri kontroliranju</i>		
		<i>visoka</i>	<i>srednja</i>	<i>nizka</i>
<i>Revizorjeva ocena tveganja pri delovanju</i>	<i>visoka</i>	nizka	nizka	srednja
	<i>srednja</i>	nizka	srednja	visoka
	<i>nizka</i>	srednja	visoka	visoka

Vir: Mednarodni revizijski standard 400 - Ocenjevanje tveganja in notranje kontroliranje, Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju, 2001, str. 18

- Pri tem **visoka stopnja tveganja** pomeni, da je potrebno takojšnje ukrepanje vodstva za rešitev slabosti oz. pomanjkljivosti kontrol, ki bi lahko vodile k:
  - pomembni neskladnosti z zakoni in drugimi predpisi, ki jih mora spoštovati neposredni upravičenec sredstev donacij iz programa ISPA,
  - izgubi sredstev zaradi malomarnosti, slabega upravljanja, napak ter drugih nepravilnosti,
  - prevaram,
  - neizpolnitvi ključnih ciljev sofinanciranja s pomočjo donacij iz programa ISPA.

- **Srednja stopnja tveganja** pomeni potrebno pozornost s strani posloводства sodelujočih organizacij na določeni ravni za rešitev slabosti oz. pomanjkljivosti, ki bi lahko neugodno vplivale na sposobnosti vseh sodelujočih organizacij, da izpolni cilje sofinanciranja z donacijami iz programa ISPA. Slabosti oz. pomanjkljivosti so pomembne, vendar ne postavljajo neposrednega uporabnika donacij iz programa ISPA v neposredno tveganje.
- **Nizko stopnjo tveganja** predstavljajo zadeve, ki naj bi bile rešene, da bi zagotavljale le izpolnjevanje predpisov, vendar ne predstavljajo pomembne nevarnosti za dosego ciljev MOC kot končnega upravičenca denarnih sredstev donacij iz programa ISPA.

Notranja revizorka je na podlagi presojanja, ki je natančneje prikazan v poglavju 5.2.1.8, ocenila, da na področju delovanja kot na področju sistema notranjih kontrol obstaja nizka stopnja tveganja, kar glede na matriko sprejemljivega tveganja pri odkrivanju pomeni visoko stopnjo sprejemljivega tveganja pri odkrivanju, kar bi pomenilo manjšo velikost vzorca.

Na tej osnovi bi bilo mogoče izračunati velikost vzorca za preizkušanje podatkov, vendar se je notranja revizorka odločila za 100-odstotni preizkus podatkov. Vzrok temu je določitev **Evropskega urada za boj proti goljufijam (*European Anti-Fraud Office*)**, da je potrebno poročati omenjenemu uradu o vsaki najdeni napaki, katere vrednost presega 1 EUR, kar predstavlja prag pomembnosti. Takšna omejitev velja za države kandidatke, medtem ko je za države članice EU določena vrednost 4.000 EUR.

#### **5.2.1.6 Določitev revizijskega programa preizkušanja podatkov**

Revizijski program za preizkušanje sistema notranjih kontrol in podatkov je izdelan na podlagi Sporazuma, ki natančno določa postopke odobritve situacij in izplačevanja donacij iz programa ISPA.

Tabela 24: Revizijski program

<b>A.</b>	<b>PREDSTAVITEV</b>			
	<b>CENTRALNA ČISTILNA NAPRAVA</b>			
<b>B.</b>	<b>IZRAČUN OBSEGA PREIZKUŠANJA PODATKOV</b>			
	Določitev obsega preizkušanja podatkov je podana v poglavju 5.2.1.5.			
<b>C.</b>	<b>REVIZIJSKI CILJI</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ali so vse situacije zajete v knjigovodsko evidenco? (popolnost),</li> <li>• ali so situacije v knjigovodski evidenci zajete po resnični vrednosti? (vrednotenje),</li> <li>• ali so situacije, vključene v knjigovodsko evidenco, v skladu z Zakonom o računovodstvu in Enotnim kontnim načrtom za proračun, proračunske uporabnike in osebe javnega prava? (razkritje),</li> <li>• ali do sedaj zgrajena CČN, zaradi katere so bile izdane situacije, resnično obstaja? (obstoj),</li> <li>• ali do sedaj zgrajena CČN resnično pripada Mestni občini Celje? (lastništvo),</li> </ul>			
<b>D.</b>	<b>POSTOPKI PREIZKUŠANJA PODATKOV</b>	<b>ODGOVOR</b>	<b>POJASNILA</b>	<b>PODPIS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• preverjanje pravilnosti knjiženja situacij,</li> <li>• preizkušanje pravilnosti uporabljenega deviznega tečaja,</li> <li>• preizkušanje vrednosti situacij s knjiženimi zneski,</li> <li>• preizkušanje nakazil prejetih od MOPE ter njihovo knjiženje,</li> <li>• fizična preveritev, ali je CČN v gradnji,</li> <li>• preverjanje dokumentov iz katerih je razviden nakup zemljišča za gradnjo CČN.</li> </ul>			
<b>E.</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>			
	V postopkih preizkušanja podatkov ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.			

### 5.2.1.7 Preizkušanje podatkov

Ker gre za preizkušanje že vnešenih podatkov v knjigovodskih evidencah, je notranja revizorka preverila pravilnost knjiženja prejetih situacij, kar je prikazano v Tabeli 25.

Tabela 25: Prikaz preizkušanja pravilnosti knjiženja prejetih situacij na MOC

Zap. št.	Številka situacije	Knjižen znesek situacije v SIT	Knjiženje na kontu 4204 (debet)	Knjiženje na kontu 2200 (kredit)	Knjiženje na kontu 023 (debet)	Knjiženje na kontu 9000 (kredit)	Knjiženje pravilno
1.	2000/SI/16/p/PE/001	24.202.402,36	Da	Da	Da	Da	Da
2.	2000/SI/16/p/PE/002	69.335.028,16	Da	Da	Da	Da	Da
3.	2000/SI/16/p/PE/003	80.179.976,47	Da	Da	Da	Da	Da
4.	2000/SI/16/p/PE/004	103.105.791,17	Da	Da	Da	Da	Da
5.	2000/SI/16/p/PE/005	31.613.130,14	Da	Da	Da	Da	Da
6.	2000/SI/16/p/PE/006	27.346.488,00	Da	Da	Da	Da	Da
7.	2000/SI/16/p/PE/007	50.397.548,51	Da	Da	Da	Da	Da
8.	2000/SI/16/p/PE/008	41.070.445,24	Da	Da	Da	Da	Da
9.	2000/SI/16/p/PE/009	27.792.071,86	Da	Da	Da	Da	Da

Sledilo je preizkušanje pravilnosti uporabe deviznega tečaja pri preračunu zneskov plačil iz SIT v EUR. MOC mora v skladu s točko 6.2.19 Sporazuma (2002, str. 8) preračunati SIT v EUR po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan pred izvršenim plačilom, kar je prikazano v Tabeli 26.

Tabela 26: Prikaz preizkušanja pravilnosti uporabljenega deviznega tečaja

Zap. št.	Številka situacije	Znesek na situaciji v EUR	Knjižen znesek	Datum plačila situacije	Izračunan uporabljen tečaj SIT/EUR	Srednji tečaj Banke Slovenije na dan pred plačilom	Razlika
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) / (2)	(6)	(7)
1.	2000/SI/16/p/PE/001	108.962,66	24.202.402,36	3. december 2001	222,1165	222,1165	0,0000
2.	2000/SI/16/p/PE/002	310.504,92	69.335.028,16	15. januar 2002	223,2977	223,2977	0,0000
3.	2000/SI/16/p/PE/003	356.853,88	80.179.976,47	3. februar 2002	224,6857	224,6857	0,0000
4.	2000/SI/16/p/PE/004	462.193,82	103.105.791,17	4. marec 2002	223,0791	223,0791	0,0000
5.	2000/SI/16/p/PE/005	140.982,58	31.613.130,14	3. maj 2002	224,2343	224,2343	0,0000
6.	2000/SI/16/p/PE/006	121.543,62	27.346.488,00	2. junij 2002	224,9932	224,9932	0,0000
7.	2000/SI/16/p/PE/007	223.394,28	50.397.548,51	29. junij 2002	225,5991	225,5991	0,0000
8.	2000/SI/16/p/PE/008	181.399,92	41.070.445,24	4. avgust 2002	226,4083	226,4083	0,0000
9.	2000/SI/16/p/PE/009	118.584,32	27.792.071,86	2. september 2002	227,1811	227,1811	0,0000

Notranja revizorka je v skladu z revizijskim programom preverila tudi pravilnost vrednosti situacij s knjiženimi zneski, kar prikazuje Tabela 27.

Tabela 27: Prikaz preizkušanja vrednosti situacij s knjiženimi zneski

Zap. št.	Številka situacije	Znesek na situaciji v EUR	Preračunan znesek v SIT	Knjižen znesek	Razlika	Ali je knjižena vrednost situacije pravilna?
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4) - (3)	(6)
1.	2000/SI/16/p/PE/001	108.962,66	24.202.402,36	24.202.402,36	0,00	Da
2.	2000/SI/16/p/PE/002	310.504,92	69.335.028,16	69.335.028,16	0,00	Da
3.	2000/SI/16/p/PE/003	356.853,88	80.179.976,47	80.179.976,47	0,00	Da
4.	2000/SI/16/p/PE/004	462.193,82	103.105.791,17	103.105.791,17	0,00	Da
5.	2000/SI/16/p/PE/005	140.982,58	31.613.130,14	31.613.130,14	0,00	Da
6.	2000/SI/16/p/PE/006	121.543,62	27.346.488,00	27.346.488,00	0,00	Da
7.	2000/SI/16/p/PE/007	223.394,28	50.397.548,51	50.397.548,51	0,00	Da
8.	2000/SI/16/p/PE/008	181.399,92	41.070.445,24	41.070.445,24	0,00	Da
9.	2000/SI/16/p/PE/009	118.584,32	27.792.071,86	27.792.071,86	0,00	Da

Tabela 28 prikazuje preizkušanje pravilnosti knjiženja nakazanih zneskov od MOPE, ki predstavljajo donacije iz programa ISPA.

Tabela 28: Prikaz preizkušanja pravilnosti knjiženja prejetih nakazil od MOPE

Zap. št.	Številka zahtevka za izplačilo	Nakazan znesek od MOPE	Knjiženje na konto (debet)	Knjiženje na konto (kredit)	Knjiženje pravilno?
1.	2001/001	12.024.454,49	1100	740001	Da
2.	2002/002	34.303.306,54	1100	740001	Da
3.	2002/003	39.663.077,61	1100	740001	Da
4.	2002/004	51.079.055,23	1100	740001	Da
5.	2002/005	15.665.565,07	1100	740001	Da
6.	2002/006	13.573.244,00	1100	740001	Da
7.	2002/007	24.899.326,23	1100	740001	Da
8.	2002/008	20.338.153,36	1100	740001	Da
9.	2002/009	13.766.973,33	1100	740001	Da

Notranja revizorka je preverila, ali gradnja CČN resnično poteka, zato je osebno obiskala gradbišče. Poleg tega je preverila lastništvo omenjenega zemljišča. Iz zemljiško-knjižnega izpiska št 599/03 je razvidno, da je parcela št. 1256/98, na kateri poteka gradnja CČN, vpisana v katastrski občini Celje in je last MOC.

#### 5.2.1.8 Presojanje pridobljenih spoznanj

- **Presojanje začetnega analitičnega preiskovanja:** odstotek izkoriščenosti proračunskih sredstev MOC je v okviru načrtovanega, saj je sama gradnja približno na polovici, zato je

mogoče zaključiti, da bodo proračunska sredstva v celoti porabljena. Enako velja tudi za odstotek izkoriščenosti sredstev donacij iz programa ISPA.

- **Presojanje računalniškega okolja:** na podlagi pridobljenih informacij o računalniškem okolju je notranja revizorka presodila, da računalniška oprema in program delujeta zanesljivo.
- **Presojanje računovodskega sistema:** MOC uporablja Enotni kontni načrt za proračun, proračunske uporabnike in osebe javnega prava. Ekonomske kategorije, ki so se pojavile pri gradnji CČN, so pravilno razvrščene v posamezne razrede in konte, zato notranja revizorka ugotavlja, da računovodski sistem deluje zanesljivo.
- **Presojanje sistema notranjih kontrol:** pri preizkušanju sistema notranjih kontrol, ki je prikazano v poglavju 5.2.1.4, je notranja revizorka ugotovila naslednje pomanjkljivosti:
  - MOC nima v posebnega priročnika, v katerem bi bila podrobno opisana dela in naloge zaposlencev, ki sodelujejo pri projektu izgradnje CČN. Podroben opis je potrebno imeti v skladu s sistemom EDIS, ki ga zahteva EU. Takšen priročnik bi omogočal, da bi vsak zaposlenec lahko nadomestil drugega zaposlenca brez posebnega uvajanja na določenem delovnem mestu potem, ko bi si prebral podroben opis del in nalog. Glede na stopnje tveganja opredeljene v poglavju 5.2.1.5 notranja revizorka pomanjkljivost ocenjuje s srednjo stopnjo.
  - Kartoni deponiranih podpisov obstajajo samo pri nekaterih pravnih osebah, ki sodelujejo pri postopku preverjanja in odobravanja dokumentacije v zvezi z gradnjo CČN; npr. na MOC. S tem ni zagotovljene kontrole, ki bi omogočala hitrejše odkrivanje ponarejenih podpisov. Ker pri naknadnem preverjanju s pomočjo izdelanega obrazca notranja revizorka ni ugotovila napak, je omenjeno pomanjkljivost ocenila z nizko stopnjo tveganja.
  - Pri izdanih situacijah št.: 2000/SI/16/p/PE/002, 2000/SI/16/p/PE/005, 2000/SI/16/p/PE/006 ni parafe nadzornega inženirja izvajalca, ki bi potrjeval pregled primerjave količin opravljenih gradbenih del in porabljenega materiala z gradbeno knjigo. Ker situacijo naknadno podpiše tudi odgovorni inženir, ki s svojim podpisom jamči usklajenost obračunske situacije z dejansko opravljenim delom, je notranja revizorka ugotovitev ocenila z nizko stopnjo tveganja.
  - Na odredbah za izplačilo št. 2002/Odr/0003 in št. 2002/Odr/0006 ni žiga tajništva Oddelka za finance in proračun, tako da ni razviden datum dospelja dokumentacije na omenjeni oddelek. Ker ugotovljena pomanjkljivost ne predstavlja pomembne nevarnosti za doseg ciljev MOC pri gradnji CČN financirane iz program ISPA, je ugotovitev opredeljena z nizko stopnjo tveganja.
  - Na dokumentu odredba za izplačilo št. 2002/Odr/0004 ni vpisanega konta. Ker ugotovitev ne predstavlja pomembne nevarnosti za doseg ciljev MOC pri gradnji CČN, je notranja revizorka ocenila pomanjkljivost z nizko stopnjo tveganja.

- **Preizkušanje podatkov:** na podlagi rezultatov, pridobljenih pri preizkušanju podatkov, je notranja revizorka presodila, da so podatki prikazani v knjigovodskih evidencah resnični in pošteni.

Na podlagi presojanja z vseh zgoraj navedenih vidikov je notranja revizorka ocenila, da naj bi bile ugotovljene slabosti oz. pomanjkljivosti rešene, tako da bi zagotavljale izpolnjevanje predpisov, vendar slabosti oz. pomanjkljivosti ne predstavljajo pomembne nevarnosti pri zagotavljanju zakonite, gospodarne in namenske ter strokovno utemeljene porabe denarnih sredstev donacij iz programa ISPA.

#### 5.2.1.9 Revizijsko poročanje

Na podlagi ugotovljenih spoznanj je notranja revizorka izdala Osnutek revizijskega poročila in ga poslala vsem sodelujočim pravnim osebam pri gradnji CČN. V skladu s Pravilnikom (2000, str. 8) so vsi prejemniki osnutka sporočili pripombe, mnenja in stališča glede ugotovitev pregleda, ki so se usklajevala na skupnem sestanku. Po opravljeni uskladitvi je notranja revizorka izdala končno revizijsko poročilo. Struktura revizijskega poročila je naslednja:

- **Uvod**, v katerem je opredeljena pravna podlaga za izvedbo revizije.
- **Splošno** zajema splošne podatke o CČN.
- **Področje revidiranja**, ki se v tem primeru nanaša na preizkušanje notranjih kontrol in podatkov v zvezi s porabo denarnih sredstev donacij iz programa ISPA.
- **Uporabljena metodologija**, ki se nanaša na razgovore s ključnimi osebami, preizkušanje sistema notranjih kontrol in podatkov ter njihovo primerjavo z določbami dokumentov v zvezi z donacijami iz programa ISPA.
- **Splošni zaključek**, kjer je podana strokovna ocena, da imajo revidirane organizacije vzpostavljen sistem notranjih kontrol, ki ga je, glede na podrobne ugotovitve, potrebno še izboljšati.
- **Opredelevitev stopenj tveganja**, ki so navedena v poglavju 5.2.1.5.
- **Podrobne ugotovitve in priporočila:** v tem poglavju so prikazane podrobne ugotovitve iz poglavja 5.2.1.8 ter v zvezi z njimi ustrezna priporočila, ki se nanašajo na čimprejšnjo odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. V kolikor je smiselno, je podan tudi rok za njihovo odpravo.

#### 5.2.1.10 Revizijsko delovno gradivo

Kot rezultat revidiranja je nastalo revizijsko delovno gradivo, ki edino omogoča vpogled v opravljeno revidiranje in je tako edini dokaz o pravilni izvedbi, kajti samo s pomočjo trdnih dokazov je mogoče ubraniti strokovnost opravljenega revidiranja.

V primeru CČN se je na vseh stopnjah zbiralo in oblikovalo delovno gradivo, ki ga je bilo potrebno urediti po določeni sistematiki, in sicer tako, da je delovno gradivo razdeljeno na spodaj navedene sekcije, ki so označene s šiframi in tako skupaj tvorijo zaokroženo celoto:

**1000 - Opis poslovanja s sredstvi ISPA** zajema dokumente, iz katerih je mogoče razbrati način delovanja revidiranca, npr. Protokol izdelave obračunske situacije, potrditve situacije in izplačila, Priročnik za delavce v Oddelku za finance in proračun Mestne občine Celje, Navodilo za potek dokumentacije in knjigovodsko evidentiranje projekta CČN.

**2000 - Vprašalniki**; npr. vprašalnik za presojo okolja kontroliranja pri projektu CČN, vprašalnik za presojo računovodskega sistema.

**3000 - Revizijski delovni papirji**; npr. izvedbeni načrt revidiranja, revizijski program, zabeležka dnevnega reda začetnega sestanka, pregled delovnih dni pri revidiranju, naloge revidirane organizacije oz. revidiranega področja.

**4000 - Preizkušanje delovanja notranjih kontrol** zajema delovno gradivo (npr. tabele), ki je nastalo pri njihovem preizkušanju.

**5000 - Preizkušanje podatkov** zajema delovno gradivo, ki je nastalo pri preizkušanju podatkov.

**6000 - Poročanje**, kjer sta arhivirana izvod osnutka in končnega revizijskega poročila.

**7000 - Korespondenca** zajema vse dopise v zvezi z revidiranjem CČN.

Vsaka listina, ki se nahaja v revizijskem arhivu je posebej označena, in sicer:

- V desnem zgornjem kotu ima t. i. referenco; to je številka iz katere je razvidno, pod katero sekcijo je vložena. (Primer: ker spada Vprašalnik za presojo računovodskega sistema pri projektu CČN v sekcijo 4000, ima zaporedno številko 4001, naslednja listina ima številko 4002 itd.).
- Pod zaporedno številko je datum pridobitve listine ter začetni črki imena in priimka notranjega revizorja.
- Na zgornjem robu notranji revizor napiše naslov listine, pod njim pa ime projekta in letnico opravljenega revidiranja.
- V primeru, da je listino pripravil revidiranec, notranji revizor vpiše v zgornji levi kot kratico PR, ki pomeni "pripravil revidiranec".

Pri tem je revizijsko gradivo razdeljeno na stalni in sprotni revizijski arhiv. Stalni revizijski arhiv vsebuje tiste podatke, ki imajo trajnejšo vrednost za revizorja. Vpogled v stalni revizijski arhiv omogoča hitro seznanjanje s poslovanjem revidiranca ter hitrejše in učinkovitejše revidiranje. V primeru CČN vsebuje: organizacijske sheme, Pravilnik o računovodstvu Mestne občine Celje, Priročnik za delavce v Oddelku za finance in proračun, Protokol izdelave obračunske situacije, potrditve situacije in izplačila ter druge dokumente.

Sprotni revizijski arhiv vsebuje revizijske zapiske, ki so predmet trenutnega proučevanja; kot so: celovit revizijski načrt, vprašalniki, zapiski o sestankih, delovni zapiski s komentarji in zaključki ter razne preglednice.



## SKLEP

Evropska unija, kot jo poznamo danes, predstavlja rezultate procesov unifikacije tako na gospodarskem kot tudi na političnem področju, ki so se odvijali od leta 1951, ko je bila s Pariško pogodbo ustanovljena **Evropska skupnost za premog in jeklo** (*European Coal and Steel Community*). Pozitivni učinki, ki so nastali na področju ekonomske integracije, so dali zagon novim integracijskim procesom: vzpostavitev carinske unije ter skupnega trga. Zadnji korak v tej smeri predstavlja Maastrichtska pogodba, podpisana leta 1992, ki pomeni najvišjo stopnjo integracije v obliki ekonomske in monetarne unije.

Pri trenutnih integracijskih procesih gre za novo, napredno obliko povezovanja držav, ki odločilno vpliva na razvoj celotnega kontinenta in s tem njegove prebivalce. Kljub notranjim težavam, ki pestijo Evropsko unijo, postaja nova, združena Evropa realnost. Vstopanje novih držav iz srednje in vzhodne Evrope je zapleten proces, ki hkrati za Evropsko unijo predstavlja velik izziv. Sedanjih petnajst članic in prvih deset držav kandidatk predstavlja zelo različno socialno-ekonomsko strukturo, ki ima velik razpon razvitosti. Zato Evropska komisija na podlagi Agende 2000 predvideva postopno vključevanje držav kandidatk v različne programe Evropske unije, kar naj bi omogočalo hitrejšo seznanjanje s politikami, zakonodajo, postopki in delovnimi metodami Evropske unije. V ta namen je predvidena tudi predpristopna pomoč v obliki programov **PHARE** (*Poland and Hungary - Aid for Rebuilding of Economy*), **SAPARD** (*Special Action for a Pre-Accession for Agriculture and Rural Development*) in **ISPA** (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*). Najprej je bil oblikovan program PHARE, medtem ko sta po letu 2000, ko se je pričelo še intenzivnejše pripravlanje držav kandidatk na vstop v Evropsko unijo, pričela delovati še dva instrumenta, in sicer SAPARD in ISPA. Prvi je namenjen odpravljanju razlik v razvitosti na področju kmetijstva, medtem ko je drugi za področje okolja in prometa. Višina podeljene pomoči iz naslova donacij iz programa ISPA je odvisna od kriterijev, kot so število prebivalcev, bruto družbeni produkt na prebivalca in površina državnega ozemlja.

Podlaga za uporabo predpristopne pomoči je Slovenija opredelila v dokumentu Partnerstvo za pristop, kjer je eno izmed prednostnih področij pri usklajevanju slovenske zakonodaje z zakonodajo EU tudi okolje, s katerim se je Slovenija obvezala sprejeti zakone in podzakonske akte na tem področju, izdelati programe usklajevanja z ustreznimi direktivami na področjih ravnanja z odpadki, nadzorovanja onesnaževanja zraka, nadzora na industrijskim onesnaževanjem, kemikalij, gensko spremenjenih organizmov, jedrske zaščite ter zaščite pred sevanji.

Omenjeni dokument je osnova za Nacionalni program varstva okolja in Nacionalno strategijo ISPA za področje okolja, ki določa strategijo Slovenije za prepoznavanje in izbiro projektov na področjih čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo in ravnanja z odpadki, ki so predlagani za financiranje s sredstvi donacij iz programa ISPA. Nacionalna strategija ISPA za področje okolja je bila podlaga za sprejetje Operativnih programov na področju komunalnih odpadnih voda in področju ravnanja z odpadki, v katerih so navedeni konkretni

projekti. Vsak projekt ima t. i. izvedbeni cikel sestavljen iz sedmih faz, in sicer: načrtovanja, programiranja, izvajanja, izvajanja samega projekta, spremljanja in ocenjevanja, evidentiranja ter revidiranja.

Evropska unija med drugim tudi zahteva uvedbo **systema EDIS** (*Extended Decentralised Implementing System*) oz. razširjenega decentraliziranega upravljanja javnih financ, ki pomeni sistem urejenega notranjega nadzora javnih financ, vzpostavitev neodvisnih notranjerevizijskih služb ter centralnega organa, ki je odgovoren za razvoj in usklajevanje sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja. Vzpostavitev sistema EDIS poteka v štirih fazah. Slovenija je do sedaj zaključila prvo fazo, medtem ko je druga faza v izvajanju. Nezmožnost vzpostavitve sistema EDIS do vključitve Slovenije v Evropsko unijo bi pomenilo prepoved črpanja sredstev iz kohezijskega in strukturnih skladov.

Slovenija je v Zakon o javnih financah vključila zahteve sistema EDIS glede vzpostavitve notranjerevizijskih služb in centralnega nadzornega organa, to je Službe za nadzor proračuna, ki deluje v okviru Ministrstva za finance. Hkrati je v tem zakonu določeno, da bo omenjeno ministrstvo skrbelo za predpisovanje usmeritev za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ ter smernic in metodike.

Notranjerevizijske službe neposrednih proračunskih uporabnikov tako izvajajo naloge notranjega revidiranja v smislu preverjanja sistemov notranjih kontrol, podajanja ocene tveganja, ki je podlaga za izdelavo načrta revizij, preverjanja zahtevkov za izplačila sredstev kot tudi sodelovanje in pomoč zunanjim revizorjem. Pri svojem delu mora upoštevati predpise in pravila o notranjem revidiranju.

Vse našteve naloge opravlja tudi Službe za notranjo revizijo na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo, ki deluje na podlagi Pravilnika o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo in pokriva področje nadzora nad proračunsko porabo, zakonitostjo in učinkovitostjo, zagotavljanja varovanja sredstev in premoženja ministrstva ter organov v sestavi. Njena neodvisnost je zagotovljena z neposredno odgovornostjo ministru. Pri tem se naloge revidiranja nanašajo tako na proračunska sredstva, kot na sredstva iz naslova predpristopne pomoči.

Na področju donacij iz programa ISPA je Služba za notranjo revizijo izvedla samoocenitev omenjenega ministrstva kot del skupne samoocenitve, ki predstavlja prvo fazo uvedbe sistema EDIS. Izvedena je bila na področju organizacijske strukture ministrstva, sistema poslovanja s sredstvi donacij iz programa ISPA, ocenitve strokovnosti zaposlencev v službah, ki sodelujejo pri podeljevanju omenjenih sredstev, vzpostavljenih notranjih finančnih kontrolah ter zaščiti finančnih interesov Vlade RS in Evropske unije. Samoocenitev je bila izvedena s pomočjo vprašalnika, ki ga je prejela od Službe za nadzor proračuna ter razgovorov z odgovornimi osebami na samem ministrstvu. Na podlagi pridobljenih informacij je Služba za notranjo revizijo ugotovila pomanjkljivosti obstoječega sistema na

ministrstvu in zanje podala ustrezna priporočila. Kot merila je pri samoocnitvi upoštevala določila za vzpostavitev sistema EDIS.

Druga naloga, ki jo je opravila Služba za notranjo revizijo v zvezi z donacijami iz programa ISPA, se nanaša na revidiranje Centralne čistilne naprave v Celju, pri čemer sta se pojavila dva problema, in sicer kljub zakonskim določilom o predpisovanju smernic in metodike s strani Ministrstva za finance, metodologija še ni bila podana. Drugi problem se nanaša na opredelitev pristojnosti revidiranja Službe za notranjo revizijo.

Slednji problem bi bilo mogoče rešiti z natančno opredelitvijo pristojnosti Službe za notranjo revizijo v finančnem memorandumu. Glede na to, da mora notranji revizor preveriti tudi namensko porabo sredstev donacij iz programa ISPA, bi bilo smiselno, da bi imel notranji revizor pristojnost revidiranja vseh oseb, ki pri gradnji s tovrstnim financiranjem sodelujejo: občino kot končnega upravičenca donacij iz programa ISPA, družbo, ki opravlja nalogo nadzornega inženirja ter samega izvajalca ob vednosti Službe za nadzor proračuna.

Samo revidiranje naj poteka v skladu s splošno sprejeto metodologijo z upoštevanjem specifičnih lastnosti, ki se pri tem pojavljajo. Pred samim revidiranjem naj notranji revizor samo revidiranje načrtuje in pridobi spoznanja o revidirancu s pomočjo spoznavanja računalniškega okolja, računovodskega sistema in sistema notranjih kontrol. Nato naj sledi preizkušanje sistema notranjih kontrol. Ker je **Evropski urad za boj proti goljufijam** (*European Anti-Fraud Office*) določil, da je potrebno poročati o vsaki napaki, večji od 1 EUR, omenjeni znesek pri revidiranju predstavlja prag pomembnosti. V primeru revidiranja Centralne čistilne naprave v Celju, se zato kljub oceni o nizkem tveganju pri delovanju sistema notranjih kontrol, obseg preizkušanja podatkov ni zmanjšal, ampak je bil 100 odstoten. Na podlagi preizkušanja podatkov sistema notranjih kontrol in podatkov je sledilo revizijsko poročanje. Kot dokaz o opravljeni reviziji je potrebno vzpostaviti sistem arhiviranja delovnega gradiva v stalni in sprotni revizijski arhiv.

# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

1. Aljančič Mojca, Bogdanovič Sara Dragana: Regionalna politika. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 2000. 72 str.
2. Benko Riana: Programi pomoči EU. Ljubljana: IPTZ - Inštitut za prenos znanja in tehnologije, 1999. 115 str.
3. Bizjak Andrej: Strukturni skladi v Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 44 str.
4. Clancy Eugene et al.: Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj. Ljubljana: Umanotera, 1998. 122 str.
5. Farič Metka: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 91 str.
6. Horvat Andrej: Treniranje za polnopravno članstvo v Evropski uniji. Evrobilten, Ljubljana, 2000, 15, str. 10.
7. Horvat Robert: Notranja revizija v državnem ministrstvu. Naše gospodarstvo, Ljubljana, 1999, 3 - 4, str. 229 - 241.
8. Jamnik Silva: Državno revidiranje in novosti v javnih financah. Zbornik referatov, Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 2000, 216 str.
9. Knez Rajko: Institucije v Evropski uniji. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 13(2002), 11, str. 153 - 165.
10. Knez Rajko: Komisija evropskih skupnosti. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 13(2002a), 11, str. 154 - 165.
11. Koletnik Franc: Raziskovanje in dosežki v reviziji. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 1996. 132 str.
12. Lesjak Mira: Ustroj notranjih kontrol in ureditev notranjega revidiranja pri neposrednih uporabnikih državnega proračuna. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 11(2000), 12, str. 9 - 21.
13. Likar Aleš: Pomoč dosegljiva septembra. Evrobilten, Ljubljana, 2000, 17, str. 10 - 11.
14. Maher Neva: Namen ocenjevanja gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev ter izzivi pri tem. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 13(2002), 2, str. 27 - 48.
15. Maher Neva: 15 evropskih smernic državne revizije, priporočilo za države Evropske unije. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 10(1999), 2, str. 17 - 22.
16. Managing Public Expenditure - A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD, 2001. 500 str.
17. Markočič Vanja: Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo in priprava na sodelovanje v strukturnih skladih. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 87 str.
18. McCormick John: Understanding the European Union. B.k., 1999. 251 str.
19. Mednarodni standardi revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001. 450 str.

20. Moussis Nicholas: Access to European Union. B.k.: European study service, 1999. 584 str.
21. Možič Cecillija: Zakon o računovodstvu s komentarjem. Radovljica: Skriptorij KA, 1999. 109 str.
22. Praznik Ksenija: Ekonomske prednosti notranjega revidiranja za velika podjetja. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 10(1999), 5/6, str. 34 - 51.
23. Pervanje Anton: Evropska ekonomska in monetarna unija - problemi in perspektive. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 51 str.
24. Priprava pridruženih držav srednje in vzhodne Evrope na vključitev v notranji trg EU - Bela knjiga: Aneks. Ljubljana: Delegacija Evropske komisije v Sloveniji, 1997. 365 str.
25. Rakar Robert: Največji zalogaj bo postavitve informacijskega sistema. Evrobilten, Ljubljana, 2000, 18, str. 5 - 6.
26. Revizijski standardi INTOSAI. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1994. 79 str.
27. Rožič Erika: Izvajanje programov Phare v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 45 str.
28. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1996. 1714 str.
29. Slovenski računovodski standardi 2001. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2002. 313 str.
30. Standardi notranjega revidiranja. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2003. 270 str.
31. Šerjak Sonia Vera: Primerjava vplivnosti notranje in zunanje revizije na kakovost (odličnost) poslovanja podjetja. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 38 str.
32. Taylor H. Donald, Glezen G. William: Revidiranje - zasnove in postopki. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1996. 1078 str.
33. Turk Ivan: Pojmovnik računovodstva, financ in revizije. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2000. 1083 str.
34. Tušek Boris, Žagar Lajoš: Vloga notranjega revidiranja pri odločanju v podjetju. Revizor, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 10(1999), 2, str. 20 - 46.
35. Vehar Primož: Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani z uvodnimi pojasnili in stvarnim kazalom. Splošna vprašanja o pravu evropskih skupnosti ter pregled nekaterih mejnikov v odnosih med Republiko Slovenijo in Evropsko unijo oziroma Evropskimi skupnostmi. Ljubljana, Uradni list RS, 1999, str. 19 - 22.
36. Vidovič Zdenka, Milatovič Jurij, Hren Miran: Nadzor nad porabo proračunskih sredstev. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2001. 76 str.
37. Whittington O. Ray, Pany Kurt: Principles of Auditing and Other Assurance Services. B.k.: McGeaw-Hill International Editions, 2001. 816 str.

## VIRI

1. Centralna čistilna naprava.  
(URL: [http://www.bass.si/vo-ka/podjetje/dejavnost/program\\_ISPA.htm](http://www.bass.si/vo-ka/podjetje/dejavnost/program_ISPA.htm)), VOKA-Vodovod kanalizacija d.d., Javno podjetje Celje, 17.12.2002.
2. Čistilna naprava Celje - opis procesa in koncept krmiljenja. Celje, 2002. 28 str.
3. Državni program za prevzem pravnega reda Evropske unije.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/>), Urad vlade RS za informiranje, 7.4.2003
4. Enlargement Process and the Three Pre-Accession Instruments: PHARE, ISPA, SAPARD. Proceedings of the Conference Organised by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union, B.k., 2001. 30 str.
5. Evropski sporazum o pridružitvi.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/evropski-sporazum/besedilo/>), Urad Vlade RS za informiranje, 7.4.2003.
6. Implementing Agreement for Effective Management of ISPA Environmental Measure. Brussels, 2002. 14 str.
7. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA). B.k., 2002. 36 str.
8. Interno navodilo za izvajanje predakreditacijskih pregledov in analize pomanjkljivosti pri proračunskih uporabnikih RS. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002. 3 str.
9. ISPA.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/evropomocnik/question/359-82/>), Urad Vlade RS za informiranje, 13.3.2003.
10. ISPA Projects.  
(URL: <http://www.europa.ue.int/comm/europeaid/cgi/frame12.pl/.htm>), European Communities, 8.11.2002.
11. Izvajanje pomoči.  
(URL: <http://www.gov.si/svez/.html>), Služba Vlade RS za evropske zadeve, 8.10.2002.
12. Kdo smo.  
(URL: <http://www.sigov2.sigov.si/mop/kdosmo/organigram/>), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 22.4.2003.
13. Nacionalna strategija ISPA.  
(URL: [http://www.gov.si/mop/podrocja/urad\\_za\\_evropske\\_zadeve\\_sektorvpv/strategije/ispa](http://www.gov.si/mop/podrocja/urad_za_evropske_zadeve_sektorvpv/strategije/ispa)), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 13.3.2003.
14. Nacionalni program varstva okolja. Ljubljana: Državni zbor RS, 1999. 50 str.
15. Navodilo za finančno poslovanje Ministrstva za okolje, prostor in energijo. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 2000. 45 str.
16. Nekateri osnovni dogovori in posledice procesa vključevanja Slovenije v EU. B.k., B.l., 6 str.
17. Organi in institucije EU.  
(URL: [http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Vodic/vodic.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Vodic/vodic.htm)), Delegacija evropske komisije, 8.10.2002.

18. Organigram.  
(URL: <http://www.gov.si/ops/slo/index.html>), Urad Vlade RS za informiranje  
22.10.2002.
19. Partnerstvo za pristop.  
(URL: <http://www.gov.si/evropa/vkljucevanje/partnerstvo-za-pristop-99/>), Urad Vlade  
RS za informiranje, 7.4.2003.
20. Podrobnejša predstavitev projekta za mesto Lendava.  
(URL: [http://www.lendava.net/modules.php?name=HTML\\_Pages&act&id=78](http://www.lendava.net/modules.php?name=HTML_Pages&act&id=78)), 1.9.2002.
21. Pogajanja med Slovenijo in Evropsko unijo.  
(URL: <http://www.gov.si/ops/slo/organizacija/indeks.htm>), Urad Vlade RS za  
informiranje, 10.10.2002.
22. Pogajalsko izhodišče RS za področje 22- Okolje. Ljubljana, 1998. 33 str.
23. Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v RS.  
Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002. 36 str.
24. Poročilo za oceno usposobljenosti Ministrstva za okolje, prostor in energijo za izvajanje  
projektov EDIS ISPA. Ljubljana: Služba za nadzor proračuna Ministrstva za finance,  
2002. 11 str.
25. Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in  
energijo. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 2000. 11 str.
26. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za okolje,  
prostor in energijo. Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 2001. 53 str.
27. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS za leto 2002 in 2003 (Uradni list RS,  
št. 66/2001).
28. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ  
(Uradni list RS, št.72/02).
29. Predpristopna pomoč.  
(URL: [http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Predpristopna\\_pomoč/Pomoč.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Predpristopna_pomoč/Pomoč.htm)),  
Delegacija evropske komisije, 8.10.2002.
30. Priprava pogajalskih izhodišč.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/pogajanja-priprava/.htm>), Urad Vlade RS  
za informiranje, 14.3.2002.
31. Projekti ISPA s področja okolja.  
(URL: <http://www.gov.si/svez/svez-web.NSF>), Služba Vlade RS za evropske zadeve, 1.8.  
2002.
32. Referenduma EU in Nato - 23.3.2003.  
(URL: <http://www.gov.si/rkv.si/referendum/eu-nato/>), Republiška volilna komisija,  
7.4.2003.
33. Regular Report on Slovenia's Progress Towards Accession 2002. Brussels, 2003.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/>), Urad Vlade RS  
za informiranje, 7.4.2003.
34. Slovenija končala pogajanja.  
(URL: <http://www.evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-12-18>), Urad Vlade RS za  
informiranje, 13.3.2003

35. Structural Indicators.  
(URL: <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?Catalogue-Eurostat>), European Communities, 26.3.2003.
36. Strukturna pomoč.  
(URL: <http://www.gov.si/svez/.html>), Služba Vlade RS za evropske zadeve, 14.10.2002.
37. Širitev brez primere.  
(URL: [http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Siritev/siritev.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Siritev/siritev.htm)), Delegacija evropske komisije, 8.10.2002.
38. The Environmental Acquis.  
(URL: <http://www.kske.fgg.uni-lj.si/cemehe/Legislation.htm>), 27.3.2003.
39. Uredba sveta (ES) št. 1267/99. Bruselj, 1999.
40. Usmeritve za državno notranje revidiranje. Ljubljana: Služba za nadzor proračuna Ministrstva za finance, 2003. 41 str.
41. Varstvo okolja.  
(URL: <http://www.rcr-zasavje.si/arhiv/oko/oko13.html>), Regionalni center za razvoj Zasavja, 1.4.2003.
42. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99).
43. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).
44. Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01).
45. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93).
46. Zgodovina integracijskih procesov.  
(URL: [http://www.evropska-unija.si/Evropska\\_unija/Vodic/Uvod.htm](http://www.evropska-unija.si/Evropska_unija/Vodic/Uvod.htm)), Delegacija evropske komisije, 8.10.2002.



## SLOVAR PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Tuj izraz	Izraz v slovenskem jeziku
Appendix to Tender	Dodatek k ponudbi
Application Form	Vloga
Central Financing and Contracting Unit	Centralna finančna in pogodbeno enota
Check-list	Kontrolnik
Committee of Permanent Representatives	Odbor stalnih predstavnikov
Committee of the Regions	Odbor regij
Compliance Auditing	Revidiranje skladnosti s predpisi
Council of the European Union	Svet EU
Directorate - General for Regional Development	Generalna direkcija za regionalni razvoj
Economic and Social Committee	Odbor za gospodarske in socialne zadeve
European Act	Enotna evropska listina
European Agreement	Evropski sporazum
European Agriculture Guidance and Guarantee Fund	Evropski kmetijsko-usmerjevalni in jamstveni sklad
European Anti-Fraud Office	Evropski urad za boj proti goljufijam
European Atomic Energy Community	Evropska skupnost za atomsko energijo
European Central Bank	Evropska centralna banka
European Coal and Steel Community	Evropska skupnost za premog in jeklo
European Commission	Evropska komisija
European Council	Evropski svet
European Court of Auditors	Evropsko računsko sodišče
European Court of Justice	Evropsko sodišče
European Economic Community	Evropska gospodarska skupnost
European Investment Bank	Evropska investicijska banka
European Regional Development Fund	Evropski sklad za regionalni razvoj
European Parliament	Evropski parlament
European Central Bank	Evropska centralna banka
Extended Decentralised Implementing System	Sistem razširjenega decentraliziranega upravljanja
Financial Auditing	Revidiranje računovodskih izkazov
Implementing Agreement for Effective Management of ISPA Environmental Measure	Sporazum o izvajanju za učinkovito upravljanje okoljskih projektov ISPA
Instrument for the Structural Policies for Pre-Accession	Instrumentalna predpristopna strukturna politika
Joint Monitoring Committee	Skupni organ oblasti
Management Auditing	Revidiranje vodstva

<b>Tuj izraz</b>	<b>Izraz v slovenskem jeziku</b>
Monitoring Sub Committee	Nadzorni pododbor
National Authorising Officer	Nacionalni odredbodajalec
National Fund	Nacionalni sklad
Non-White Paper Legislation	Zakonodaja, ki ni zajeta v Beli knjigi
On the Spot Check	Pregled na kraju samem
Operational Auditing	Revidiranje poslovanja
Performance Auditing	Revidiranje dosežkov
Poland and Hungary - Aid for Rebuilding of Economy	Poljska in Madžarska - pomoč za obnovo gospodarstva
Practical Guide for Phare, Ispa and Sapard Contracting Procedures	Priročnik za izvajanje postopkov PHARE, ISPA in SAPARD projektov
Proposals for Directives	Predlogi uredb
Regularity Auditing	Revidiranje pravilnosti poslovanja
Screening	Pregled usklajenosti domače zakonodaje z zakonodajo EU
Single European Act	Enotna evropska listina
Sectoral Authorising Officer	Sektorski odredbodajalec
Special Action of a Pre-Accession for Agriculture and Rural Development	Posebne predpristopni program za kmetijstvo in podeželski razvoj
Twinning projects	Projekti tesnega medinstitucionalnega sodelovanja
White paper on Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into Internal Market of the Union	Bela knjiga za pripravo pridruženih članov srednje in vzhodne Evrope za združitev v skupni evropski trg

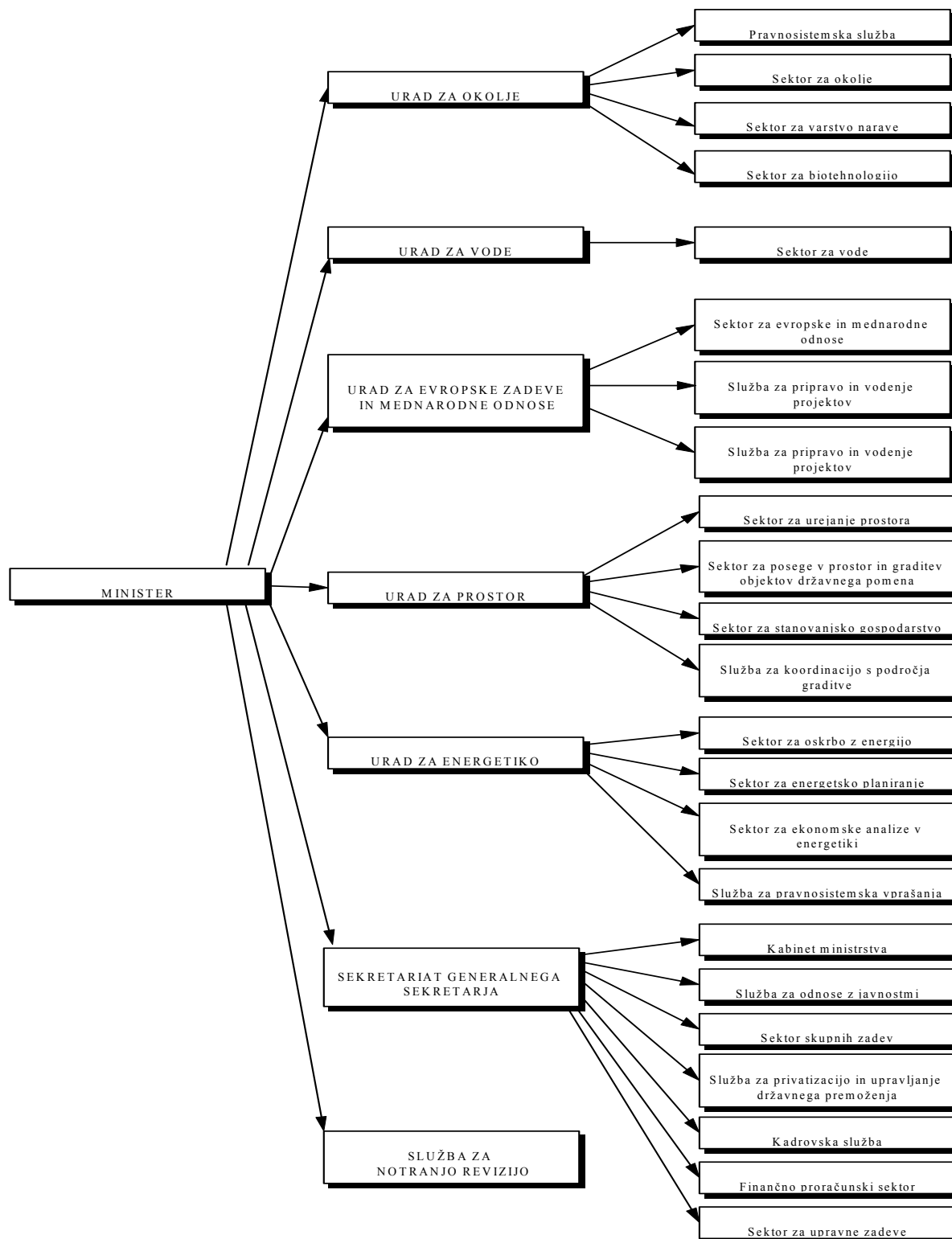
## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

Kratica	Pomen kratice
CČN	Centralna čistilna naprava v Celju
CPFE	Centralna pogodbeno in finančna enota
COREPER	Committee of Permanent Representatives
Delegacija	Delegacija evropske komisije
DG Regio	Directorate - General for Regional Development
Državni program	Državni program za prevzem pravnega reda EU
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
ECSC	European Coal and Steel Community
EDIS	Extended Decentralised Implementing System
EEC	European Economic Community
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	European Investment Bank
ERDF	European Regional Development Fund
EU	Evropska unija
EURATOM	European Atomic Energy Community
FEP obrazec	Obrazec Finančni elementi predobremenitve
ISPA	Instrument for the Structural Policies for Pre-Accession
Izvajalec	Slovensko gradbeno podjetje
MOC	Mestna občina Celje
MOPE	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo
NAO	National Authorising Officer
NPVO	Nacionalni program varstva okolja
PHARE	Poland and Hungary - Aid for Rebuilding of Economy
PRAG	Practical Guide for Phare, Ispa and Sapard Contracting Procedure
Pravilnik	Pravilnik o delovanju Službe za notranjo revizijo Ministrstva za okolje, prostor in energijo
Projektna skupina	Služba za pripravo in vodenje projektov ISPA
SAO	Sectoral Authorising Officer
SAPARD	Special Action for a Pre-Accession for Agriculture and Rural Development
SNR	Služba za notranjo revizijo
SVEZ	Služba RS za evropske zadeve
Usmeritve	Usmeritve za državno notranje revidiranje
Sporazum	Sporazum o izvajanju za učinkovito opravljanje okoljskih projektov ISPA

## KAZALO PRILOG

<i>Priloga 1: Organigram Ministrstva za okolje, prostor in energijo .....</i>	<i>1</i>
<i>Priloga 2: Vprašalnik za samoocenitev Ministrstva za okolje, prostor in energijo .....</i>	<i>2</i>
<i>Priloga 3: Oddaja vloge.....</i>	<i>17</i>
<i>Priloga 4: Krogotok finančnega memoranduma.....</i>	<i>18</i>
<i>Priloga 5: Oddaja razpisne dokumentacije .....</i>	<i>19</i>
<i>Priloga 6: Krogotok obvestila o odobritvi .....</i>	<i>20</i>
<i>Priloga 7: Izbor najugodnejšega ponudnika .....</i>	<i>21</i>
<i>Priloga 8: Krogotok gradbene pogodbe .....</i>	<i>22</i>
<i>Priloga 9: Krogotok gradbene pogodbe .....</i>	<i>23</i>
<i>Priloga 10: Krogotok pogodbe o sofinanciranju .....</i>	<i>24</i>
<i>Priloga 11: Krogotok izdane situacije .....</i>	<i>25</i>
<i>Priloga 12: Krogotok izdane situacije .....</i>	<i>26</i>
<i>Priloga 13: Izvršitev plačila donacije .....</i>	<i>27</i>
<i>Priloga 14: Izdelava poročila .....</i>	<i>28</i>
<i>Priloga 15: Izdaja situacije.....</i>	<i>29</i>
<i>Priloga 16: Krogotok izdane situacije .....</i>	<i>30</i>
<i>Priloga 17: Krogotok izdane situacije .....</i>	<i>31</i>
<i>Priloga 18: Krogotok odredbe za izplačlo .....</i>	<i>32</i>
<i>Priloga 19: Izdelava potrdila o plačilu .....</i>	<i>33</i>
<i>Priloga 20: Vprašalnik za preveritev kontrolnega okolja.....</i>	<i>34</i>
<i>Priloga 21: Vprašalnik za preveritev računovodskega sistema .....</i>	<i>36</i>

# PRILOGA 1: ORGANIGRAM MINISTRSTVA ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO



Vir: Kdo smo. (URL: <http://www.sigov2.sigov.si/mop/kdosmo/organigram/>), 22.4.2003

**PRILOGA 2: VPRAŠALNIK ZA SAMOOCENITEV MINISTRSTVA ZA OKOLJE,  
PROSTOR IN ENERGIJO**

<b>Zap. št.</b>	<b>Revizijsko vprašanje</b>	<b>DA</b>	<b>NE</b>	<b>Sklic na listino/pojasnilo</b>
	<i>SISTEM UPRAVLJANJA S PROGRAMOM ISPA Obstajati mora dobro opredeljen sistem upravljanja s popolnimi napisanimi notranjimi postopki in pravilniki, jasnimi institucijami in osebnimi odgovornostmi.</i>			
1.	Opišite in zagotovite si dokumentacijo, ki zadeva položaj ministrstva in zakonsko utemeljeno pravico do upravljanja s programom ISPA.	Da		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prijava (Application Form);</li> <li>• Finančni memorandum;</li> <li>• Sporazum o izvajanju za učinkovito upravljanje okoljskih projektov ISPA (Implementing Agreement for Effective Management of ISPA Environmental Measure - v nadaljevanju Sporazum).</li> </ul>
2.	Opišite in zagotovite si dokumentacijo, ki zadeva notranjo organizacijsko strukturo ministrstva tako, da so razvidne povezave odgovornosti in poročanja. Enaka dokumentacija mora obstajati tudi za ostala vključena telesa, kot so vmesni člani, občine in drugi upravičenci.		Ne	Na MOPE je omenjena dokumentacija v pripravi.
3.	Opišite in zagotovite si dokumentacijo, ki zadeva upravljalne postopke. Preverite, če so kompletni in se uporabljajo. Opisi in priročniki morajo opredeljevati vlogo odredbodajalca, njegove finančne in druge službe, ki sodelujejo pri izvajanju programov od načrtovanja, izbora projektov, do javnega naročanja, izvajanja, vrednotenja in zaključka. Postopki morajo dati zagotovilo, da se bo s sredstvi pravilno upravljalo in bodo programski cilji doseženi.		Ne	Na MOPE je omenjena dokumentacija v pripravi

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
4.	Opišite in zagotovite si dokumentacijo ministrstva, ki opredeljuje postopek izbire projektov. Izbira mora biti odprta in poštena.	Da		MOPE pri postopku izbire projektov uporablja Priročnik za izvajanje postopkov PHARE, ISPA in SAPARD projektov (Practical Guide to Phare, Ispa and Sapard - v nadaljevanju PRAG).
5.	Zagotovite si možnost ocene, da vzpostavljeni postopki sodelovanja zagotavljajo upoštevanje stališč Evropske komisije, Nacionalnega sklada, ministrstva in ostalih pristojnih teles. Vzpostavljeni morajo biti ustrezni mehanizmi, da ne pride do prekrivanja z ostalimi instrumenti pomoči (npr. PHARE).	Da		SVEZ združuje tako vodenje projektov za subvencije kot donacije EU, tako da ne pride do prekrivanja prejetih pomoči.
6.	Ali obstajajo mehanizmi, ki onemogočajo prekrivanje instrumentov predpristopne pomoči (ISPA, SAPARD, PHARE)?	Da		Glej razlago pod točko 5.
7.	Ali je postopek izbire izvajalcev (vključno z razpisovanjem) skladen s postopkom PRAG?	Da		
8.	Kako ministrstvo ocenjuje predloge, vključno z uporabo doslednih količinskih in ustreznih tehničnih meril?	Da		V Prijavi oz. Application Form so merila in indikatorji, o izpolnjevanju katerih so dolžni poročati nadzorni inženirji oz. vodje posameznih projektov.
	<i>Informiranje interesov o razpoložljivih sredstvih.</i>			
1.	Kako poteka informiranje interesentov o razpoložljivih sredstvih?			Informacije so dostopne preko Interneta, osebnih stikov in delavnic, ki jih organizirajo MOPE, SVEZ in Ministrstvo za finance.
2.	Ali informacija vsebuje tudi jasno razložene pogoje, ki jih je potrebno izpolnjevati?	Da		Izdana je bila brošura, ki je bila posredovana na delavnicah. Z občino, ki izpolnjuje pogoje ima MOPE več sestankov, na katerih jo seznanijo s pogoji za pridobitev sredstev donacij iz programa ISPA.

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
3.	Ali so izdelani standardni obrazci za vloge z jasnimi navodili za izpolnjevanje in roki?	Da		Vloga oz. Application Form je standardni obrazec, ki ga izpolni občina in ga pošlje v pregled na MOPE.
	<i>Izbor projektov:</i>			
1.	Ali so vse vloge evidentirane?	Da		
2.	Ali je izborni postopek predstavljen v razpisu?	Da		
3.	Ali so vse vloge pregledane?	Da		
4.	Ali so pregledane vse pravočasno prejete vloge?	Da		
5.	Ali je v postopek vključen tudi pregled na kraju samem?	Da		Obiski oz. monitoringi.
6.	Ali so izbrani samo projekti, ki izpolnjujejo vse pogoje?	Da		
	<i>Podpis pogodbe z upravičencem in izdaja dovoljenja za začetek dela.</i>			
1.	Ali je oblika pogodbe del javnega razpisa?	Da		Oblika je določena v PRAG.
2.	Ali je v pogodbi določen postopek za njeno spremembo?		Ne	Spreminjanje pogodbe je zelo omejeno (spreminjajo se lahko le posamezni člani pogodbe npr. sprememba nadzornega inženirja) in se uravnava s Dodatki k pogodbi, katere pa mora odobriti tudi Delegacija v Ljubljani.
3.	Ali je pogoj za začetek del pisno dovoljenje ministrstva? Ali se priznavajo stroški nastali pred datumom dovoljenja ministrstva?		Ne	Pogoj za začetek dela je podpisana gradbena pogodba. Stroški, ki so nastali pred podpisom pogodbe se ne priznavajo in niso financirani z donacijami iz sredstev programa ISPA.
4.	Ali je v primeru kršenja določil pogodbe ali prevare predvideno takojšnje vračilo izplačanih sredstev skupaj z obrestmi?	Da		Določena so v finančnem memorandumu, medtem ko je višina obresti določena za posamezen projekt v dokumentu Dodatek k ponudbi (Appendix to Tender), ki je sestavni del razpisne dokumentacije in pogodbe z izvajalcem.
	<i>Pregledi na kraju samem:</i>			
1.	Ali je zagotovljen pregled na kraju samem pred odobritvijo projekta?		Ne	Navadno ne.



Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
2.	Ali je zagotovljeno izvajanje pregledov po odobritvi projekta in pred izplačilom po fazah in pred zadnjim poračunom?	Da		
	<i>Spremljanje izvajanja projekta in poročanje.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno spremljanje izvajanja projekta in poročanje?	Da		Vsaj 6 mesecev so t.i. Monitoring poročila. Ob koncu leta so še letna poročila.
2.	Ali so kazalci za spremljanje določeni že vnaprej?	Da		
3.	Ali so napisani postopki in oblika poročil?	Da		
4.	Ali so zagotovljeni postopki v primeru zamude pri poročanju?	Da		
5.	Ali je zagotovljena evidenca sprejetih ukrepov v primeru zamude pri poročanju?	Da		V Dodatku k ponudbi je določena pogodbeni kazni v primeru zamude.
	<i>Nadzor:</i>			
1.	Ali je zagotovljeno preverjanje podatkov iz vlog in zahtevkov za plačilo, če zadoščajo pogojem in določilom?	Da		V dokumentu Sporazum so določila za preverjanje omenjenih podatkov.
2.	Ali je zagotovljeno preverjanje resničnosti podatkov?	Da		Redni nenapovedani monitoringi s strani MOPE, Delegacije Evropske komisije in Centralno finančne in pogodbene enote (CFPE)
	<i>Ločitev pristojnosti:</i>			
1.	Ali ima ministrstvo akt, ki jasno določa upravno strukturo, pooblastila, odgovornosti in obveznosti zaposlenih?	Da		Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na MOPE.
2.	Ali organizacija ministrstva onemogoča zlorabo moči nadrejenih?	Da		
3.	Ali obstajajo dokumenti za koordinacijo med Evropsko komisijo, Nacionalnim skladom, ministrstvi in ostalimi organizacijami?	Da		Finančni memorandum
	<i>Za odobravanje, izvajanje in računovodenje morajo biti zadolžene ločene službe oz. oddelki.</i>			
1.	Ali je postavljena ločitev med temi tremi funkcijami?	Da		
2.	Ali so naloge in pristojnosti notranjih organizacijskih enot opredeljene v organizacijski shemi akta?	Da		

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
3.	Ali je zagotovljena ločitev nalog? Preverite, če so postopki plačil, računovodstva in nabave med seboj organizacijsko ločeni.	Da		
	<i>Delo vsakega zaposlenca, ki opravlja delovne naloge povezane z odobravanjem zahtevkov, dajanjem nalogov za plačilo in računovodstvom, mora nadzirati drug zaposlenec.</i>			
1.	Ali je z organizacijsko shemo, postopki, kontrolniki in opisi nalog za delovna mesta zagotovljeno nadziranje?		Ne	Kontrolniki (Check list) so v izdelavi.
2.	Ali so izdelani kontrolniki, ki jih izpolnjujejo nadrejeni delavci?		Ne	Kontrolniki so v izdelavi.
3.	Ali vsako transakcijo odobrita in podpišeta najmanj dve posebej pooblaščenim osebam, ki sta organizacijsko in funkcionalno neodvisni?	Da		
	<i>Izdelana morajo biti pisna navodila ali postopki za razpis, izbiro, odobritev projekta, odobritev zahtevka za plačilo, računovodstvo in arhiv ter poročanje.</i>			
1.	Ali ima vsak zaposlenec in delovno mesto najnovejši priročnik ali navodila za delo?		Ne	
2.	Ali navodila vključujejo seznam dokumentov in kontrolnike, ki jih je potrebno uporabljati?		Ne	
3.	Ali so postopki obravnave vloge in odobravanja zahtevkov natančno določeni?		Ne	
4.	Kako se delavci seznanjajo s spremembami v delu ministrstva?			Tedenski sestanki, samoiniciativa, neformalno združenje.
5.	Kako zagotavlja ministrstvo pravočasno prilagajanje postopkov spremembam predpisov in zahtevam EU?		Ne	Obvestilo s strani SVEZ, CFPE ter Delegacije.
	<i>Naloge vsakega zaposlenca morajo biti jasno in pisno določene.</i>			
1.	Ali organizacijska shema zajema vsa delovna mesta?	Da		
2.	Ali so vsa delovna mesta zasedena?	Da		
3.	Ali obstajajo opisi del za vsako delovno mesto in so naloge dovolj natančno opredeljene?		Ne	Razen v Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na MOPE.

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
4.	Ali je zagotovljena redna menjava zaposlencev na občutljivih delovnih mestih?		Ne	
	<i>Osebj:</i>			
1.	Opišite programe izobraževanja kot tudi ostale ukrepe glede usposabljanja ministrstva za izvajanje programov EU.			Izdelan je okvirni program izobraževanja, ki se prilagaja glede na trenutne potrebe zaposlenih po izobraževanju.
2.	Ocenite finančne potrebe trenutnih in bodočih potreb v zvezi z zaposlenci in se prepričajte, če je ministrstvo za to pripravljeno.			Za trenutno 6 zaposlencev v projektni skupini zagotovljena proračunska sredstva zadoščajo za njihove potrebe.
3.	Ali je ministrstvo zagotovilo usposabljanje zaposlenih pred začetkom samostojnega dela?	Da		
4.	Ali je postopek menjave zaposlencev na občutljivih delovnih mestih predvideva tudi njihovo predhodno usposabljanje?	Da		Predvidoma mora vsak član projektne skupine poznati vse postopke in vse faze projekta.
	<i>Notranji nadzor Nadzorno okolje: Opišite nadzorno okolje. Ta opis mora obsegati:</i>			
1.	Filozofijo in način delovanja vodstva, ki ga opredeljujejo tudi dokumenti kot npr. kodeks obnašanja, organizacijska struktura.	Da		Tovrstni dokumenti so objavljeni na oglasni deski MOPE ter v Uradnem listu RS.
2.	Ali je notranja finančna kontrola vključena v računovodski ali finančni službi v okviru finančne službe?	Da		
3.	Ali finančno kontrolo izvaja zunanji finančni kontrolor npr. Ministrstva za finance?	Da		
	<i>Obdelava zahtevkov za plačilo. Vsi zahtevki morajo biti ob prejemu evidentirani.</i>			
1.	Ali postopek predvideva evidentiranje vsakega zahtevka?	Da		
2.	Ali se vsak zahtevek evidentira?	Da		
3.	Ali se ob prejemu zahtevkov žigosa in opremi z datumom ter zaporedno številko ali kodo?	Da		
4.	Ali je zagotovljena fizična varnost zahtevkov?	Da		

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
5.	Ali se preveri, če izdatki temeljijo na odobrenem proračunu ali planu.	Da		
	<i>Vsi zahtevki morajo biti obdelani sproti.</i>			
1.	Ali postopek predvideva numerično zaporedje obrazcev kot zagotovilo, da se obdelajo vsi zahtevki?	Da		Računalniški program MFERAC.
2.	Ali organizacija dela omogoča, da se obdelajo vsi zahtevki?	Da		
	<i>Postopki obdelave zahtevkov morajo predvidevati uporabo kontrolnikov.</i>			
1.	Ali zaposleni pri preverjanju kompletnosti in upravičenosti zahtevkov uporabljajo kontrolnike?		Ne	Kontrolniki so v izdelavi.
2.	Ali ministrstvo zagotavlja prilagajanje kontrolnikov vsaki spremembi predpisov in zahtev?		Ne	Kontrolniki so v izdelavi.
3.	Ali ministrstvo občasno preverja ustreznost kontrolnikov?		Ne	Kontrolniki so v izdelavi.
	<i>Kontrola na kraju samem se izvaja pred odobritvijo projekta, med izvajanjem in pred zaključnim plačilom.</i>			
1.	Ali so naloge pisno opredeljene?	Da		
2.	Ali se kontrolirajo podatki z nenapovedanimi obiski?	Da		
	<i>Način določanja kontrol projektov in zahtevkov mora biti pisno opredeljen.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno, da se vsi predlogi projektov in zahtevki dejansko pregledajo na kraju samem?	Da		Nadzorni inženir in projektni vodja investitorja.
	<i>Po vsakem pregledu mora biti izdelano pisno poročilo.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno, da se po vsakem pregledu izdela pisno poročilo?	Da		
2.	Ali se pisno poročilo hrani v datoteki vlagatelja in v ločeni datoteki?	Da		V datoteki MOPE in CFPE.
	<i>Pisnim poročilom je treba priložiti potrdilo o izpolnjevanju ter o naravi, obsegu in omejitvah opravljenega dela.</i>			
1.	Ali pisna poročila vsebujejo potrdilo o vrsti, obsegu in omejitvah opravljenega dela?	Da		Nadzorni inženir mora uvesti izvajalca v delo.
	<i>V primeru prijave nepravilnosti je potrebno ukrepati in zagotoviti spremljanje sprejetih ukrepov.</i>			

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
1.	Ali je zagotovljeno, da se v primeru ugotovljenih nepravilnosti ukrepa?	Da		Vendar ni pisne opredelitve "nepravilnosti".
2.	Ali je zagotovljeno spremljanje izvajanja sprejetih ukrepov?	Da		
	<i>Skupni rezultati kontrol se morajo analizirati, da se ugotovi potreba po prilagoditvi izbranih kriterijev in ciljev.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno, da se rezultati kontrol analizirajo?	Da		
2.	Ali je sistem analize rezultatov vzpostavljen tako, da rezultat vpliva na izbiro ali spremembo kriterijev in ciljev?	Da		
	<i>Odobritev zahtevkov za plačilo:</i>			
1.	Ali so izdelana pisna navodila oz. postopki za odobravanje zahtevkov?	Da		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Navodilo za finančno poslovanje MOPE,</li> <li>• Sporazum</li> </ul>
2.	Ali je zagotovljeno pisno spremljanje procesa odobritve?		Ne	Kontrolnik je v pripravi.
3.	Ali je postopek izdelan tako, da predaja nepodpisanega naloga za izplačilo ni mogoča?	Da		
	<i>Naloge zaposlencev s pooblastili za odobravanje plačil morajo biti jasno opredeljene.</i>			
1.	Ali so naloge zaposlenca s pooblastili za odobravanje plačil pisno opredeljene?	Da		
2.	Ali zaposlenci poznajo omejitve pooblastil?	Da		
3.	Obstajati morajo kontrole, ki zagotavljajo, da isti zaposlenec ne more biti hkrati pristojen za obdelavo in za odobritev istega zahtevka za plačilo.	Da		
4.	Je takšen način tudi v praksi izvedljiv (menjave, dopusti)?	Da		
	<i>Zaposlenec s pooblastilom za odobravanje plačil izpolni in potrdi kontrolnik za odobritev, ki prikazuje, kakšna preverjanja je zaposlenec opravil pred odobritvijo plačila.</i>			
1.	Ali zaposlenec izpolni in potrdi kontrolnik, ki prikazuje, kakšna preverjanja je opravil?		Ne	Kontrolnik je v izdelavi.
2.	Ali so določeni zaposlenci za odobritev plačila, ali obstaja postopek podpisovanja v primeru odsotnosti podpisnikov?	Da		

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
3.	Ali je zabeležen proces odobritve?	Da		
4.	Ali je v postopku predvideno, da zaposlenci s pooblastilom odobritve plačila poročajo o zadostnosti kontrol?		Ne	Kontrolnik je v izdelavi.
	<i>Izpolnjen in podpisan kontrolnik za odobritev mora biti vložen v spis.</i>			
1.	Ali je izpolnjen in podpisan kontrolnik za odobritev plačila vložen v spis vsakega posameznega upravičenca?		Ne	Kontrolnik je v izdelavi.
2.	Ali je zagotovljeno hranjenje dokumentacije?	Da		
	<i>Zagotoviti je potrebno, da dokumentacija na podlagi katere je bil prejšnji zahtevek že plačan, ni ponovno predložena v plačilo.</i>			
1.	Ali se kot priloga k odobritvi zahtevkov za plačilo uporablja le originalna dokumentacija?	Da		
2.	Ali pri odobravanju zaposlenec preveri spremno dokumentacijo, če obstajajo dokazi o prejšnjih odobritvah na podlagi iste dokumentacije?	Da		Na izdani situaciji so vedno navedena že izvršena dela, plačana po prejšnjih situacijah in dela, ki se plačujejo po "tekoči" situaciji.
3.	Ali ima zaposlenec pri odobritvi takojšnji vpogled v seznam predhodnih odobritev, da lahko preveri, če ni bila ista dokumentacija predložena že kdaj prej?	Da		En izvod izdane situacije je vedno arhiviran na MOPE.
4.	Ali zaposlenec jasno označi odobritev tudi na spremni dokumentaciji?	Da		
5.	Ali je dokumentacija med postopkom odobritve fizično varna?	Da		
	<i>Zagotoviti je treba, da se plačajo samo odobreni zahtevki.</i>			
1.	Ali obstajajo kontrole, ki zagotavljajo plačilo samo predhodno odobrenih zahtevkov?	Da		
2.	Ali se preverja zaporedje zahtevkov, da se zagotovi, da so vsi zahtevki obdelani in odobreni tudi plačani?	Da		
3.	Ali se preverja, da je na zahtevku za izplačilo podpis pooblaščenega delavca?	Da		
	<i>Plačila lahko prejmejo samo upravičenci.</i>			

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
1.	Ali postopek predvideva, da se pred plačilom preverijo podatki prejemnika v podatkovni bazi, da se zagotovi njihova pravilnost?	Da		
2.	Ali se preverja, če je banka plačilo izvedla?		Ne	Odgovornost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
3.	Ali se preverja, da je izplačilo izvedeno najkasneje v treh delovnih dneh?		Ne	Odgovornost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
	<i>Računovodski postopki:</i>			
1.	Ali je zagotovljeno evidentiranje vseh plačil?	Da		
2.	Ali je zagotovljeno usklajevanje plačil zabeleženih na različnih računih in analiza razlik?	Da		
3.	Ali je številčenje razvidno iz dokumentacije in iz računalniških izpisov?	Da		
4.	Ali je zagotovljeno usklajevanje z bančnimi izpiski?	Da		
5.	Ali obstajajo zadostne kontrole, ki zagotavljajo natančna in sprotna poročila o stanju?	Da		
	<i>Za vsako transakcijo mora obstajati vknjižba v glavni knjigi in poročilo Nacionalnemu skladu.</i>			
1.	Ali se izvaja uskladitev med plačili, izvedenimi v nekem obdobju in med vsoto, zabeleženo v knjigovodskih izpisih? Ali ima takšna uskladitev obliko bančne uskladitve?			Pristojnost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
2.	Ali je zagotovljeno, da navedeno uskladitev pregleda pooblaščen delavec knjigovodskega oddelka in da se pregled zabeleži?	Da		
3.	Ali je zagotovljeno, da se kontrole in usklajevanja izvajajo najmanj trimesečno?	Da		
	<i>Obstajati mora ustrezna revizijska sled od osnovnega zahtevka za plačilo do končne knjižbe na kontu.</i>			
1.	Ali obstaja revizijska sled od osnovnega zahtevka za plačilo do končne knjižbe na kontu?	Da		

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
	<i>Periodična poročila o izdatkih morajo vključevati tudi mesečna in letna poročila Evropski komisiji.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno izdelovanje periodičnih in letnih poročil?	Da		
2.	Ali je zagotovljeno, da so vse postavke v poročilih pravilne, da so skupne vsote pravilne?	Da		
3.	Ali se izkazi izdelujejo s pomočjo računalniškega programa?	Da		
4.	Ali se izvajajo mesečne uskladitve med mesečnim izkazom, bilanco stanja, knjigovodskimi in drugimi zapisi?		Ne	Pristojnost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
5.	Ali so izkazi na voljo za predložitev Evropski komisiji v skladu z dogovorjenim časovnim razporedom?		Ne	Pristojnost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
7.	Ali izdelana poročila Evropski Komisiji vsebujejo vse potrebne informacije in priloge?	Da		V nasprotnem primeru ni sredstev donacij.
	<i>Računovodstvo plačil in prejemkov se mora voditi v skladu z domačimi predpisi in zahtevami Evropske unije.</i>			
1.	Ali je zagotovljeno vodenje računovodstva plačil in prejemkov v skladu z veljavnimi predpisi in zahtevami EU?			Pristojnost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
2.	Ali je zagotovljeno redno kontaktiranje dolžnikov in spremljanje ukrepov za izterjavo?	Da		
3.	Ali so zagotovljeni ločeni računovodski podatki za vsak regionalni urad, projekt, pogodbo ali program?	Da		Po posameznih projektih - ISPA.
4.	Ali so preklici pravilno evidentirani v računovodskem sistemu (določeni morajo biti roki za preklic prevzetih obveznosti, če delo ni zaključeno v dogovorjenem roku)?			Situacijo zavrne projektni vodja na MOPE in sicer preden je ta evidentirana v računalniški program MFERAC.
	<i>Avansi se ne izplačujejo pred pridobitvijo garancij.</i>			
1.	Ali obstajajo postopki, ki zagotavljajo, da se avansi ne izplačujejo pred pridobitvijo garancije?	Da		Možnost in način izplačila avansa je opredeljen v pogodbi z izvajalcem del.



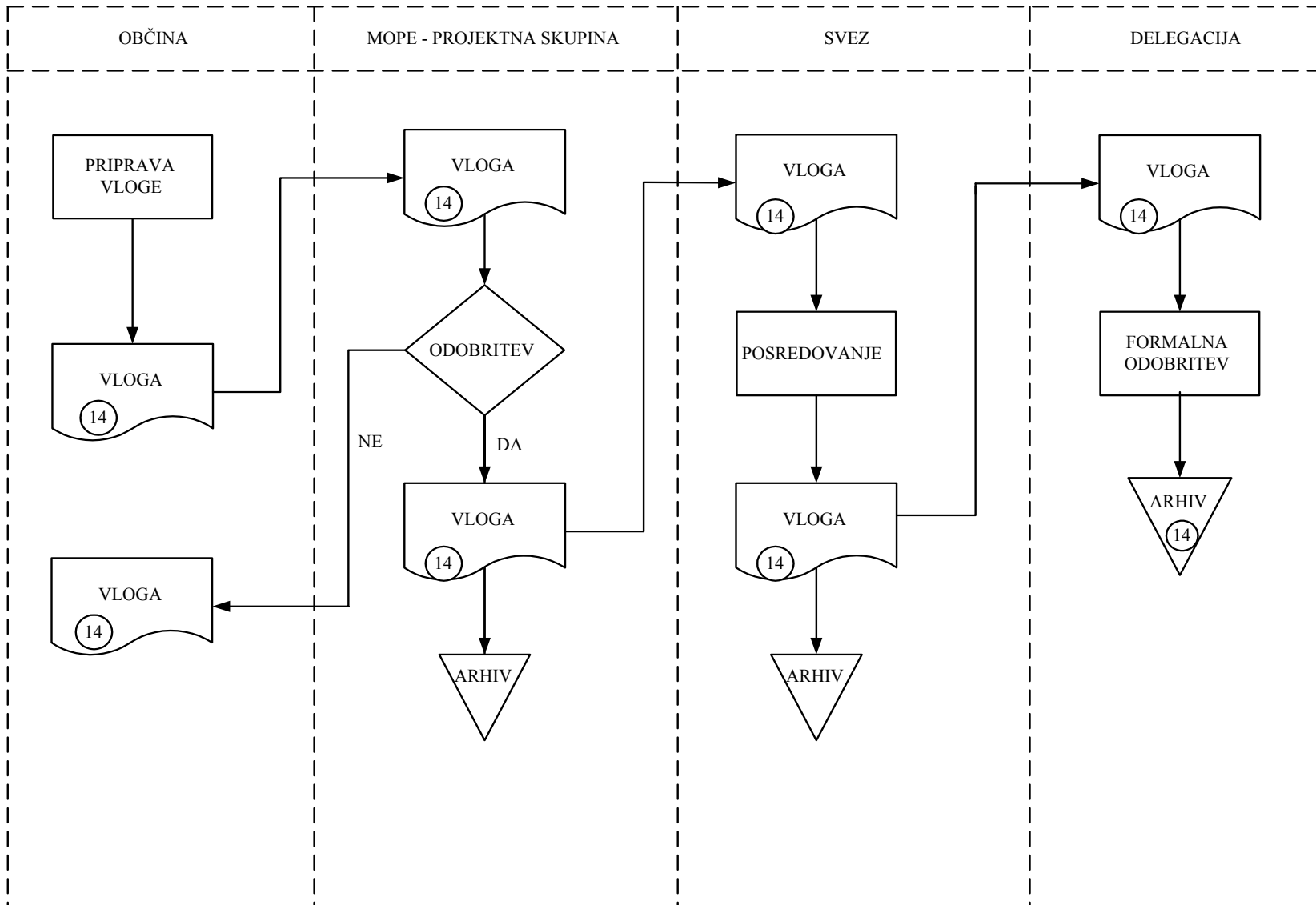
Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
2.	Ali se za avanse, za katere se ugotovi, da so brez garancij, garancije takoj zahtevajo?	Da		Izplačilo avansa brez bančne garancije ni mogoče.
	<i>Zaposlenci s pooblastili morajo pri avansih postopati na enak način kot pri plačilih.</i>			
1.	Ali zaposlenci s pooblastilom za odobravanje avansov izvajajo enak nadzor kot pri plačilih?	Da		
2.	Ali je zagotovljeno evidentiranje in hranjenje garancij v blagajnah?	Da		
3.	Ali je oblika garancije predpisana?	Da		
	<i>Negativni izdatki. Za negativne izdatke morajo veljati enaki postopki kot za plačila - vračila.</i>			
1.	Ali je za negativne izdatke vzpostavljen enak nadzorni sistem kot za plačila?		Ne	Odgovornost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
2.	Ali je zagotovljeno, da se negativni izdatki takoj ugotovijo in evidentirajo v knjigi dolžnikov?		Ne	Odgovornost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
3.	Ali je zagotovljena pravilna knjižba negativnih plačil?		Ne	Odgovornost Nacionalnega sklada Ministrstva za finance.
	<i>Zaščita računalniških sistemov. Obstajati morajo zadostne kontrole za omejitev fizičnega dostopa do računalnika, terminalov. Datotek ali disket ter do systemske in programske dokumentacije.</i>			
1.	Ali je vzpostavljen nadzor dostopa?	Da		
2.	Ali je zagotovljeno, da podatke vnašajo samo pooblaščenim zaposlenci?	Da		
3.	Ali je zagotovljeno, da se pri vsakem vnosu, spremembi ali potrditvi zabeleži geslo osebe, ki je to izvedla?	Da		
4.	Ali se identifikacija vsakega zaposlenca, ki vnaša ali spremlja podatke ali programe, evidentira v dnevnik delovnih operacij?	Da		
5.	Ali je zagotovljeno ločevanje dolžnosti med programsko analizo, uporabo programa, vnosom podatkov in nadzorom?	Da		
	<i>Vse pooblaščenim osebe z različnimi pristojnostmi morajo imeti svoja gesla.</i>			

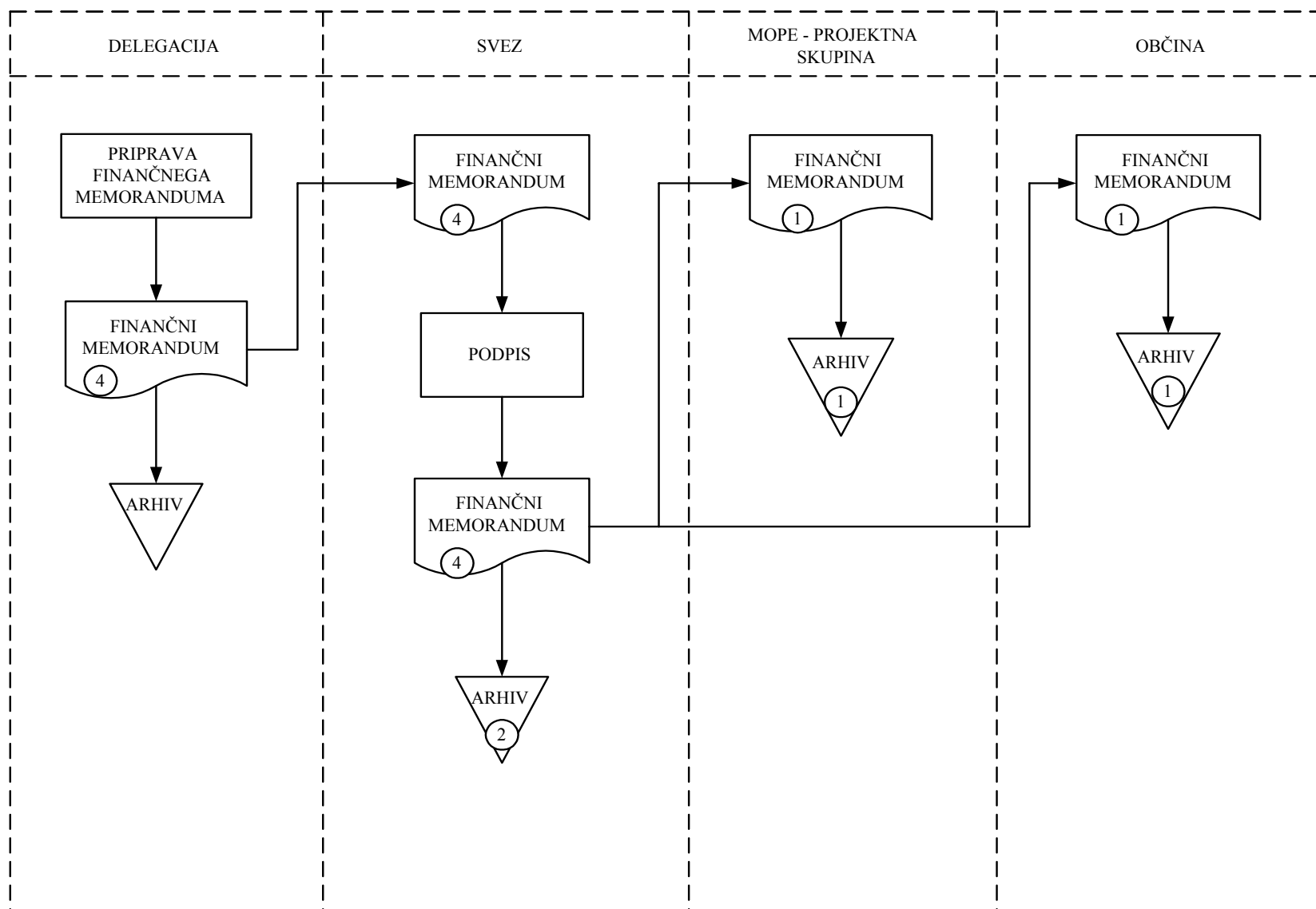
Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
1.	Ali imajo vsi pooblaščen delavci svoja gesla?	Da		
2.	Ali sistem zahteva redno spreminjanje osebnega gesla?	Da		Vsake tri mesece.
3.	Ali ima osebje ustrezne priročnike za strojno in programsko opremo?	Da		
	<i>Sistem mora evidentirati istovetnost vsakega zaposlenca, ki vnaša ali spremlja podatke ali programe, v dnevnik delovnih operacij.</i>			
1.	Ali sistem evidentira istovetnost vsakega delavca v dnevnik delovnih operacij?	Da		
	<i>Obstajati morajo zadostne kontrole, da se prepreči vnos nenatančnih ali nepopolnih podatkov.</i>			
1.	Ali obstajajo zadostne kontrole, da se prepreči vnos nenatančnih in nepopolnih podatkov?	Da		
2.	Ali program zagotavlja preverjanje podatkov?	Da		
3.	Ali se pri paketni obdelavi zagotavlja skladnost podatkov s seznamom izjem?	Da		
4.	Ali program vsebuje logične kontrole?	Da		
5.	Ali je zagotovljeno, da se napake pri vnosu odkrijejo in popravijo?	Da		
6.	Ali so vzpostavljeni postopki za obnovitev in ponovni zagon računalniškega sistema v primeru napake?	Da		
7.	Ali je zagotovljeno, da se zavrtnjeni in nepravilni podatki nemudoma popravijo in obdelajo?	Da		
	<i>Zagotovljena mora biti revizijska sled, ki vodstvu omogoča spremljanje vsake transakcije prek različnih ravni obdelave od nastanka izvornega dokumenta do posameznega izhodnega dokumenta.</i>			
1.	Ali je zagotovljena revizijska sled?	Da		
2.	Ali je zabeležena vsaka sprememba?	Da		
	<i>Morajo se izdelovati varnostne kopije podatkov in hraniti na zavarovanem kraju.</i>			
1.	Ali se redno izdelujejo varnostne kopije?	Da		
2.	Ali je izdelan postopek za vzpostavljanje stanja in se redno posodablja?	Da		

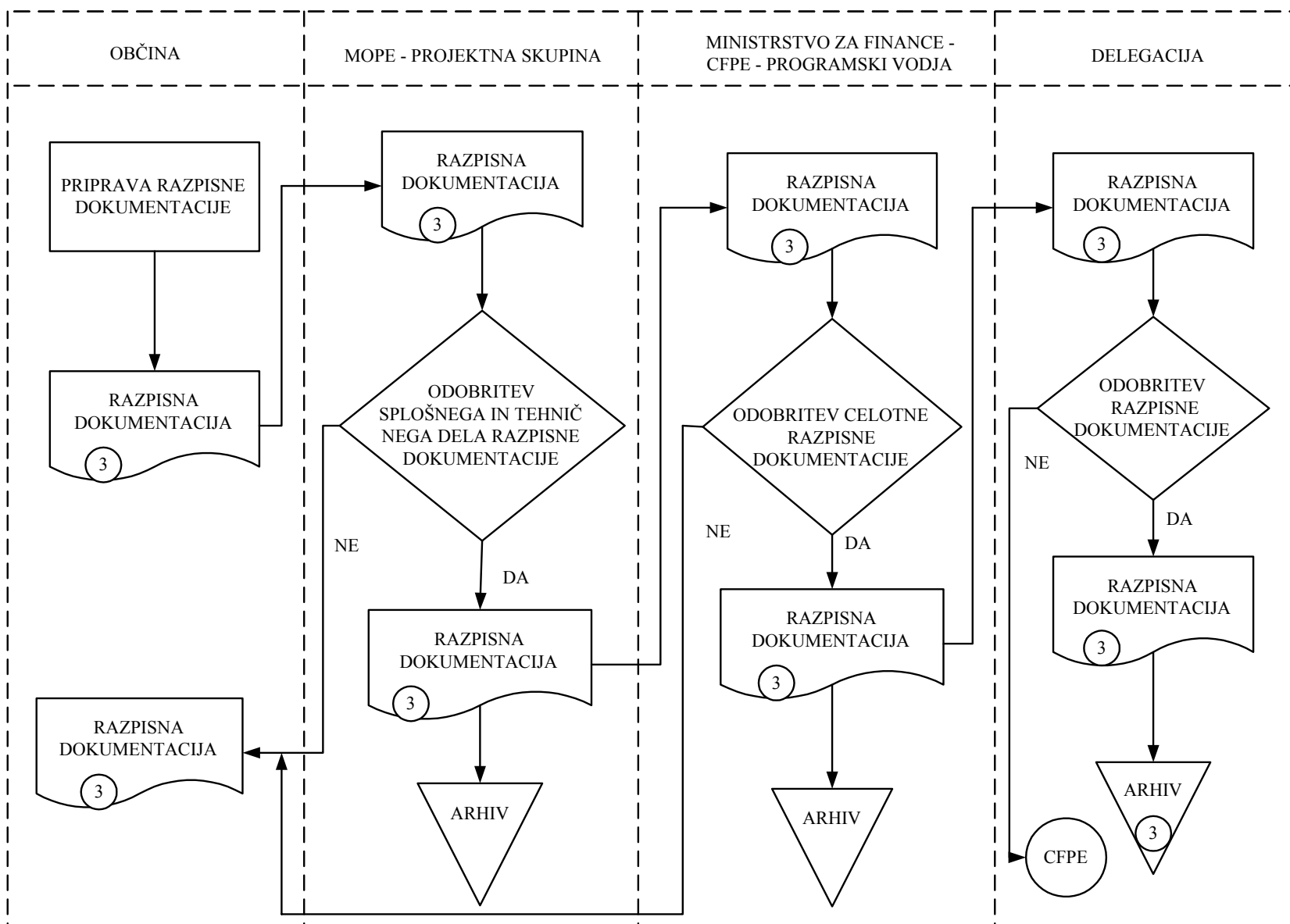
Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
	<i>Notranja revizija: Notranjo revizijo lahko izvaja ministrstvo smo ali centralno revizijsko telo (ministrstvo za finance) ali oba. Notranja revizija deluje na podlagi mednarodno sprejetih revizijskih standardov razvitih v okviru Evropskega revizijskega sodišča in Inštituta za notranjo revizijo (IIA), prilagojenih posebnim potrebam javnega sektorja.</i>			
1.	Opišite funkcijo notranje revizije. Ali je vzpostavljena revizijska služba v okviru ministrstva, ali izven nje? Ali temelji njeno delo na pregledovanju dokumentacije, ali na pregledih na kraju samem? Ali so dosednji revizijski pregledi ugotovili probleme in so bili sprejeti ukrepi za njihovo odpravo?			SNR je vzpostavljena v okviru MOPE. Njeno delo temelji na pregledovanju dokumentacije. Do izdelave samoocenitve še ni bilo izvedenih revizijskih pregledov projektov, financiranih iz sredstev donacij ISPA.
2.	Opišite stopnjo funkcionalne neodvisnosti službe notranje revizije v okviru ministrstva z ozirom na revizijsko načrtovanje, izvajanje in poročanje.			SNR je neodvisna v vseh naštetih pogledih.
	<i>Obstajati morajo ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnosti in prevar.</i>			
1.	Ali so notranji revizorji pozorni na možnost notranjih kršitev, napak in opustitev, pa tudi na neučinkovitost, razsipnost, neuspešnost in navzkrižje interesov?	Da		
2.	Ali notranji revizorji odkrivajo nezadostne kontrole, ali predlagajo izboljšave za zagotovitev skladnosti s sprejemljivimi postopki in metodami?	Da		
	<i>Računovodstvo in finančno poslovanje:</i>			
1.	Vodenje bančnih računov. Zagotovljena mora biti informacija o uporabi bančnih računov s strani Nacionalnega sklada (obrestovanje, uporaba obresti, preračunavanje valut, povezave med tolarsko evidenco in evidenco EUR)?		Ne	

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
2.	Podrobno opišite sistem računovodstva in finančnega poročanja in si zagotovite priročnike in revizijsko sled za ISPA finančne tokove. Voditi se morajo računi za gotovino, banko, upnike, pogodbenike, dolžnike, osnovna sredstva, prihodke in izdatke v elektronski obliki in na papirju. Za točnost in varnost računovodskega sistema in podatkov je odgovoren programski odredbodajalec.		Ne	Pristojnost Nacionalnega sklada na Ministrstvu za finance.
	<i>Prepričajte se, da je sistem računovodstva in finančnega poročanja učinkovit in v skladu z mednarodno sprejetimi revizijskimi standardi. To vključuje tudi opis in dokumentacijo, ki izkazuje, da:</i>			
1.	sistem računovodstva in finančnega poročanja ministrstva pravilno evidentira in razporeja obveze, pogodbe in izdatke.	Da		
2.	je vsak program možno v kontih posebej prikazati tako, da je možna povezava med finančnim memorandumom in izvedenimi izdatki na podlagi revizijske sledi.		Ne	Računalniški program MFERAC tega ne omogoča.

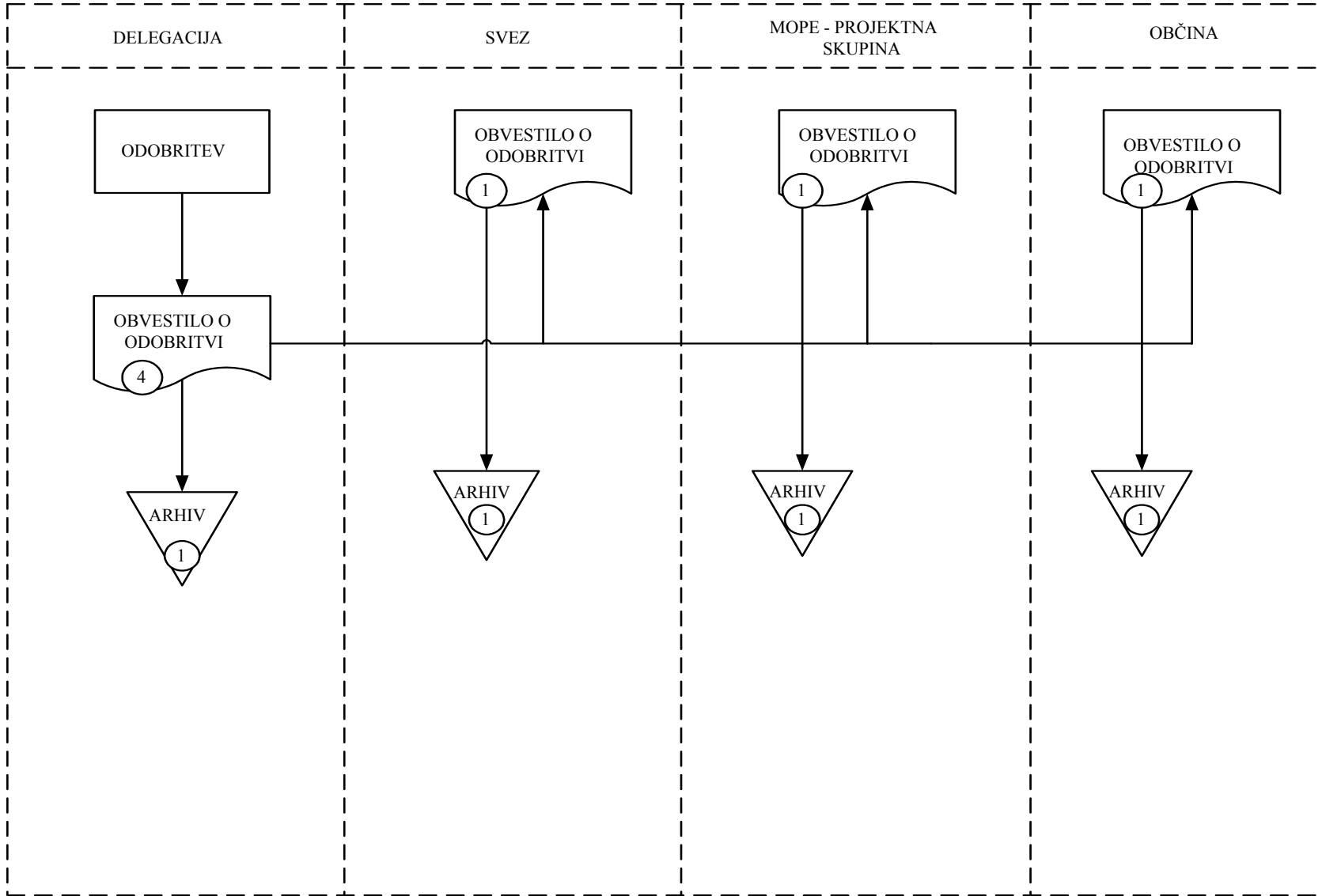
**PRILOGA 3: ODDAJA VLOGE**





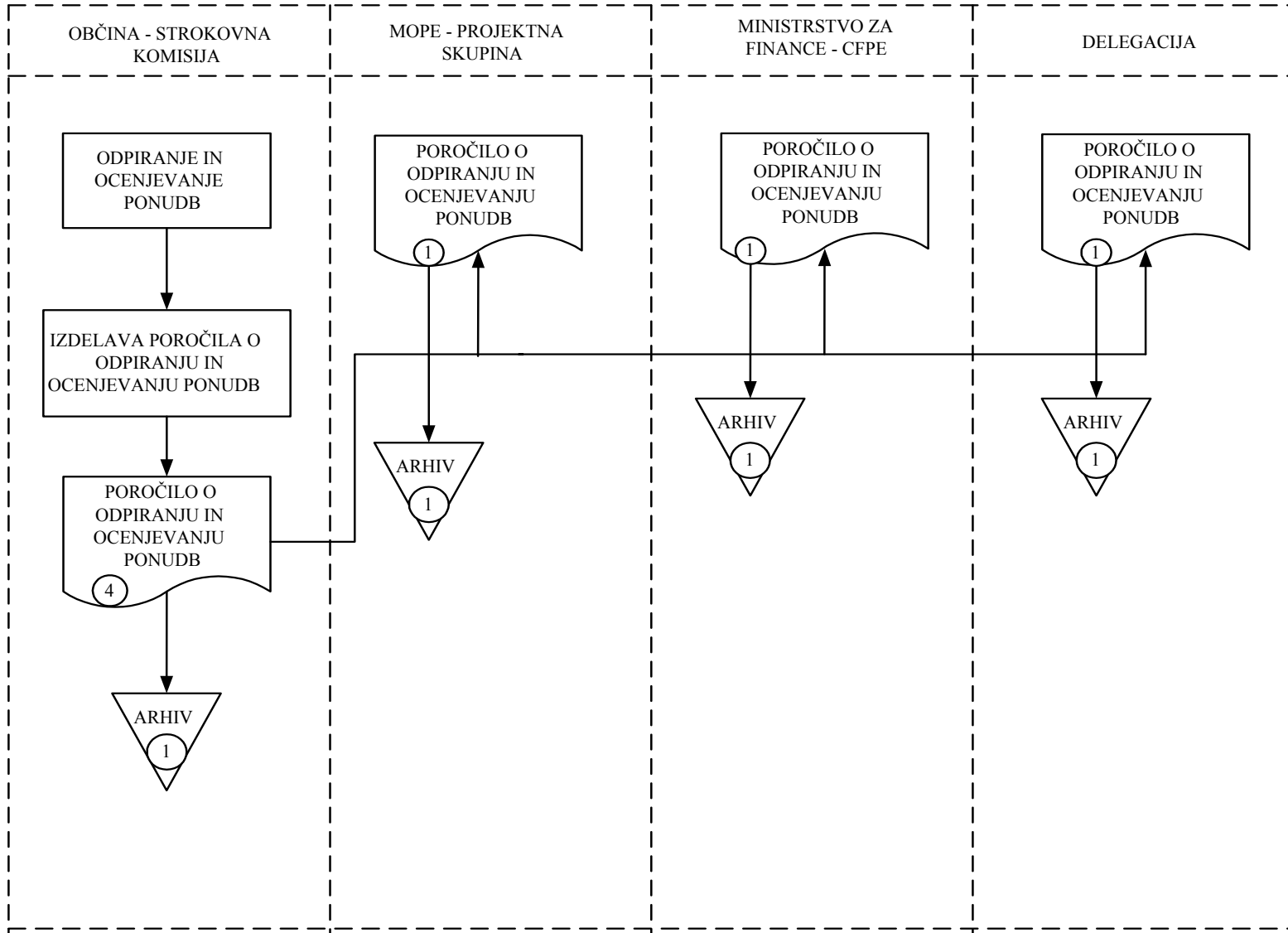


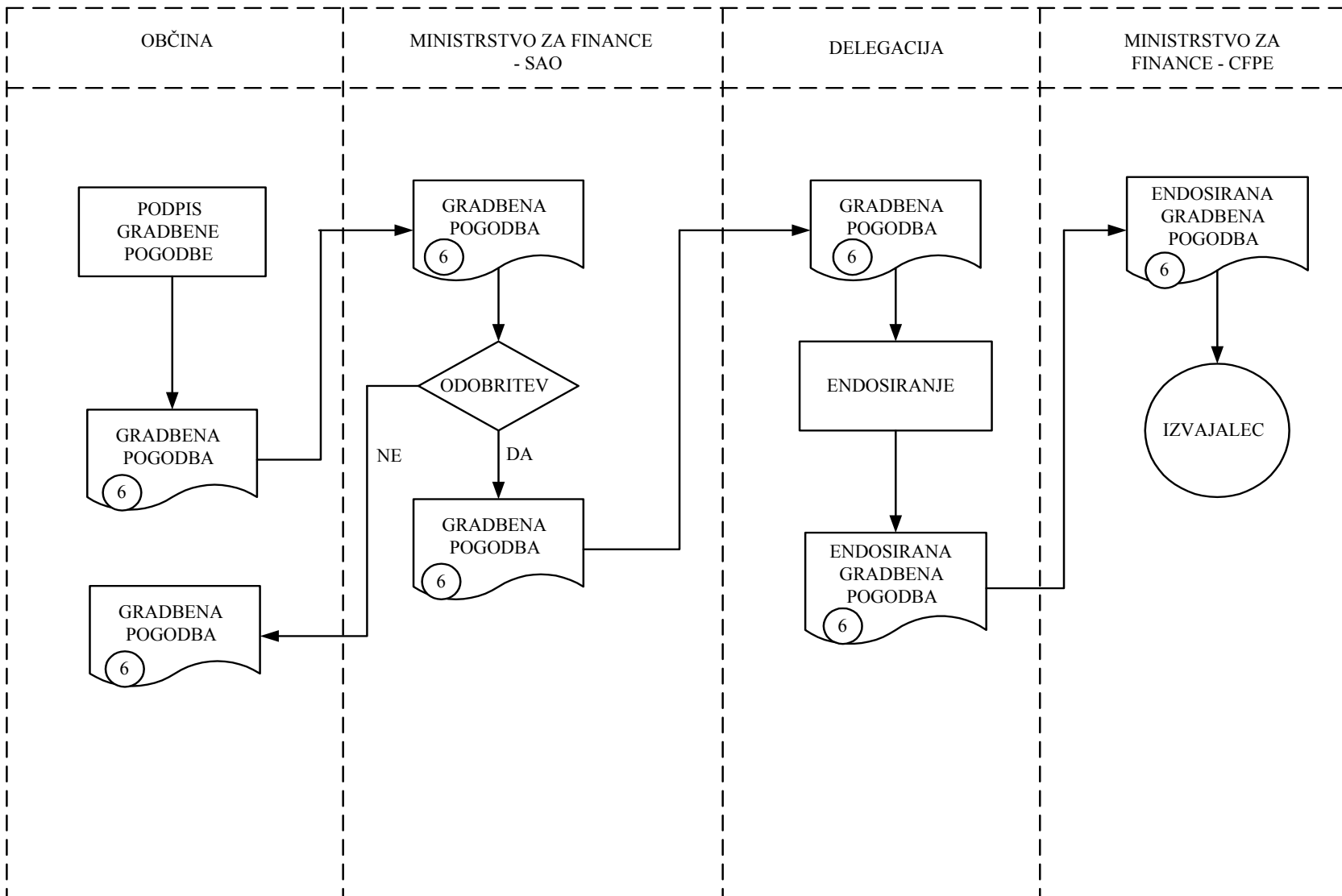
**PRILOGA 6: KROGOTOK OBVESTILA O ODOBRTIVI**



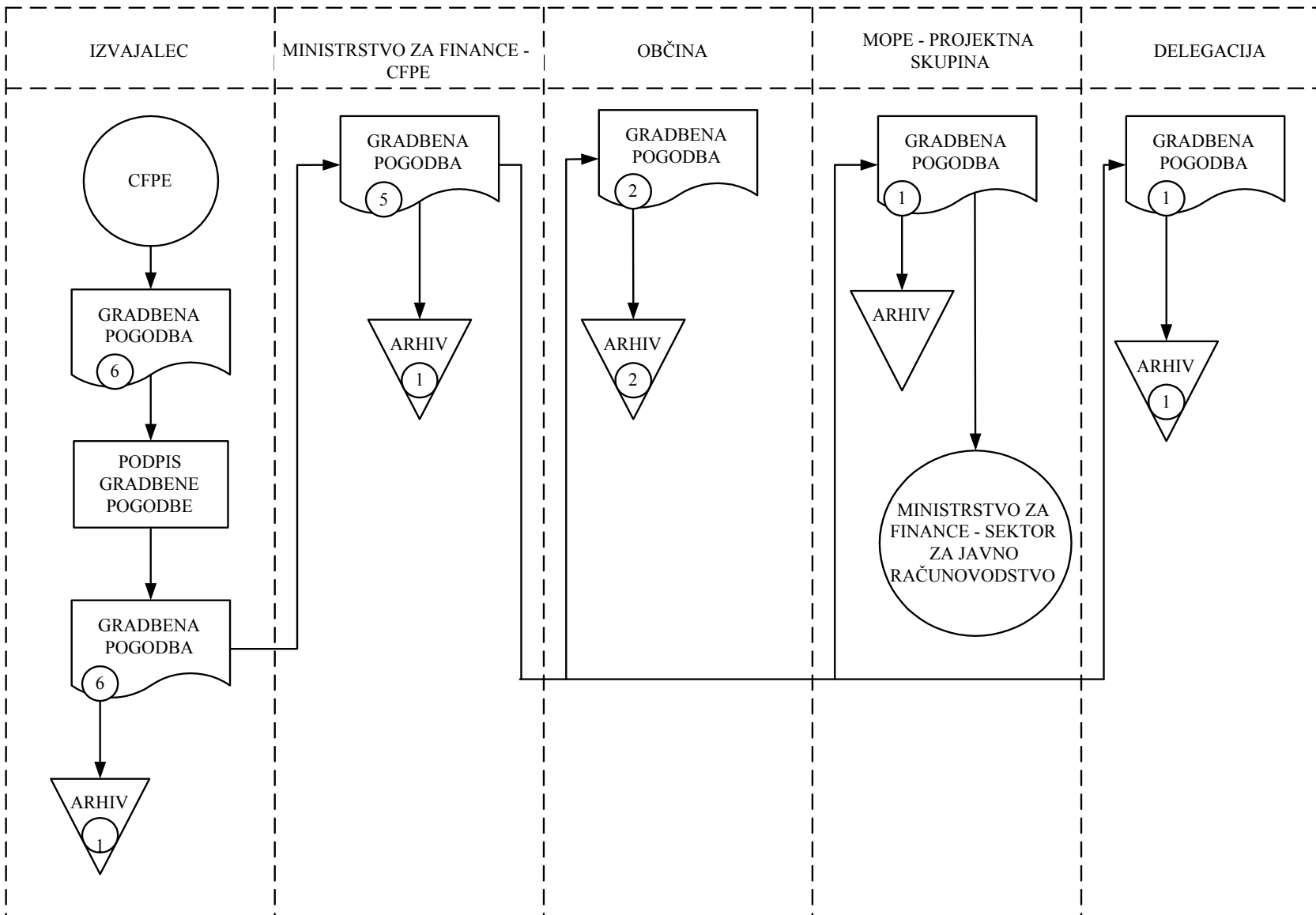


**PRILOGA 7: IZBOR NAJUGODNEJŠEGA PONI**

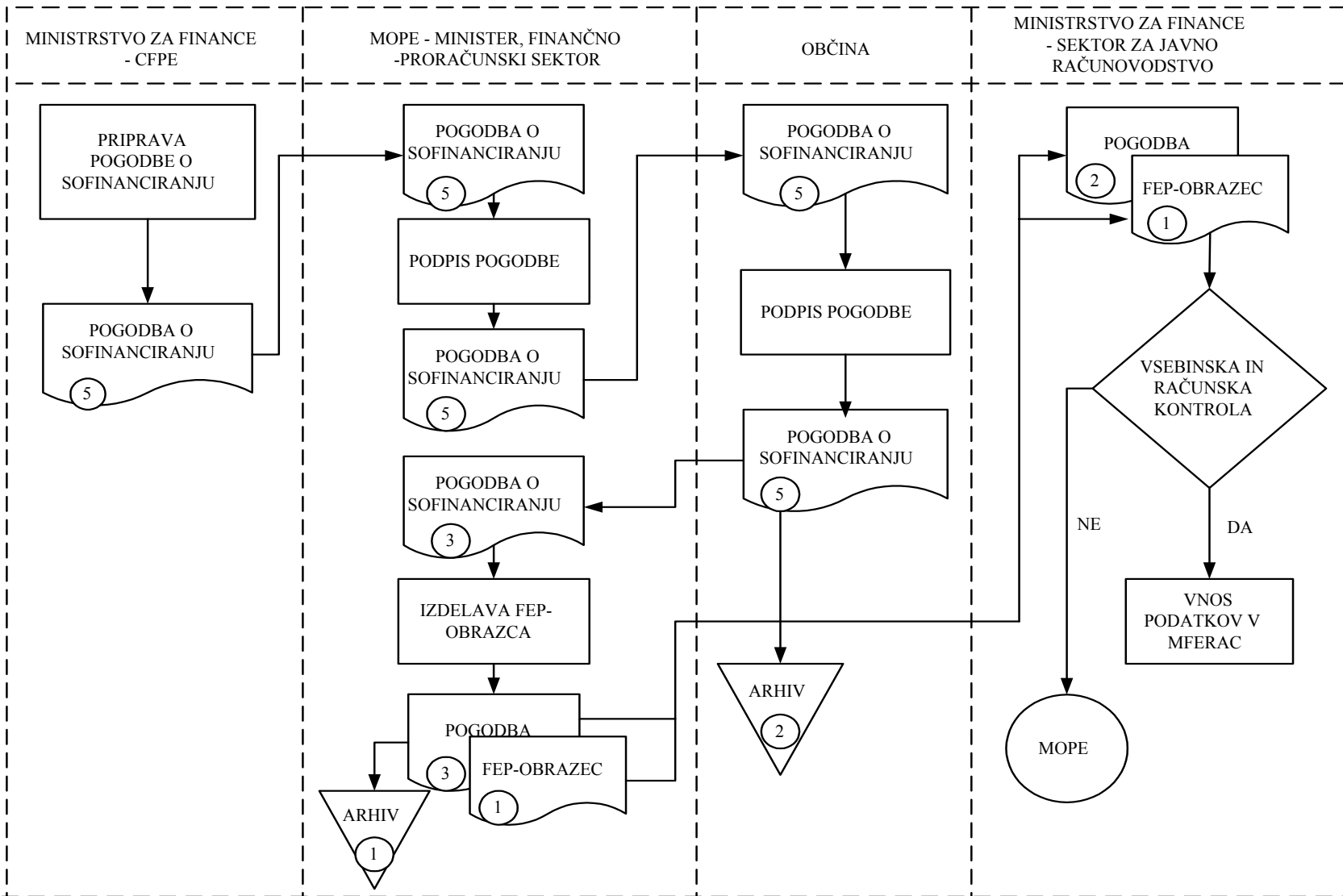




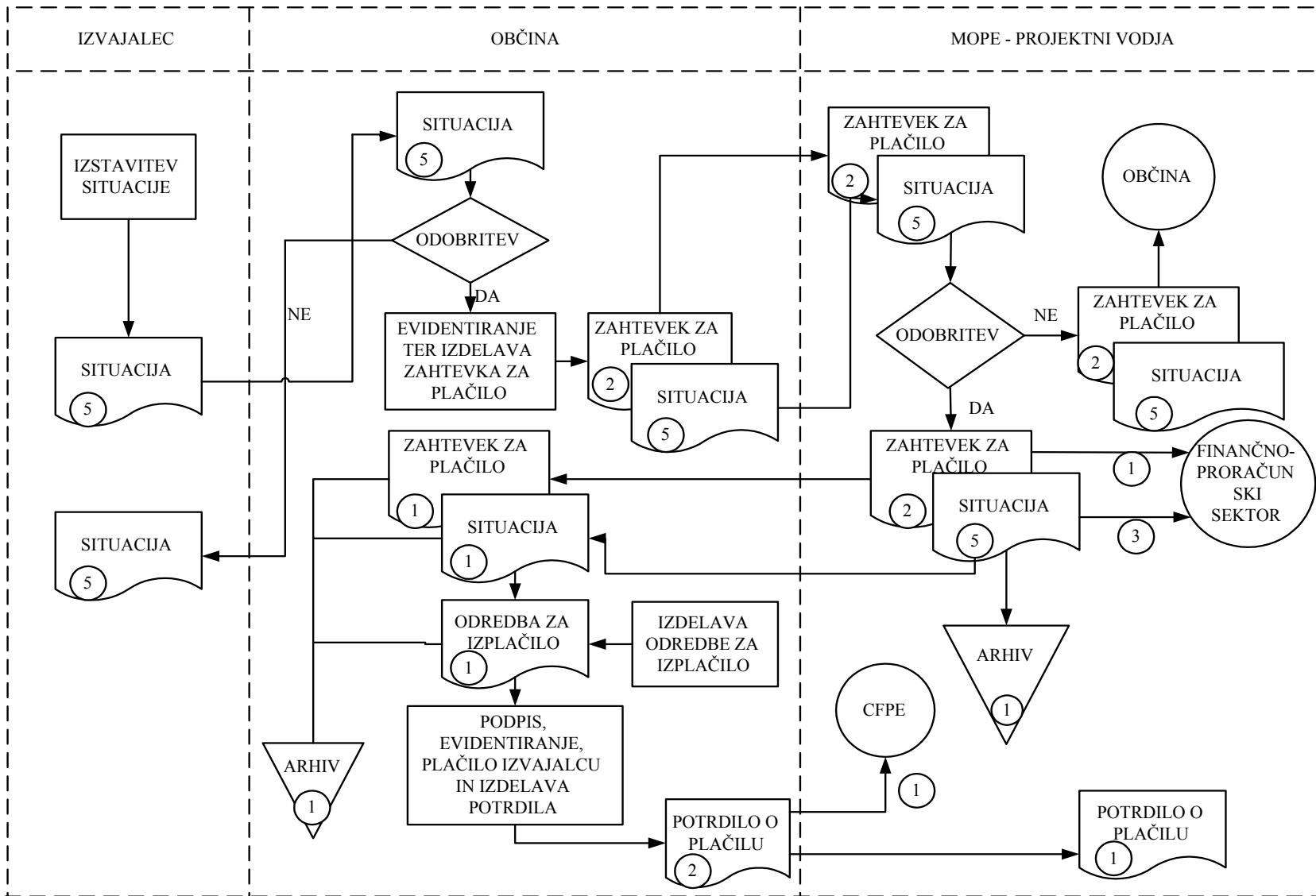
**PRILOGA 8: KROGOTOK GRADBENE POGOD**

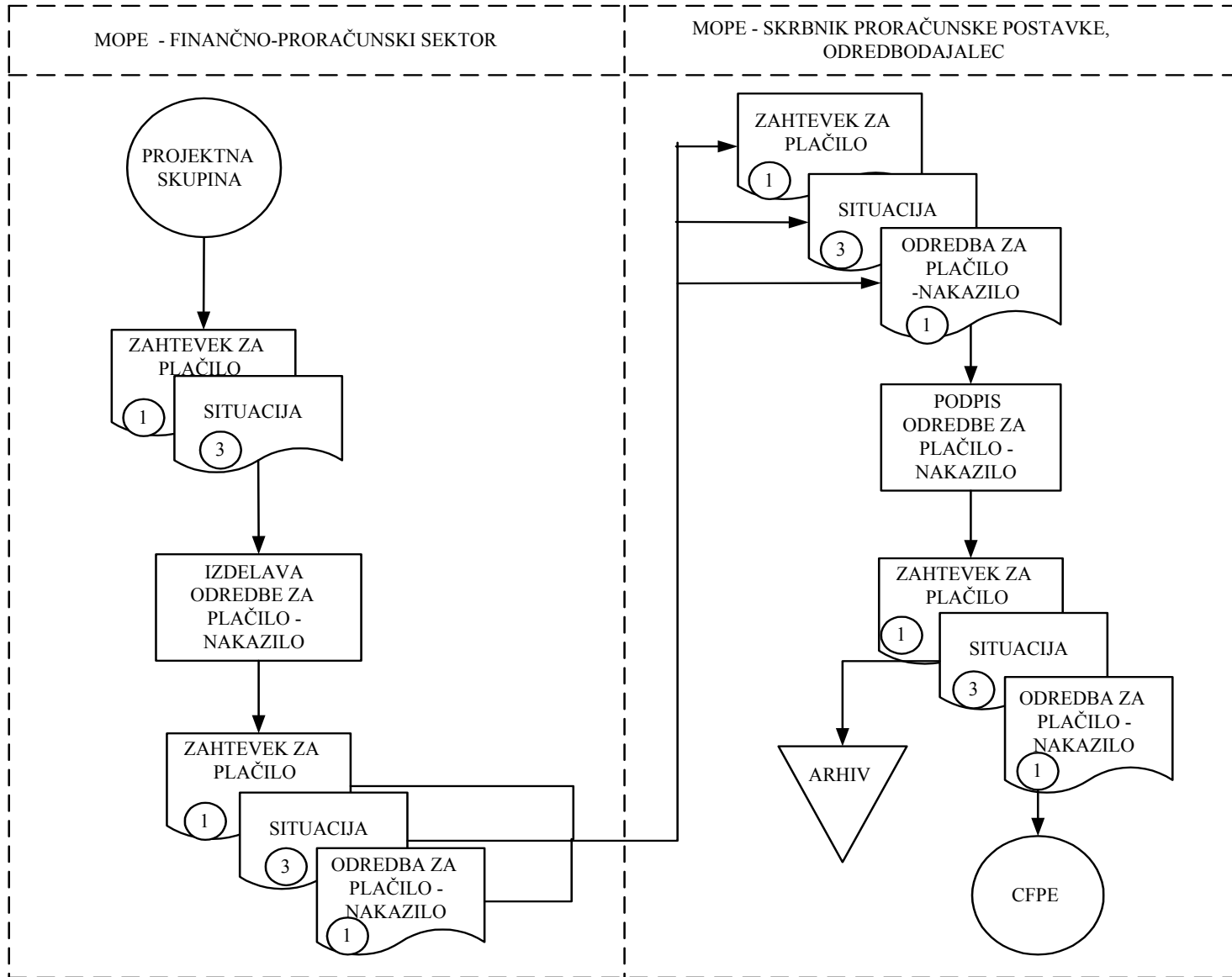


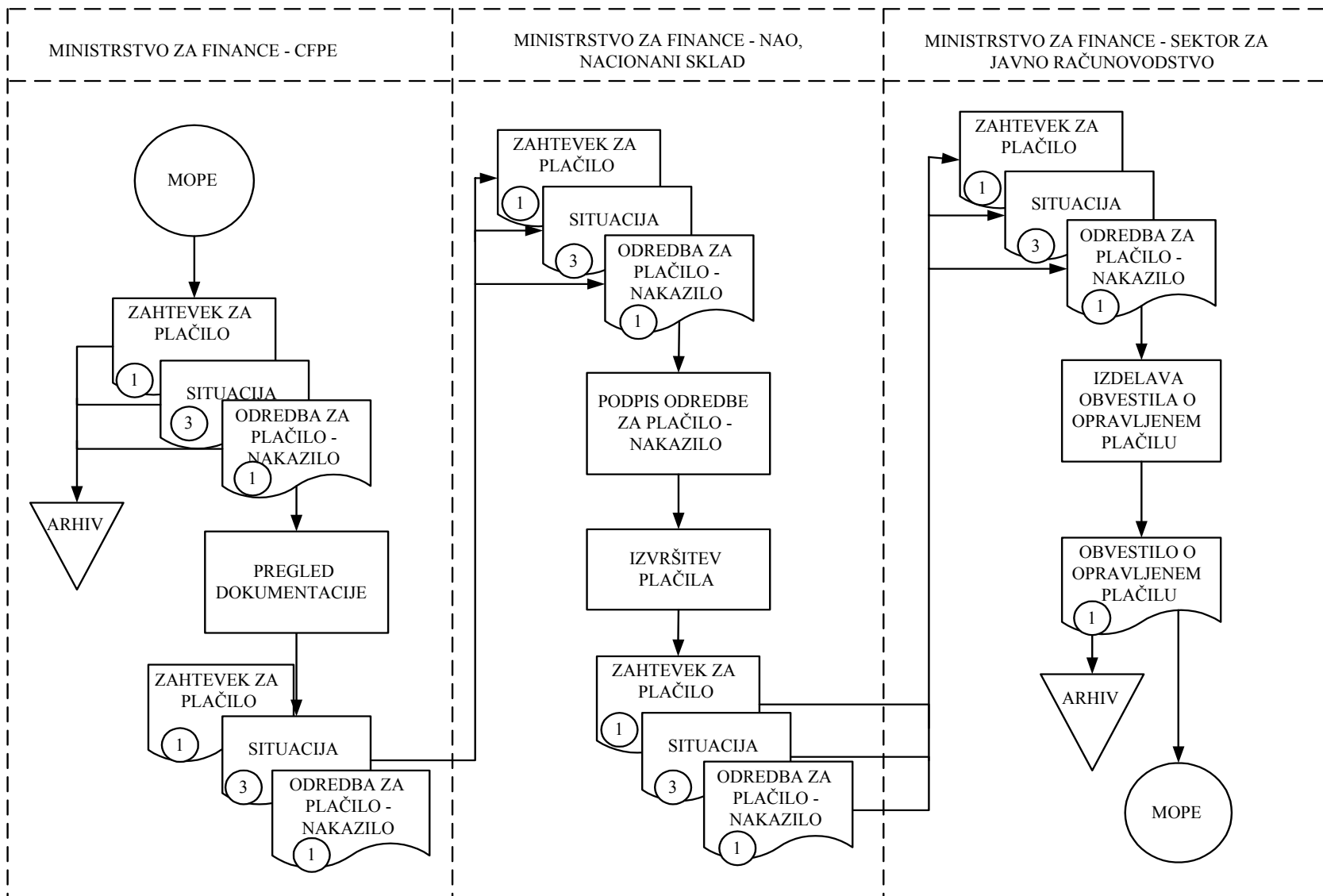
**PRILOGA 9: KROGOTOK GRADBENE POGODBE**



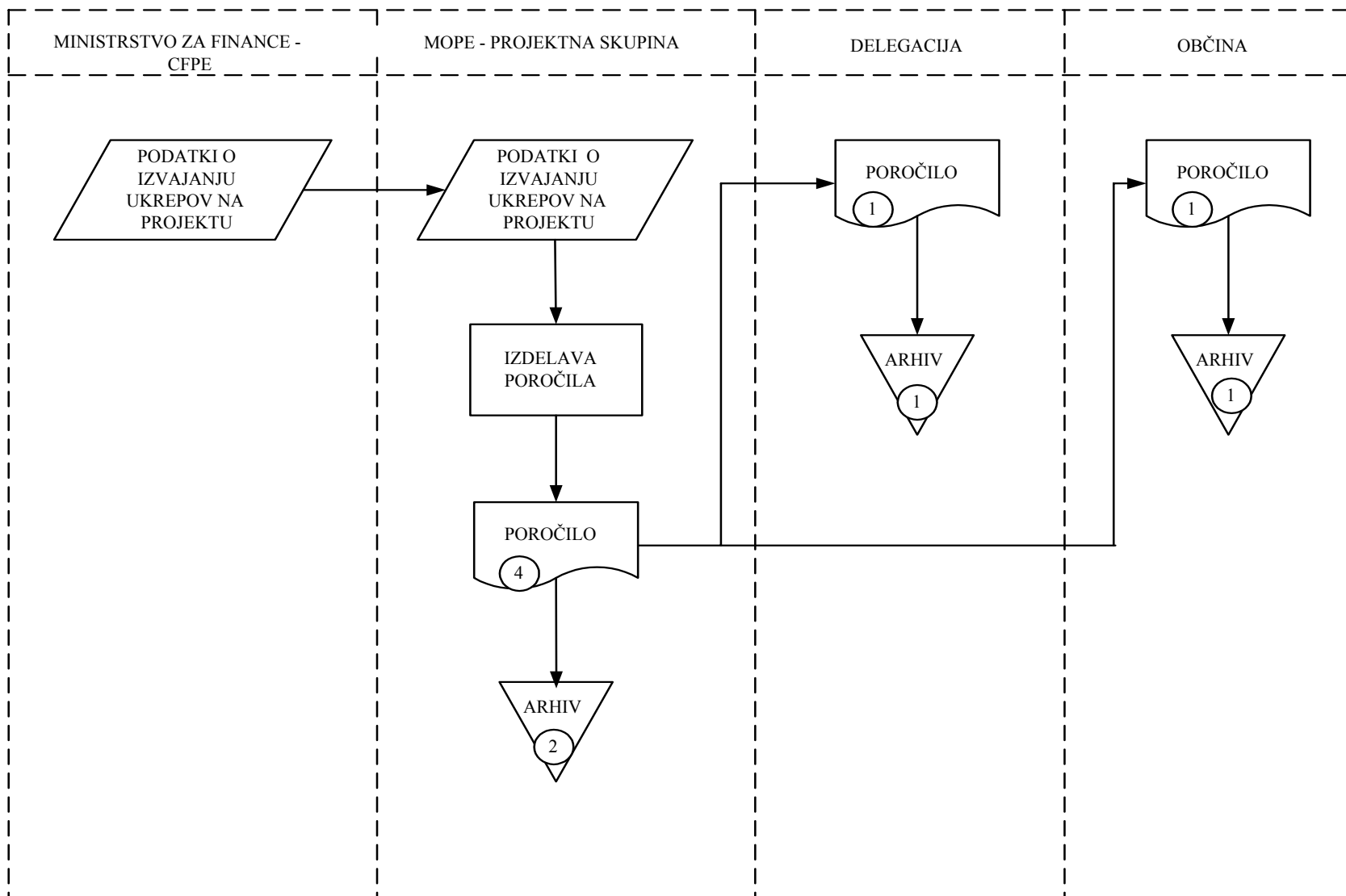
PRILOGA 10: KROGOTOK POGODBE O SOFINANCIRANJU.



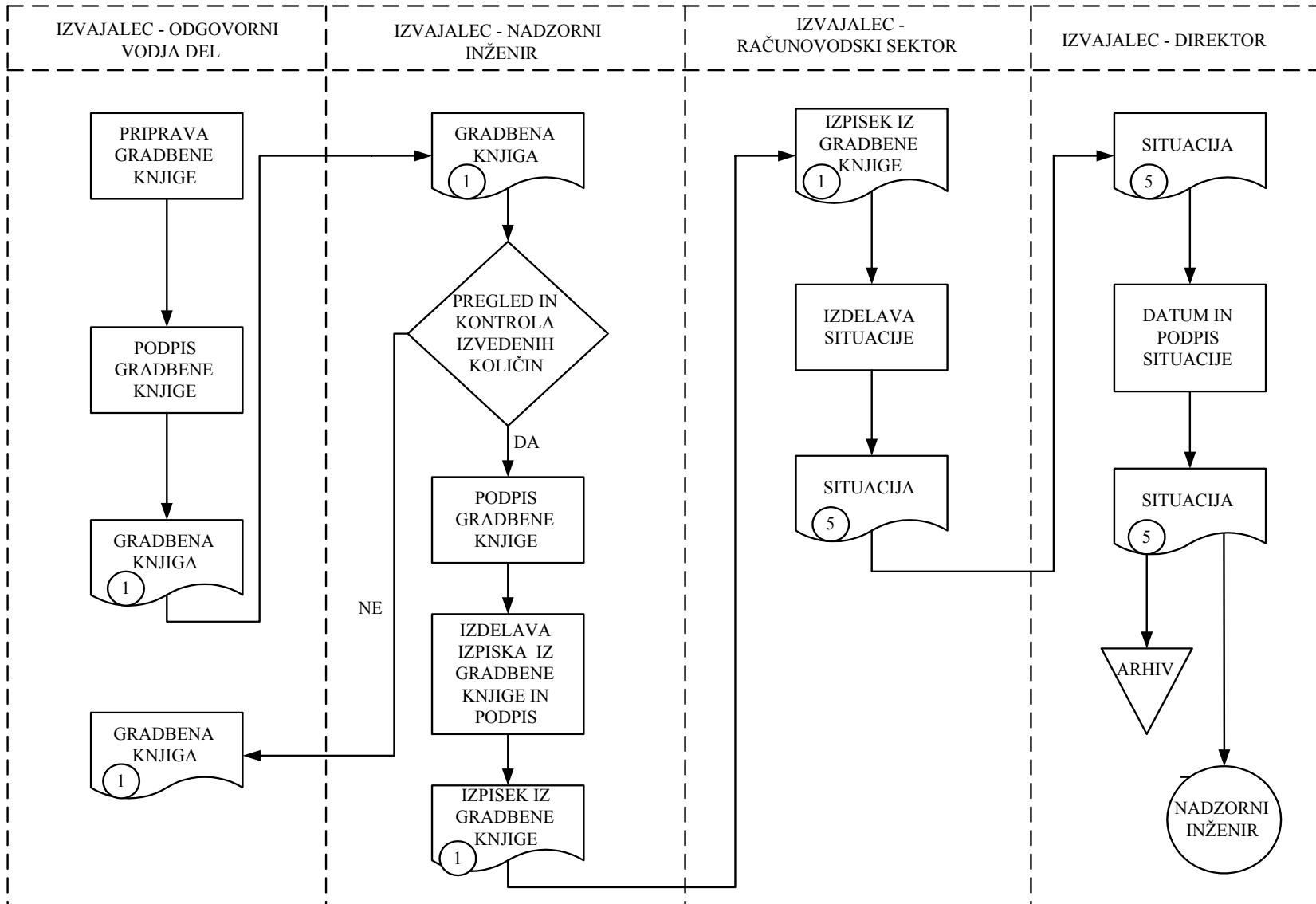


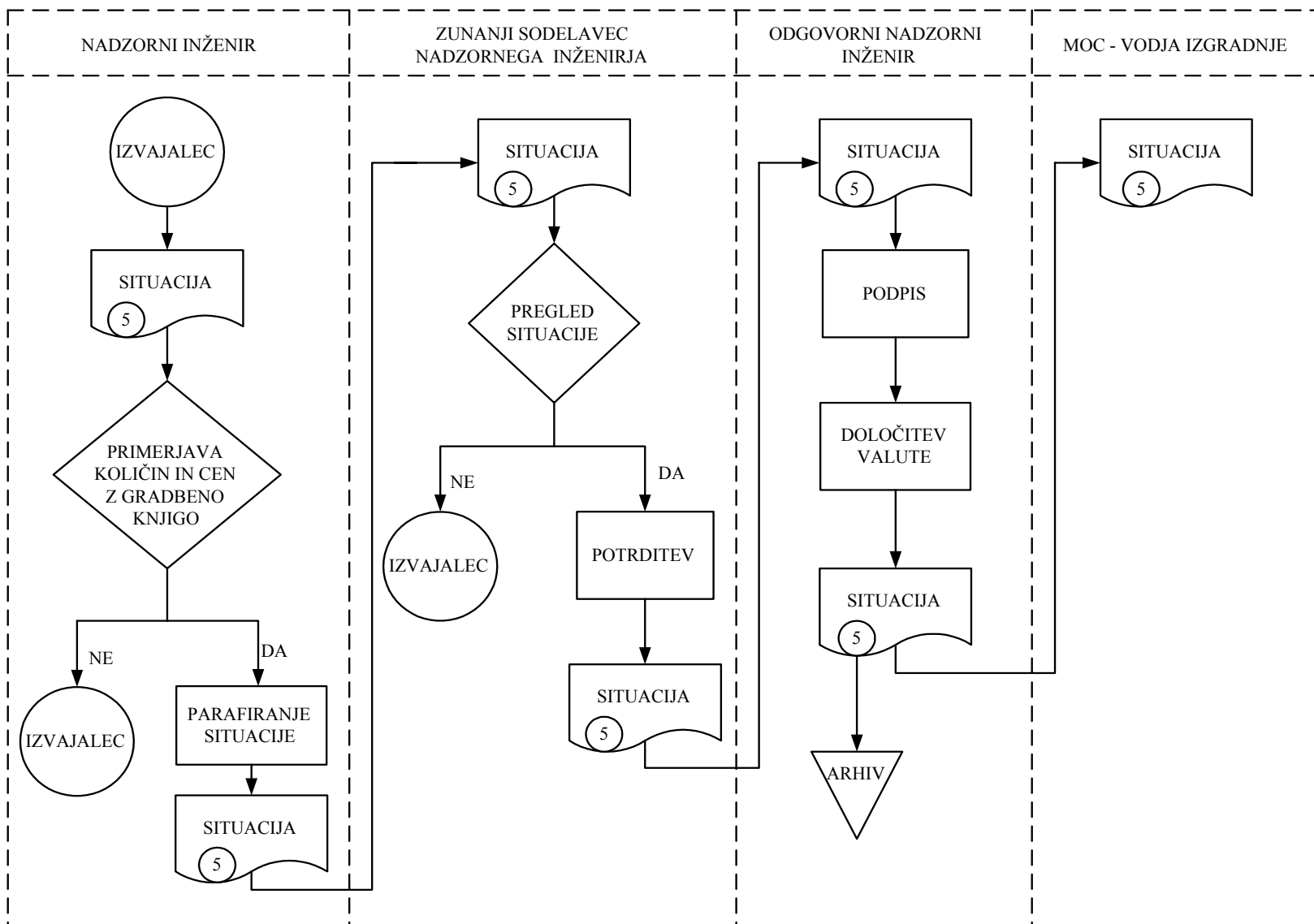


**PRILOGA 14: IZDELAVA POROČIL**

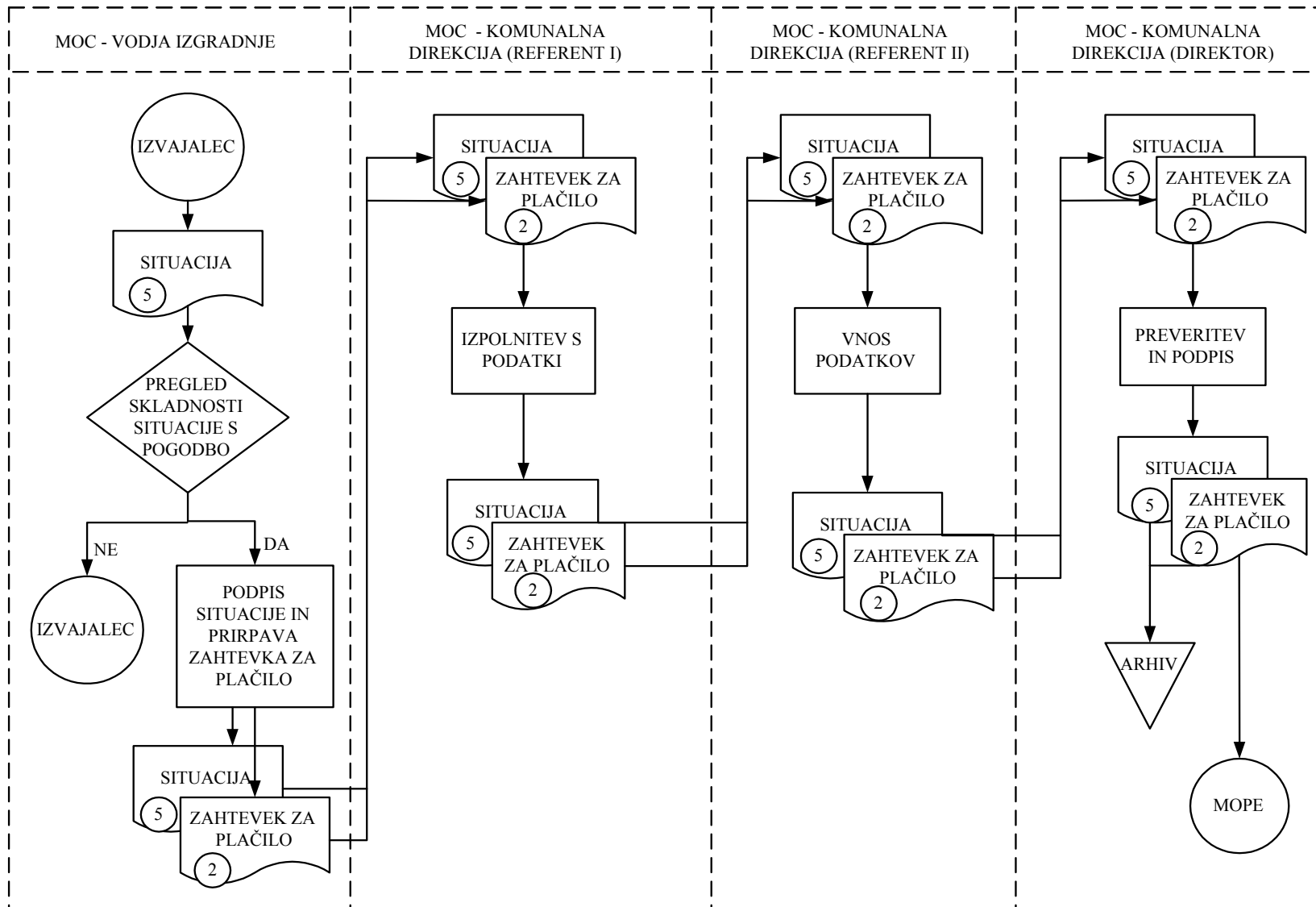






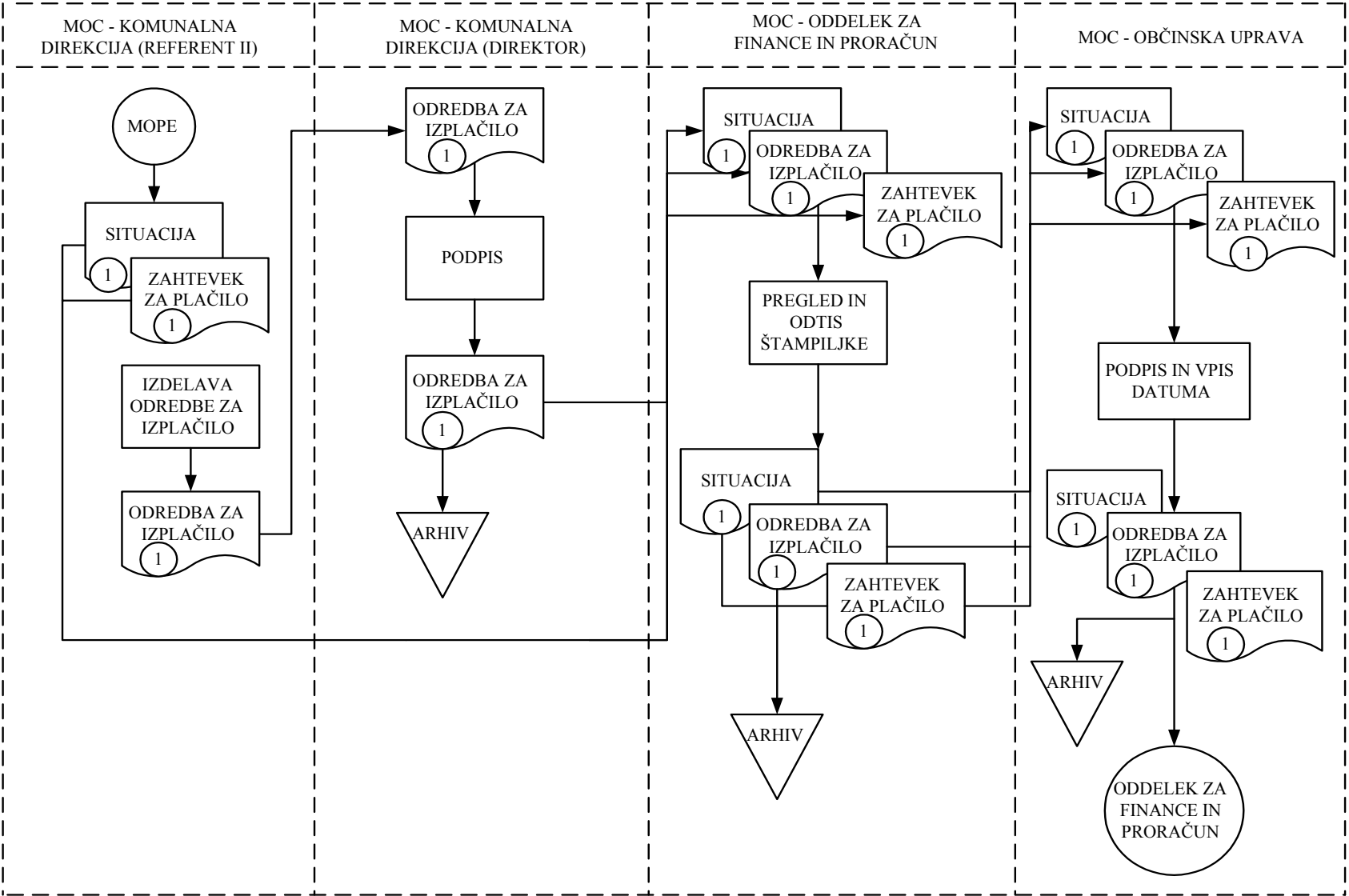


PRILOGA 16: KROGOTOK IZDANE SITUACI

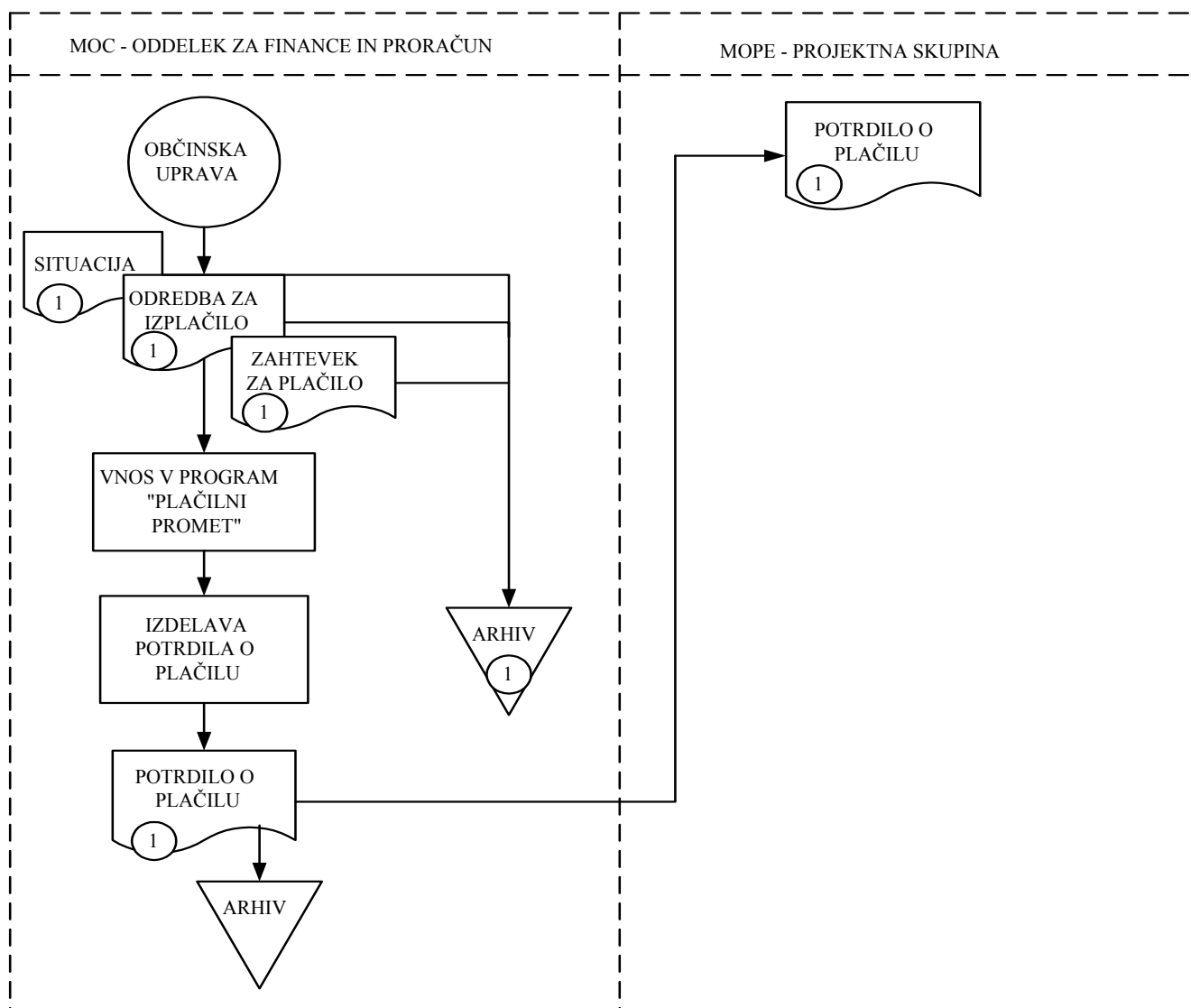


PRILOGA 17: KROGOTOK IZDANE SITUACI

PRILOGA 18: KROGOTOK ODREDBE ZA IZPLAČI



**PRILOGA 19: IZDELAVA POTRDILA O PLAČILU**



**PRILOGA 20: VPRAŠALNIK ZA PREVERITEV KONTROLNEGA OKOLJA**

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
	<i>Vloga vodstva:</i>			
1.	Ali je jasno opredeljena struktura vseh, ki sodelujejo pri projektu gradnje CČN?	Da		
2.	Ali so naloge in pristojnosti oseb, ki sodelujejo pri projektu gradnje CČN jasno določene?	Da		
3.	Kdo sprejema programe dela pri projektu gradnje CČN?			Direktor Komunalne direkcije MOC.
	<i>Organiziranost:</i>			
1.	Ali obstaja organizacijska shema MOC z organizacijskimi enotami in njihovimi povezavami ter z navedbo vodje organizacijske enote?	Da		
2.	Ali obstajajo pisna navodila v katerih bi bila podrobno opisana dela, ki jih opravljajo zaposleni vključeni v projekt gradnje CČN?		Ne	Okvirno-opisi del in nalog.
3.	Ali je za posamezno nalogo postavljena odgovorna oseba?	Da		
4.	Ali je določena smer poročanja?	Da		Dvosmerno.
5.	Ali so organizacijska struktura, dolžnosti, odgovornosti in pristojnosti, ki se nanašajo na projekt CČN, jasno opredeljene in opisane v ustreznih aktih (npr. notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest, itd.)?	Da		
6.	Ali je vzpostavljena organizacijska struktura, ki omogoča pretok informacij?	Da		
7.	Ali obstaja formalno sodelovanje oz. komunikacija med različnimi organizacijskimi stopnjami, ki so vpletene v projekt gradnje CČN (npr. sodelovanje med županom, vodjem izgradnje CČN in nadzornim inženirjem)?	Da		Po potrebi.
8.	Ali obstaja poročanje med vsemi organi, ki sodelujejo pri izvajanju projekta CČN, s katerim opozarjajo na probleme posameznih področij?	Da		
9.	Ali je vzpostavljena organizacijska struktura, ki omogoča učinkovito nadziranje in kontroliranje poslovanja?	Da		

<b>Zap. št.</b>	<b>Revizijsko vprašanje</b>	<b>DA</b>	<b>NE</b>	<b>Sklic na listino/pojasnilo</b>
10.	Ali je zagotovljeno formalno nadomeščanje v odsotnosti vodje?	Da		
	<i>Usmeritve in postopki v zvezi z zaposlenci:</i>			
1.	Ali so zaposlenci ustrezno usposobljeni glede na kompleksnost nalog in odgovornosti?	Da		
2.	Ali so pogoji za zaposlitev na določeno delovno mesto, ki se nanaša na projekt CCN, določeni v sistemizaciji ali v drugem aktu?	Da		
3.	Ali se pred zaposlitvijo določenega delavca preveri, če ustreza pogojem za zasedbo delovnega mesta?	Da		
4.	Ali se zaposlenci sproti in stalno izobražujejo?	Da		
5.	Ali obstaja ocenjevanje oz. preverjanje kvalitete opravljenega dela?	Da		

**PRILOGA 21: VPRAŠALNIK ZA PREVERITEV RAČUNOVODSKEGA SISTEMA**

Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
	<i>Organiziranost:</i>			
1.	Ali je funkcija računovodstva jasno definirana glede na ostale organizacijske enote, ki sodelujejo pri projektu CČN?	Da		
2.	Ali so naloge, pristojnosti in odgovornosti računovodskih delavcev pri gradnji CČN jasno opredeljene in opisane v internih aktih: npr. pravilniku o sistemizaciji delovnih mest.		Ne	
3.	Ali obstajajo pisna navodila za zaposlene v računovodstvu pri projektu CČN, ki se nanašajo na prenos nalog, v primeru odsotnosti odgovornega zaposlenca.	Da		
4.	Ali Oddelek za finance in proračun MOC zaposluje primerno število zaposlencev ter ali obstaja možnost za primerno razmejitev njihovih dolžnosti?	Da		
	<i>Računovodska načela in politike:</i>			
1.	Ali Oddelek za finance in proračun MOC pri projektu gradnje CČN upošteva zakone in druge predpise Slovenije in EU, ki se nanašajo na: <ul style="list-style-type: none"> <li>• organiziranost računovodstva,</li> <li>• evidentiranje poslovnih dogodkov,</li> <li>• arhiviranje knjigovodske dokumentacije,</li> <li>• podrobna navodila o poročanju.</li> </ul>	Da Da Da Da		
2.	Ali se tekoče izvaja usklajevanje porabe z načrtovanim obsegom sredstev?	Da		
3.	Ali usklajevanje nadzira in odobrava pooblaščen oseba?	Da		
4.	Ali ima MOC: <ul style="list-style-type: none"> <li>• seznam vseh pooblaščenih oseb za podpisovanje in odobravanje izplačil;</li> <li>• z notranjim aktom določene pravice podpisovanja dokumentov.</li> </ul>	Da Da		
	<i>Informiranje:</i>			
1.	Ali se informacije predlagajo vodstvu MOC v ustreznih časovnih intervalih?	Da		Mesečna poročila.



Zap. št.	Revizijsko vprašanje	DA	NE	Sklic na listino/pojasnilo
2.	Ali se predložijo tudi pisne obrazložitve in pojasnila za primere: <ul style="list-style-type: none"> <li>• večjih odstopanj od načrtovanih postavk,</li> <li>• sprememb, ki so nastale zaradi druge računovodske politike,</li> <li>• drugih neobičajnih ali nepredvidenih sprememb?</li> </ul>	Da Da Da		
3.	Ali ima vodstvo MOC dovolj zanesljivih in pravočasnih informacij, da lahko učinkovito nadzira poslovanje?	Da		
	<i>Načrtovanje:</i>			
1.	Ali obstajajo jasna navodila za pripravo finančnih načrtov?	Da		
2.	Ali se pri načrtovanju finančnih virov pripravi in predstavi v pisni obliki tudi njihova vsebina?	Da		
3.	Ali se načrti finančnih virov za naslednjo časovno obdobje pripravljajo na podlagi rezultatov doseženih v preteklem obdobju in temeljijo na ustreznih predpostavkah?	Da		
4.	Ali obstaja nadzor nad realizacijo načrtov?	Da		Opravljajo ga vodje posameznih služb, župan in nadzorni odbor.