

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRIMERJAVA DELOVANJA INSTITUCIJ ZA
OPRAVLJANJE NADZORA NAD PORABO SREDSTEV
EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V REPUBLIKI
SLOVENIJI**

Ljubljana, januar 2010

NINA GERŽELJ

IZJAVA

Študentka Nina Gerželj izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala v soglasju s svetovalcem prof. dr. Markom Hočevanjem, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 REPUBLIKA SLOVENIJA IN EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	3
1.1 Vloga evropske kohezijske politike	3
1.2 Organizacija izvajanja kohezijske politike	5
1.3 Cilji kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013	8
1.4 Področja kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013	10
1.4.1 Strukturni skladi	11
1.4.2 Kohezijski sklad	12
1.4.3 Evropsko teritorialno sodelovanje.....	13
1.5 Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007 – 2013	13
1.5.1 Finančno upravljanja s sredstvi evropske kohezijske politike	16
1.6 Značilnosti proračuna Evropske unije	17
1.6.1 Struktura proračuna Evropske unije: prihodki in odhodki	17
1.6.2 Finančno poslovanje sredstev proračuna Evropske unije	19
2 PRAVNI RED	21
2.1 Evropska zakonodaja na področju nadzora nad izvrševanjem proračuna	21
2.2 Nacionalna zakonodaja na področju nadzora nad izvrševanjem proračuna	23
2.3 Pravne podlage na področju izvajanja kohezijske politike	24
2.3.1 Evropska zakonodaja.....	24
2.3.2 Slovenska zakonodaja	25
3 ANALIZA DELOVANJA INSTITUCIJ ZA OPRAVLJANJE NADZORA NAD PORABO SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V RS	25
3.1 Nadzor nad sredstvi Evropske unije	26
3.2 Izvajalci nadzora v Republiki Sloveniji	27
3.2.1 Vključenost institucij v izvajanje operativnih programov	28
3.2.1.1 Organ upravljanja	28
3.2.1.2 Organ za potrjevanje	30
3.2.1.3 Revizijski organ.....	30
3.2.1.4 Nadzorni odbor.....	31
3.2.2 Izključenost institucij iz izvajanja operativnih programov	32
3.2.2.1 Računsko sodišče Republike Slovenije.....	32
3.2.2.2. Državni zbor Republike Slovenije	34
3.3 Izvajanje nadzora v Republiki Sloveniji	35
3.3.1 Nadzor pred izplačilom sredstev iz proračuna RS	35
3.3.1.1 Preverjanja organa upravljanja	37
3.3.2 Nadzor po izplačilu sredstev iz proračuna RS	41
3.3.2.1 Izvajanje kontrol na kraju samem	42
3.3.2.2 Pregledi organa za potrjevanje	43
3.3.3 Nadzor, ki se lahko izvaja kadarkoli v fazi izvajanja operativnih programov	44

3.3.3.1 Pregledi revizijskega organa	44
3.3.3.2 Revizijski pregledi Računskega sodišča Republike Slovenije	45
3.3.3.3 Nadzor, ki ga izvaja nadzorni odbor	46
3.4 Splošne značilnosti kontrolnega sistema	46
SKLEP	49
LITERATURA IN VIRI	50
PRILOGE	
KAZALO TABEL	
Tabela 1: Prednosti/slabosti centraliziranega sistema	5
Tabela 2: Cilji kohezijske politike	10
Tabela 3: Strukturni skladi in instrumenti	11
Tabela 4: Operativni programi cilja "konvergenca"	15
Tabela 5: Operativni programi cilja "Evropsko teritorialno sodelovanje"	16
Tabela 6: Vključenost/izključenost institucij v izvajanje operativnih programov	28
KAZALO SLIK	
Slika 1: Organizacija izvajanja kohezijske politike	6
Slika 2: Proračunski prihodki - Proračun EU	18
Slika 3: Proračunski odhodki - Proračun EU	19
Slika 4: Potek finančnega poslovanja sredstev proračuna EU	20
Slika 5: Organizacija organa upravljanja	29
Slika 6: Organizacija Urada RS za nadzor proračuna	31
Slika 7: Organizacija Računskega sodišča RS	33
Slika 8: Opis postopka izvrševanja revizijske pristojnosti	34

UVOD

Opis problematike

Sredstva kohezijske politike v Republiki Sloveniji zajemajo evropsko in nacionalno sofinanciranje. Poraba evropskega dela v Republiki Sloveniji poteka tako, da se ta sredstva najprej založijo iz državnega proračuna, in šele po opravljenih vseh zahtevanih kontrolah vanj povrnejo. Zato so sredstva kohezijske politike v Republiki Sloveniji opredeljena kot sredstva državnega proračuna za kohezijsko politiko in sredstva občinskih proračunov ter ostalih javnih in zasebnih virov financiranja. Koriščenje teh sredstev temelji na načelu povračila upravičenih javnih izdatkov (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, člen 23).

Nadzor, ki so mu ta sredstva izpostavljeni, je določen z javnofinančnimi predpisi Republike Slovenije, s predpisi, ki urejajo izvrševanje evropskega proračuna, in s predpisi s področja evropske kohezijske politike. Namen izvajanja nadzora je zagotoviti zakonito porabo sredstev davkoplačevalcev in porabo njihovih sredstev po načelu dobrega finančnega poslovanja. Ta načela pomenijo, da morajo biti sredstva uporabljena gospodarno, učinkovito in uspešno.

Zaščita finančnih interesov Evropske unije sodi na področje deljene odgovornosti, to pomeni, da so za pravilno in smotrno porabo sredstev odgovorne države članice in Komisija. Zakonodajca Evropske unije nalaga državam članicam, da na področjih, na katerih izvršujejo proračun in pri izbiranju lastnih sredstev preprečujejo, odkrivajo in sporočajo nepravilnosti in sume goljufij, ki škodujejo finančnim interesom Evropske unije.

Pojma nepravilnost in napaka na različnih ravneh nadzora, to je Računskega sodišča in Komisije, nista povsem enoznačna, medtem ko je raba pojma goljufija¹ nesporna. Za zaščito finančnih interesov so odgovorne tudi države članice, ki v predpisanih rokih posredujejo poročila o ugotovljenih nepravilnostih Evropskemu uradu za boj proti goljufijam (OLAF), ki preiskuje morebitne primere goljufij in pomaga pri oblikovanju zakonodaje EU, ki bo preprečevala nastanek goljufij. Ker je OLAF pristojen samo za preiskovalni postopek, se kazenski pregon prepusti nacionalnim oblastem (Kiralj, 2006, str. 9). Pri manjših nepravilnostih sankcij ni, medtem ko so posledice večjih nepravilnosti lahko izključitev iz financiranja, denarna ali ob večjih kršitvah tudi zaporna kazen. Poleg tega mora Komisija v skladu z veljavno zakonodajo izterjati zneske, ki so bili zaradi pomote, nepravilnosti ali namerne goljufije izplačani neupravičeno in jih povrniti v proračun Evropske unije.

¹ Po Uredbi Sveta št. 2988/95 (Uredba Sveta št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti – UL L 312, 23.12.1995) je nepravilnost »vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo bodisi z zmanjšanjem ali z izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki«.

Za preprečevanje nepravilnosti, prevar in korupcije so odgovorni vodstvo v javni upravi, ki mora vzpostaviti notranje kontrole, s katerimi prepreči dejanja oziroma opuščanje dejanj, ter parlament in vlada, ki sta zakonodajna in izvršilna oblast. Revizorji niso odgovorni za preprečevanje nepravilnosti in prevar, vendar pa lahko pomembno vplivajo na okolje, ki je naravnano k preprečevanju nepravilnosti, prevar in korupcije (Bobič, 2004, str. 118-119).

Ne glede na vrsto proračuna, to je tako v javnem kot v zasebnem poslovanju, je nerealno pričakovati, da se ne bi zgodilo nič napak. Koncept, ki razvršča stopnjo tveganja napak in njihovo toleranco, je v mednarodnih revizijskih standardih poznan pod pojmom pomembnost. Določiti je treba še sprejemljivo raven napak, da se lahko poda mnenje o pravilnosti in zakonitosti poslovanja. Odgovornost za pošteno gospodarjenje je tako na strani evropskih institucij in držav članic, ki morajo učinkovito ščititi finančne interese Evropske unije, čeprav končno odgovornost pri zagotavljanju pravilne porabe sredstev Evropske unije nosi Komisija. Vendar se z večino sredstev proračuna Evropske unije gospodari na nacionalni ravni, zato morajo nacionalne vlade držav članic prevzeti svoj del odgovornosti pri porabi tega denarja. V zadnjih letih je Komisija okrepila svojo dejavnost ter sprejela precej novih ukrepov in aktivnosti na navedenem področju.

Namen in cilji magistrskega dela

Upoštevajoč težnjo Komisije in pristojnosti države članice, je sistem nadzora oblikovan tako, da ga lahko država članica sama uredi tako, kot se ji zdi najprimernejše, vendar pa mora pri tem upoštevati vse zahteve, ki izhajajo iz evropskih uredb. Zato je toliko pomembnejše, da se ureditev nadzora pred njegovo uveljavitvijo skrbno premisli, predvsem z namenom izognitve nepotrebne podvajanju kontrol in povzročanju nepotrebni stroškov kontrol. Pomembno vlogo pri zbiranju in porabi javnih sredstev ima tudi tisk in drugi javni mediji, ki javne informacije o delu različnih ravni nadzora komentirajo in posredujejo javnosti. Zaradi njihovega dela je javno mnenje o zbiranju in predvsem porabi sredstev Evropske unije negativno, sredstva Evropske unije so označena kot vir nepravilnosti in goljufij. Namen magistrskega dela je prikazati zahteve Evropske unije na različnih ravneh izvajanja nadzora nad porabo sredstev. Delo bo lahko tudi koristen vir informacij vsem zainteresiranim, saj v praksi tovrstnih informacij nisem zasledila zbranih na enem mestu. Kljub aktualnosti problematike je literature na to temo malo, informacije so predvsem v obliki pravnih aktov, poročil in internih dokumentov institucij, zadolženih za nadzor nad sredstvi EU. Temeljni cilj magistrskega dela je proučiti zakonodajo ter prikazati odgovornosti in pristojnosti institucij na različnih ravneh nadzora. Nadaljnji cilj je ugotoviti ali je Slovenija prilagodila svojo zakonodajo zahtevam EU na področju nadzora porabe javnih sredstev. Z pridobljenimi ugotovitvami želim podati predloge za morebitno izboljšanje nadzora porabe sredstev.

Metode dela

Magistrsko delo temelji na proučevanju teoretičnih podlag za zaščito finančnih interesov Evropske unije s poudarkom na nepravilnostih, na različnih ravneh nadzora. Pri pridobivanju ustreznih informacij sem se srečevala s številnimi omejitvami. Delno sem se oprla na redka

avtorska dela, ki so na ozkem področju tematike nepravilnosti pri gospodarjenju s sredstvi proračuna Evropske unije zelo maloštevilna. Uporabila sem predvsem pravne podlage Evropske unije, letna in posebna poročila ter v določeni meri tudi interne dokumente institucij, vključenih v izvajanje nadzora nad sredstvi proračuna Evropske unije. Informacije o nepravilnostih pri gospodarjenju s sredstvi so zelo razpršene ter velikokrat nekonsistentne in nejasne. Za izkrivljeno predstavitev področja so odgovorni tudi javni mediji, ki ugotovljene nepravilnosti in napake predstavljajo izrazito negativno. Uporabila sem naslednje znanstvene metode: metodo deskripcije, induktivno in deduktivno metodo, metodo analize in sinteze ter abstrakcije in konkretizacije. Metodo deskripcije bom uporabila predvsem za predstavitev ključnih opornih točk, in sicer v celotni nalogi. Prav tako pogosto bom uporabila metodo abstrakcije in konkretizacije, s katerima sem se omejila le na ozko tematiko naloge.

1 REPUBLIKA SLOVENIJA IN EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

Pred približno tremi leti so v Sloveniji začeli krožiti novice o nepripravljenosti Slovenije na črpanje sredstev iz strukturnih in Kohezijskega sklada. Opozorila k hitrejšemu črpanju sredstev so prihajala tako s strani strokovnih krogov, od možnih prejemnikov sredstev kot tudi s strani predsednika vlade in države, saj po enem letu članstva Slovenija ni počrpala še nič dodeljenih sredstev (Mark & Wostner, 2005, str. 7). Septembra 2007 so bile novinke ponovno zasute s številnimi opozorili, naj pospešijo s črpanjem sredstev EU. Po podatkih medijev naj bi Slovenija pri črpanju sredstev sicer prehitela vse novinke razen Malte, v okviru EU pa naj bi se uvrstile šele na konec (Mašanović, 2007). V istem času je bila na spletni strani Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko objavljena novica, v kateri so zagotavljali, da bodo v roku (2008 za strukturne sklade in 2010 za kohezijski sklad) izvedeni vsi projekti in porabljen ves razpoložljivi denar.

1.1 Vloga evropske kohezijske politike

Na Evropskem svetu v Lizboni marca 2000 so države članice sprejele dolgoročno usmeritev, po kateri naj bi EU do leta 2010 postala najbolj dinamično in konkurenčno gospodarsko območje na svetu. Analiza izvajanja sprejete odločitve, opravljena po nekaj letih, je pokazala, da so rezultati daleč pod pričakovanji. Ugotovljeno je bilo, da je treba na slabe gospodarske rezultate EU odgovoriti z določenimi ukrepi, usmerjenimi v povečanje gospodarske rasti in zaposlovanja. Če EU dejansko želi povečati svojo konkurenčnost, povišati gospodarsko rast in produktivnost ter okrepiti socialno kohezijo, bo morala bistveno bolj kot do sedaj poudariti znanje, inovacije ter optimalno uporabo človeškega kapitala (Nacionalni strateški referenčni okvir 2007 – 2013, 2008, str. 7).

Kohezija pomeni solidarnost med državami članicami, da bi regije postale bolj privlačne, inovativne in konkurenčne za življenje in delo (Reformirana kohezijska politika za

spreminjajočo se Evropo. Regije, mesta in obmejna območja za rast in delovna mesta, 2006, str. 1).

Begg (2003, str. 163) pravi, da je kohezija temeljni namen EU. Povezana je z razlikami med regijami, ki so posledica štirih vrst regionalnih težav, in sicer: pomanjkanje razvoja, oddaljenost, nedostopnost, izguba konkurenčnosti ter ekonomskih integracij.

Dodana vrednost kohezijske politike je v tem, da (Skupaj za regije, Regionalna politika EU 2007 – 2013, 2008, str. 4-5):

- podpira tri glavna področja naložb: naložbe v infrastrukturo (predvsem na področju transporta in okolja); naložbe v produktivnost, pri kateri gre za podporo malim in srednjim podjetjem, raziskavam in razvoju in področju inovacij; ter naložbe v ljudi; prispeva pa tudi k večji rasti in ustvarjanju novih delovnih mest v revnejših državah članicah in regijah;
- države članice in regije, ki prejemajo pomoč iz sredstev kohezijske politike, dosegajo nadpovprečno stopnjo rasti in zaposlovanja ter se hitreje približujejo ravni razvitosti EU kot države oziroma regije, ki te pomoči ne prejmejo;
- kohezijska politika zagotavlja usklajenost z drugimi politikami Skupnosti, tako na področju državnih pomoči, okolja, transporta kot na področju pospeševanja inovativnosti ali informacijske družbe; prispeva pa tudi k izboljšanju in posodabljanju javne uprave. Mrak et al. (2007, str. 52-53) pojasnjuje, da je argumentov, ki govorijo v prid kohezijske politike več, najpomembnejši pa so naslednji:
- brez javnih intervencij na ravni EU ne bo zagotovljen zadosten obseg investicij, predvsem ne v manj razvitih in odročnejših regijah;
- v EU obstajajo precejšnje razlike v razvitosti, ki so strukturnega značaja in se same po sebi ne morejo zmanjševati;
- pomoč je potrebna tudi za uspešno delovanje enotnega trga;
- s kohezijsko politiko se zagotavljajo državam, regijam in tudi posameznim ljudem enake možnosti za razvoj;
- kohezijska politika poleg omogočanja delovanja notranjega trga oziroma njegovega nastanka preprečuje nastajanje ozkih grl in inflacijskih pritiskov, s čimer se zvišuje potencialna gospodarska rast na ravni EU kot celote.

Evropska kohezijska politika se izvaja po načelu solidarnosti, kar pomeni da se finančna sredstva prenašajo iz bogatih držav v manj razvite regije (porazdelitvena funkcija²). Koristi imajo tako ene in druge. Podjetja bogatejših držav pridobijo nove investicijske možnosti, poveča se prenos tehnologij in know-howa. Regijam prejemnicam so sredstva pomoč za ustvarjanje novih delovnih mest in splošni napredek.

² Poleg prerazdelitvene funkcije več avtorjev poudarja tudi alokacijsko funkcijo kohezijske politike.

1.2 Organizacija izvajanja kohezijske politike

Sistem izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji je že od vsega začetka bolj ali manj centraliziran. Prednosti ter slabosti takšnega sistema prikazuje Tabela 1.

Tabela 1: Prednosti/slabosti centraliziranega sistema

PREDNOSTI	SLABOSTI
Jasna odgovornost na posameznih institucijah	Večja odgovornost na posameznih institucijah, s tem tudi večja obremenjenost zaposlenih na teh institucijah
Večja transparentnost, učinkovitost, odzivnost sistema	
Lažja koordinacija in komunikacija med vsemi udeleženci v sistemu	
Enostavno in učinkovito finančno upravljanje	
Pregled nad celotnim izvajanjem kohezijske politike	
Enotna pravila, navodila	
Koncentracija znanja in izkušenj	
Hitrejši prenos znanja in izkušenj	

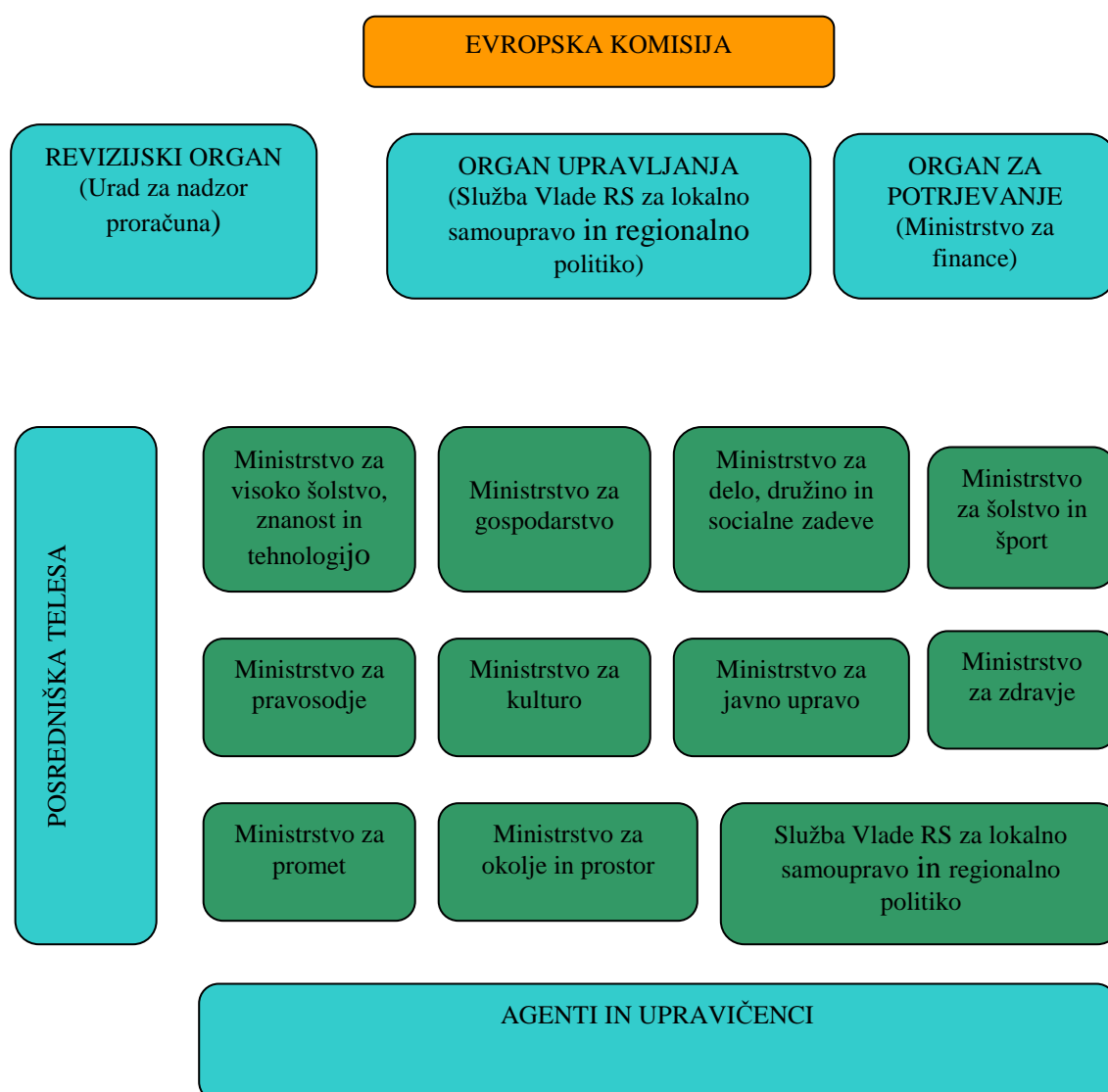
Vir: Ključna področja sistema upravljanja in nadzora in glavne ugotovitve sistemskih revizij, 2008, str. 14.

Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je Slovenija v programskem obdobju 2004 – 2006 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en organ upravljanja (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in neodvisen finančni nadzorni organ (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva (Organizacija izvajanja kohezijske politike, 2009).

Z odpravo ravni koordinacije, ki jo je izvedla Slovenija v letu 2006, ko je prenesla funkcijo posredniških teles za ESRR in ESS na organ upravljanja (funkcije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot posredniškega telesa so ostale enake) je bila odpravljena ena stopnica v hierarhiji odločanja in izvajanja. Na ta način je bila vzpostavljena neposredna povezava med organom upravljanja in ministrstvi, kar prispeva k učinkovitejšemu in hitrejšemu delu ter zagotavlja aktivnejše upravljanje strukturnih skladov na ravni posameznih instrumentov.

V novi finančni perspektivi 2007–2013 so v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike vključene institucije, ki so prikazane v Sliki 1.

Slika 1: Organizacija izvajanja kohezijske politike



Vir: Predstavitev organizacije izvajanja kohezijske politike, 2009.

Evropska kohezijska politika deluje na osnovi nekaterih načel, ki jih morajo države članice upoštevati, če želijo za svoje razvojen prioritete/programme pridobiti sredstva iz strukturnih skladov. Da so načela zelo pomembna in da brez njih kohezijska politika ne bi dobro delovala, kaže tudi dejstvo, da je Evropska komisija že v obrazložitvenem memorandumu v predlog novih uredb, ki urejajo področje kohezijske politike v letih 2007 – 2013, poudarila, da ključna načela kohezijske politike še vedno veljajo. Omenjena načela so torej navedena v splošni uredbi o strukturnih skladih za posamezno finančno perspektivo, na tem mestu pa jih povzamemo po Uredbi Sveta 1260/1999 o splošnih določbah strukturnih skladov, osrednji uredbi, ki v obdobju 2000 – 2006 opredeljuje delovanje strukturnih skladov, ter po Uredbi Sveta 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe 1260/1999, ki je ključna uredba v obdobju 2007 – 2013.

Osnova načela, na katerih temelji kohezijska politika, so:

Načelo partnerstva združuje partnerstvo med Evropsko komisijo in državo članico pa tudi partnerstvo med državo in različnimi akterji znotraj nje. Uredbi 1260/1999 in 1083/2006 določata, da dejavnosti Skupnosti dopolnjujejo nacionalne dejavnosti, pri čemer pa morajo biti dejavnosti EU dorečene v tesnem sodelovanju oziroma posvetovanju – partnerstvu – med Evropsko komisijo in državo članico, vključno z oblastmi in telesi, ki jih imenujejo države članice v skladu s svojimi pravili in prakso. Člen pri tem navaja regionalne in lokalne oblasti in druga pristojna telesa, ekonomske in socialne partnerje ter druga telesa, pomembna v tem okviru. Načelo partnerstva vključuje pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči EU, države članice pa morajo v proces programiranja (kar pomeni načrtovanje za posamezno finančno obdobje) na vseh stopnjah vključiti tudi relevantne partnerje. Vključitev partnerjev v proces programiranja pomeni vplivanje na vsebino prednostnih nalog in uspešnejše izvajanje dejavnosti, saj bodo tudi partnerji sami med izvajalci oziroma nosilci projektov, ki se bodo potegovali za sredstva iz naslova evropske kohezijske politike.

Načelo programiranja oziroma načrtovanja programov pomeni proces organiziranja, odločanja in financiranja z namenom večletnega izvajanja skupnih dejavnosti države in EU za doseg ciljev kohezijske politike. Člen 10 iz Uredbe 1083/2006 določa, da se cilji skladov zasledujejo v okviru večletnega večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje prednostne cilje, postopek upravljanja, sprejemanje odločitev in financiranje. Programiranje z drugimi besedami pomeni načrtovanje, za katere namene in koliko sredstev bo država/regija porabila. Porabo mora namreč načrtovati vnaprej, kar pomeni, da morajo biti programski dokumenti pripravljene pred začetkom finančne perspektive. Nato se sredstva dodeljujejo na osnovi pripravljenih dokumentov, ki so rezultat pogajanj med Evropsko komisijo in državo/regijo. V primeru težav – če je črpanje v okviru enega ukrepa odlično, pri drugem pa nastanejo težave, ali če se zgodi kaj nepredvidljivega – se lahko sredstva pod določenimi pogoji in v okviru predpisanega postopka prerazporedijo med prvotno predvidenimi nameni. Evropska komisija v Tretjem poročilu o gospodarski in socialni koheziji ugotavlja, da os koristi od večletnega programiranja postale očitne šele z leti, ko so se države naučile oziroma razvile sposobnost načrtovanja programov. Dolgoročno in bolj strateško načrtovanje je tako postalo lažje, s stališča financ pa večletno programiranje pomeni večjo zanesljivost in stabilnost pritoka investicij, kar še posebej velja za večje investicijske potrebe. Zavezujoča narava programskih dokumentov nedvomno prispeva k dolgoročnemu, strateškemu pristopu k Razvojni politika države (Wostner, 2004, str. 10).

Načelo koncentracije pomeni osredotočenje sredstev in namena kohezijske politike na tista območja, ki so najmanj razvita in najbolj potrebujejo pomoč.

Načelo dodatnosti ima v kohezijski politiki izreden pomen. To načelo (člen 11 Uredbe 1260/1999 in člen 13 Uredbe 1083/2006) namreč določata, da prispevki strukturnih skladov

ne smejo nadomestiti javnih ali strukturnih izdatkov države članice. Ti javni izdatki pa ne smejo biti manjši od realne višine povprečnih letnih izdatkov, prejetih v prejšnjem programskem obdobju (Wostner, 2005, str. 274). Višina izdatkov se določi glede na splošne makroekonomske pogoje, v katerih poteka financiranje, in ob upoštevanju določenih posebnih gospodarskih razmer. Dodatnost sredstev preverja Evropska komisija. Za obdobje 2007 – 2013 sta načrtovani dve – sredi leta 2011 in naknadno do konca junija 2016. Če država članica do tega datuma ne more dokazati, da je bilo načelo dodatnosti, sicer ogovorjeno že v NSRF³, spoštovano, komisija sproži postopek tako imenovanega finančnega popravka. Načelo dodatnosti pravzaprav pomeni, da evropska sredstva ne nadomeščajo nacionalnih razvojnih izdatkov, temveč jih dopolnjujejo. Tako evropski denar pomeni dodano vrednost lastnim razvojnim sredstvom države.

Načelo subsidiarnosti pomeni izvajanje ukrepa/dejavnosti/politike na tisti ravni, ki je najbolj učinkovita, oziroma se izvaja na višji administrativni ravni samo, če se ne more učinkovito izvesti na nižji ravni.

Načelo učinkovitosti prav tako sodi med osnovna načela kohezije. Kot os države članice odgovorne za izvajanje in nadzor strukturne politike, so odgovorne tudi za učinkovitost ukrepov te politike. Države se vzpodbuja k čim učinkovitejši porabi sredstev iz evropskega proračuna, med drugim tudi z nagrajevanjem najuspešnejših projektov. Nagrajevanje najboljših dopolnjuje vrednotenje, ki se nanaša na že izvedene projekte/programme, lahko pa tudi na postopke. Vrednotenje analizira morebitne priložnosti za izboljšave ter izpostavi dobre in slabe stvari v postopkih, vsebini ipd.

Kohezijska politika, ki ji je iz leta v leto namenjenih več sredstev, se izvaja s posebnimi instrumenti – strukturnimi in Kohezijskim skladom. V posamezni finančni perspektivi so delovanje skladov in njihovi cilji prilagojeni trenutnim razmeram. Prednostne naloge tako niso vedno identične, razlikujejo se lahko tudi skladi med seboj oziroma pobude, ki sklade dopolnjujejo.

1.3 Cilji kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013

Sredstva kohezijske politike so usmerjena v cilje. Kot prikazuje Tabela 2, so v programskem obdobju 2007 – 2013 ti cilji trije, RS pa je prejela sredstva iz dveh in sicer »konvergenca« in »evropsko teritorialno sodelovanje«. Od vseh sredstev, ki so RS na voljo v tem programskem obdobju, jih je glavnina, 81,54 %, namenjena cilju »konvergenca«.

Cilj Konvergenca (skupno 81,54 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 251,163 mrd evrov) je namenjen:

³ NSRF (National Strategic Reference Framework) – Nacionalni strateški referenčni okvir

- najmanj razvitim regijam: kjer bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju 2000-2002 ne presega 75 % povprečja EU25 ⇒ 70,51 % sredstev iz cilja Konvergenca oziroma 177,083 mrd evrov;
- kohezijskim državam: kjer države članice ne dosegajo 90 % bruto nacionalnega dohodka (BND) EU v obdobju 2001–2003 ⇒ 23,22 % oziroma 58,308 mrd evrov;

Prehodno pa tudi:

- statistično prizadetim regijam: kjer te regije presegajo povprečje 75 % razvitosti EU25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU15 ⇒ 4,99% oziroma 12,521 mrd evrov;
- dosedanjim kohezijskim državam, ki presegajo 90 % BND EU25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU15 ⇒ 1,29 % oziroma 3,25 mrd evrov.

Cilj Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (skupno 15,95 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 49,128 mrd evrov) je namenjen:

- regijam, ki presegajo 75 % BDP/prebivalca EU25 v obdobju 2000–2002 in niso statistično prizadete regije ⇒ 78,86 % sredstev iz cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje oziroma 38,742 mrd evrov;

Prehodno pa tudi:

- regijam sedanjega Cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU15 (merjeno v BDP/prebivalca v letih 2000–2002);
- Cipru ⇒ obema kategorijama skupaj 21,14 % oziroma 10,385 mrd €evrov.

Cilj Evropsko teritorialno sodelovanje (skupno 2,52 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,75 mrd evrov) je namenjen:

- čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS III ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU ⇒ 73,86 % sredstev iz cilja Evropsko teritorialno sodelovanje oziroma 5,576 mrd evrov;
- transnacionalnemu sodelovanju (seznam teh območij bo sprejela Evropska komisija) ⇒ 20,95 % oziroma 1,582 mrd evrov;
- medregionalnemu sodelovanju (predvsem mrežnemu povezovanju in izmenjavi izkušenj) celotnega območja EU ⇒ 5,19 % oziroma 392 mio evrov.

Tabela 2: Cilji kohezijske politike

		%	v mrd €
KONVERGENCA:	81,54 % vseh kohezijskih sredstev		251,163
	a) najmanj razvite regije	70,51	177,083
	b) kohezijske države	23,22	58,308
	c) statistično prizadete regije	4,99	12,521
	d) države s prehodno pomočjo iz Kohezijskega sklada	1,29	3,25
REGIONALNA KONKURENČNOST IN ZAPOSLOVANJE:	15,95 % vseh kohezijskih sredstev		49,128
	a) regije nad 75 % BDP/prebivalca EU25	78,86	38,742
	b) regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje rasti presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU15	b) in c) skupaj 21,14	10,385
	c) Ciper		
EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE:	2,52 % vseh kohezijskih sredstev		7,75
	a) čezmejno sodelovanje	73,86	5,576
	b) transnacionalno sodelovanje	20,95	1,582
	c) medregionalno sodelovanje	5,19	392 mio

Vir: Kohezijska politika v obdobju 2000-2013, 2009.

1.4 Področja kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013

Kot prikazuje Tabela 3 je področje evropske kohezijske politike odgovorno za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, vključno s ciljem evropskega teritorialnega sodelovanja. Navedeno zajema od vsebinskega usklajevanja in potrjevanja razvojnih instrumentov do spremljanja in vrednotenja učinkov, ki so jih oziroma naj bi jih navedli.

Tabela 3: Strukturni skladi in instrumenti

Cilji	Strukturni skladi in instrumenti		
Konvergenca	ESRR	ESS	KS
Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR	ESS	
Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR		

Legenda:

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS – Evropski socialni sklad

KS – Kohezijski sklad

Vir: Skupaj za regije, Regionalna politika EU 2007 – 2013, 2008, str. 9.

1.4.1 Strukturni skladi

- Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) predstavlja finančni instrument evropske kohezijske politike za obdobje 2007 – 2013. ESRR, skupaj z Evropskim socialnim skladom, sodi v okvir Strukturnih skladov, ki predstavljata del proračuna Skupnosti. Črpanje sredstev strukturnih skladov se izvaja po principu deljene odgovornosti med Evropsko komisijo in organi držav članic. Tako je Slovenija za obdobje 2007 – 2013 pripravila dva operativna programa, in sicer Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR) in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI), za katera se uporablja finančni instrument ESRR za namene cilja 1 (»konvergenca«) evropske kohezijske politike. Poleg tega predstavlja ESRR finančni instrument cilja 3 (»evropsko teritorialno sodelovanje«) (Evropski sklad za regionalni razvoj, 2009).

Evropski sklad za regionalni razvoj je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti. ESRR tako prispeva k zmanjševanju vrzeli med stopnjami razvitosti različnih regij. Gre za regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujoče industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije. Pri tem ESRR izvaja prednostne naloge Skupnosti, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja (Evropski sklad za regionalni razvoj, 2009).

- Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad (ESS) je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957. Ustanovljen je bil z namenom zmanjševanja razlik v bogastvu in življenjskih standardih v državah članicah EU in regij ter spodbujanja gospodarske in socialne kohezije. Poslanstvo ESS je investirati v človeški kapital, ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev

inovativnosti. Več kot 10 % celotnega proračuna EU je skozi ESS namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital EU – ljudi (Evropski socialni sklad, 2009).

Glavni namen ESS ostaja spodbujanje zaposlovanja v EU. Trenutno se več kot 200 milijonov delavcev v Evropi sooča z novimi izzivi – zahtevami po novih znanjih in spretnostih, povečano uporabo informacijske tehnologije v delovnih procesih, globalizacijo, s težavami mladih pri iskanju prve zaposlitve, staranjem evropskega prebivalstva ipd. ESS predstavlja glavni element Strategije EU za rast in delovna mesta, ki je usmerjena k izboljševanju kakovosti življenja državljanov EU, tako da jim nudi boljše znanje skozi izobraževanja in usposabljanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev. Državam članicam pomaga, da evropsko delovno silo in države članice bolje pripravi za nove, globalne, izzive. Pri tem ESS posebno pozornost namenja invalidnim osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginalnim skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela. V programskem obdobju 2007 – 2013 bo iz omenjenega sklada državam članicam EU in regijam za doseganje omenjenih ciljev razdeljeno približno 75 milijard evrov (Evropski socialni sklad, 2009).

1.4.2 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad (KS) je strukturni instrument, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo. Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture (Kohezijski sklad, 2009).

Do sredstev Kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice EU, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU. Od maja 2004 so to: Grčija, Portugalska, Španija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni:

- okoljski projekti, ki pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe ES, v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike Skupnosti na podlagi okoljske politike in okoljskega akcijskega programa. V okviru sklada se lahko financirajo projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanju poplavne varnosti ter na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije,
- projekti prometne infrastrukture za gradnjo ali razvoj prometne infrastrukture, kot jo opredeljujejo smernice za razvoj vseevropskega prometnega omrežja.

1.4.3 Evropsko teritorialno sodelovanje

Evropska komisija je v svojih smernicah za teritorialno sodelovanje v finančni perspektivi 2007 – 2013 izpostavila teritorialno kohezijo, ki ima skupaj z ekonomsko in socialno kohezijo pomembno vlogo pri doseganju ciljev lizbonske in gothenburške strategije. Nova kohezijska politika tako kot svoj tretji cilj opredeljuje Evropsko teritorialno sodelovanje, ki je usmerjeno v krepitev čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja, medtem ko se bodo cilji kohezijske politike v programih ob zunanji meji EU z državami kandidatkami in potencialnimi državami kandidatkami zasledovali v okviru programov Instrumenta za predpristopno pomoč (Evropsko teritorialno sodelovanje, 2009).

S ciljem 3 naj bi dodatno spodbudili celovite pristope za razvoj mest in podeželja in s tem neposredno prispevali k zastavljenim ciljem za rast in nova delovna mesta. Vsaka država članica ali regija mora sama najti najbolj primerno razvojno politiko za svojo razvojno pot, upoštevajoč svoje posebne gospodarske, socialne, okoljske, kulturne in institucionalne pogoje. Regije so spodbujene razvijati regionalne trajnostne razvojne strategije, v dogovoru z lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in mednarodnimi akterji, saj je doseganje skupnih ciljev možno le v partnerstvu in s pomočjo stalnega dialoga.

Na evropski ravni je za Evropsko teritorialno sodelovanje (cilj 3) skupno namenjenih 2,52 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,75 milijarde evrov. Od tega je največ, in sicer 73,86 % sredstev oz. 5,576 milijarde evrov iz cilja Evropsko teritorialno sodelovanje namenjenih čezmejnemu sodelovanju, 20,95 % oz. 1,582 milijarde evrov transnacionalnemu sodelovanju ter 5,19 % oz. 392 milijonov evrov medregionalnemu sodelovanju.

Glede na središčno geopolitično lego Slovenije in dolžino notranjih in zunanjih meja ter glede na dejstvo, da večina slovenskega prebivalstva živi v obmejnem območju, bo Evropsko teritorialno sodelovanje (cilj 3) tudi v naslednjem programskem obdobju eden ključnih instrumentov za spodbujanje razvoja obmejnih regij in s tem celotne Slovenije.

Skupno vsem oblikam teritorialnega sodelovanja je zagotavljanje učinkovite dostopnosti in povezanosti na ravni čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja. Skupne prioritete sodelovanja so glede na specifikko posameznih območij podrobneje opredeljene v posameznih operativnih programih.

1.5 Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007 – 2013

Skladno z normativnimi podlagami EU mora država članica, za izvajanje kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013, pripraviti programske dokumente na dveh ravneh:

- na prvi ravni se pripravi **Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)**⁴

⁴ NSRO mora izhajati iz t.i. Strateških smernic Skupnosti za kohezijo (SSSK), ki jih je potrdil Svet EU 6. oktobra 2006, objavljene pa so bile v Uradnem listu EU (L 291) 21. oktobra 2006. Le-ta bo podrobneje opredelil

- na drugi, konkretnejši ravni, se pripravijo **operativni programi**⁵

V Tabeli 4 je razvidno, da je RS pripravila tri operativne programe za cilj »konvergenca« (Programski dokumenti Slovenije 2007 – 2013, 2009).

- **Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 – 2013**

Sredstva so namenjena izboljšanju konkurenčnih sposobnosti podjetij in raziskovalni odličnosti, spodbujanju podjetništva, gospodarsko-razvojnemu logističnemu središču, informacijski družbi, izobraževalno-raziskovalni infrastrukturi, dvigu konkurenčnosti turističnega gospodarstva, mreženju kulturnih potencialov, športnorekreacijski infrastrukturi, regionalnim razvojnim programom in razvoju obmejnih področij s Hrvaško ter podpora učinkovitejšemu izvajanju programa.

- **Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013**

Sredstva so namenjena spodbujanju podjetništva in prilagodljivosti, spodbujanju zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, razvoju človeških virov in vseživljenjskega učenja, področju enakih možnosti in spodbujanju socialne vključenosti, razvoju institucionalne in administrativne usposobljenosti ter podpora učinkovitejšemu izvajanju programa.

- **Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013**

Sredstva bodo namenjena posodobitvi in izgradnji železniške, cestne in pomorske infrastrukture v RS, letalski in letališki infrastrukturi, ravnanju s komunalnimi odpadki, področju voda, trajnostni rabi energije in podpora učinkovitemu izvajanju programa. Koliko sredstev je namenjenih za izvajanje operativnih programov, prikazuje spodnja tabela.

osnovne prioritete koriščenja dodeljenih evropskih sredstev. Nacionalni strateški referenčni okvir vsebuje analizo stanja, strategijo, opredelijo se osnovni mehanizmi doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami. Pri tem je z vidika Evropske komisije ključnega pomena, da država članica v tem dokumentu izkaže usklajenost s Strateškimi smernicami skupnosti za kohezijo, Nacionalnim programom reform (Lizbonska strategija) ter Skupnim poročilom o socialni vključenosti. Operativni programi imajo v obdobju 2007-2013 sicer enako funkcijo kot Enotni programski dokument za obdobje 2004-2006 in torej v pravnem smislu predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov, saj jih Evropska komisija potrdi z odločbo (Programski dokumenti Slovenije 2007-2013, 2009).

⁵ »Operativni program« je izvedbeni programski dokument Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje in ga potrdi Evropska komisija z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013, 2009, člen 3).

Tabela 4: Operativni programi cilja "konvergenca"

EUR, tekoče cene

Operativni program	Sredstva EU	Vir evropskega sofinanciranja
OP RR	1.709.749.522	ESRR
OP RČV	755.699.370	ESRR
OP ROPI	1.635.599.744	ESRR (13,7%), KS (86,3%)
SKUPAJ	4.101.048.636	

Legenda:

OP RR - Operativni program krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 – 2013

OP RČV - Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013

OP ROPI - Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013

Vir: Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007 – 2013, 2009.

Znotraj cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« je RS vključena v čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje (Teritorialno sodelovanje, 2009).

○ **Operativni programi čezmejnega sodelovanja**

- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Avstrija 2007 – 2013;
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Madžarska 2007 – 2013;
- Operativni program čezmejnega sodelovanja IPA Slovenija-Hrvaška 2007 – 2013;
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija-Italija 2007 – 2013;
- Operativni program čezmejnega sodelovanja IPA Jadranska pobuda 2007 – 2013.

Namen operativnih programov je predvsem povečati konkurenčnost čezmejnih območij. Sredstva so namenjena spodbujanju podjetništva, spodbujanju skupnega gospodarjenja z naravo in kulturno dediščino, spodbujanju povezovanja mest in urbanih središč ter ruralnih območij obmejnih regij, izboljšanju dostopnosti (področje prometa, telekomunikacijskih povezav, čezmejnih vod, energetskih sistemov) ter spodbujanju sodelovanja na področju zdravstva, kulture in izobraževanja.

○ **Operativni programi transnacionalnega sodelovanja**

- Transnacionalni program Območje Alp;
- Transnacionalni program Srednja Evropa;
- Transnacionalni program Jugovzhodna Evropa;
- Transnacionalni program Mediteran.

Transnacionalni programi sodelovanja si prizadevajo za boljše sodelovanje po državah članicah v zadevah strateškega pomena. Podpora je namenjena inovacijam in razvoju znanstvenih in tehnoloških mrež, okolju, dostopnosti, trajnostnemu razvoju mest in funkcionalnih urbanih področij ter njihovemu povezovanju.

o Operativni programi medregionalnega sodelovanja

- Medregionalni program INTERREG IVC;
- Medregionalni program INTERACT II;
- Medregionalni program ESPON;
- Medregionalni program URBACT.

Medregionalno sodelovanje spodbuja prenos znanj in izkušenj na različnih sektorskih področjih, ki so v interesu Slovenije.

Koliko sredstev je namenjenih za izvajanje omenjenih operativnih programov prikazuje Tabela 5.

Tabela 5: Operativni programi cilja "Evropsko teritorialno sodelovanje"

EUR, tekoče cene		
Operativni program	Sredstva EU	Vir evropskega sofinanciranja
Čezmejni in medregionalni operativni programi	96.941.042	ESRR
Transnacionalni operativni programi	7.315.278	ESRR
Skupaj	104.256.320	

Vir: Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007 – 2013, 2009.

1.5.1 Finančno upravljanja s sredstvi evropske kohezijske politike

Plačila komisije se izvajajo v obliki vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila (Uredba 1083/2006/ES, člen 76).

Po odločitvi Komisije o odobritvi zneskov iz skladov za vsak operativni program Komisija za izvajanje kohezijske politike nakaže državi članici predplačilo. Predplačilo naj bi zagotavljalo stalen dotok denarja, kar olajša plačila upravičencem in izvajanje operativnega programa (Uredba 1083/2006/ES, preambula (69), člen 82). Namenska sredstva EU se štejejo kot prihodek proračuna RS šele, ko se nakažejo na podračun izvrševanja proračuna RS.

Izplačevanje upravičencem se ne izvaja neposredno iz teh sredstev, pač pa je v RS uveljavljen sistem zalaganja sredstev iz državnega proračuna (Predplačila iz evropskih skladov kot prihodek proračuna Republike Slovenije, 2007, str. 15). Neposredni proračunski uporabniki imajo sredstva kohezijske politike načrtovana v finančnih načrtih proračunskih odhodkov. Upravičenec, ki ni neposredni proračunski uporabnik, pripravi in posreduje zahtevek za izplačilo neposrednemu proračunskemu uporabniku (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, člen 21).

Na osnovi izstavljenih zahtevkov za izplačilo s strani upravičencev in po opravljenih zahtevanih kontrolah izvedejo neposredni proračunski uporabniki plačilo iz proračuna RS.

Plačilo se izvrši v breme sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko v skladu z določili veljavnega zakona, ki ureja izvrševanje proračuna in pravilnika, ki ureja postopke za izvrševanje proračuna. Izplačila v breme namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko in sredstev slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike se izvršijo in evidentirajo v razmerju, ki je opredeljeno v pogodbi o sofinanciranju. Po opravljenem plačilu upravičencu neposredni proračunski uporabniki na osnovi preverjenih izdatkov, nastalih pri upravičencu, in izplačil iz državnega proračuna, nastalih na osnovi zahtevkov za izplačilo, pripravijo zahtevek za povračilo (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, člen 22).

Zahtevek za povračilo neposredni proračunski uporabnik posreduje organu za potrjevanje. Ta po opravljenih zahtevanih kontrolah zahtevek certificira in izda nalog za plačilo na podračun izvrševanja proračuna RS. Takrat prilivi iz naslova evropske kohezijske politike postanejo tudi prihodek proračuna. Organ za potrjevanje na podlagi več certificiranih zahtevkov za povračilo pripravi zahtevke za plačilo in jih posreduje Komisiji. Če so izpolnjeni pogoji iz 86. člena oziroma 89. člena Uredbe 1083/2006/ES, Komisija izvede vmesna plačila oziroma končno plačilo, ki jih v RS nakaže na ustrezen podračun enotnega zakladniškega računa.

1.6 Značilnosti proračuna Evropske unije

V zadnjih desetletjih znaša proračun EU okoli 100 milijard evrov letno in zadošča za financiranje vseh skupnih politik. Proračun EU predstavlja okvirno 1,7 – 2,4 % javnih izdatkov v posameznih državah članicah, pri čemer se več kot 90 % zbranih proračunskih sredstev ponovno razdeli državam članicam. V primerjavi proračuna EU z nacionalnimi proračuni so najopaznejše razlike v velikosti proračuna, prepovedi doliškega financiranja oziroma primanjkljaja ter namenu, za katerega se sredstva smejo porabiti (Mrak et al., 2004, str. 18).

Po določilih Rimske pogodbe mora biti evropski proračun uravnotežen in ne sme imeti primanjkljaja. Proračun EU je zato vedno v presežku, saj države vanj vplačajo več sredstev, kot jih je na koncu dejansko porabljenih. Presežek se državam vrne na podlagi enakega ključa, s kakršnim so bili obračunani njihovi prispevki, ali pa se za to vsoto proporcionalno zmanjšajo njihovi bodoči prispevki. Iz sredstev proračuna se financirajo strogo določena področja oziroma izvajanje skupnih politik EU. Najpomembnejša kategorija izdatkov je kmetijstvo, sledi mu kohezijska politika in ostalo. Delež kmetijstva z leti pada, medtem ko pomen kohezijske politike narašča.

1.6.1 Struktura proračuna Evropske unije: prihodki in odhodki

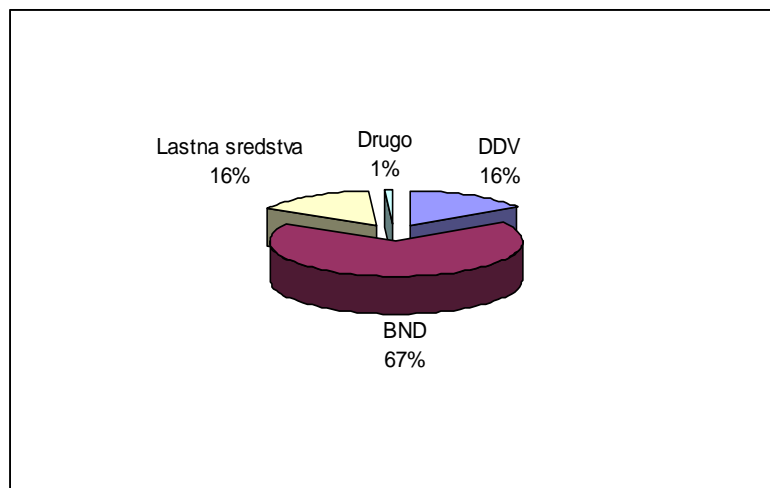
Po načinu financiranja se EU bistveno razlikuje od tradicionalnih mednarodnih organizacij. Na začetku je njeno financiranje temeljilo na prispevkih držav članic, kasneje pa je bil uveden sistem lastnih virov sredstev, ki EU zagotavlja neodvisnost od prispevkov držav članic

(Slovenija v Evropski uniji, 2007, str. 12). Proračun EU se v glavnem financira iz lastnih virov EU. Lastna sredstva, ki jih države članice pobirajo v imenu EU in prenašajo v proračun EU, so izpeljana iz tradicionalnih lastnih sredstev, davka na dodano vrednost in BND.

Tradicionalna lastna sredstva sestavljajo pretežno dajatve na uvoz izdelkov iz držav, ki niso članice EU. Davek na dodano vrednost so sredstva, ki se na osnovi enotne odstotne stopnje poberejo od prihodkov vsake države članice iz usklajene osnove za odmero DDV. Sredstva, ki temeljijo na BND, se v enakem odstotku poberejo od BND vsake države članice. V proračun se stekajo tudi drugi prihodki, ki obsegajo davke na plače, ki jih plačujejo uslužbenci EU, prispevki držav, ki niso države članice, globe za kršitelje zakonodaje itd. Struktura sredstev iz lastnih virov se je z leti spreminjala, in sicer se je delež sredstev iz BND povečal, medtem ko sta se deleža iz tradicionalnih lastnih sredstev in DDV zmanjšala.

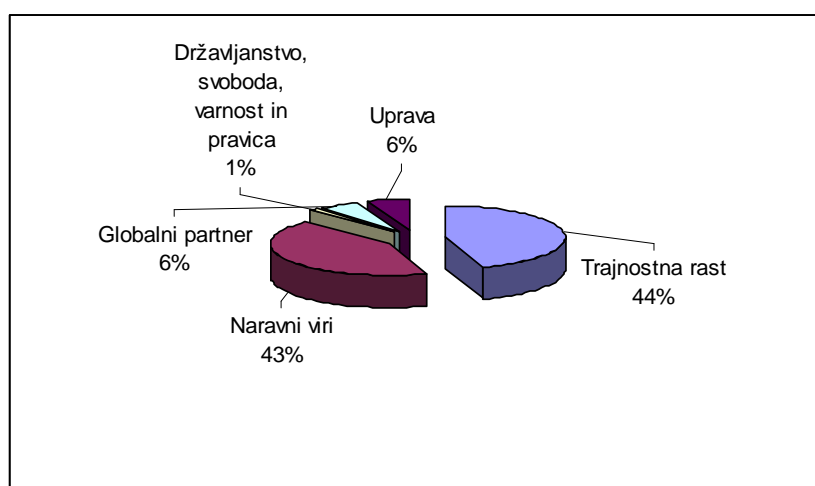
Slika 2 ter Slika 3 prikazujeta, da morajo biti po načelu ravnotežja biti proračunski prihodki enaki proračunskim odhodkom.

Slika 2.: Proračunski prihodki - Proračun EU



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2008, 2008, str .8.

Slika 3: Proračunski odhodki - Proračun EU



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2008, 2008, str. 8.

Dejansko porabo sredstev proračuna EU urejajo Finančna uredba in izvedbena pravila, ki podrobneje pojasnjujejo način uporabe Finančne uredbe. Pred začetkom izvajanja programa mora biti skoraj vsak program odobren s posebnim predpisom o odobritvi ali pravno podlago. Te pravne podlage opredeljujejo cilje zadevne dejavnosti in povezane stroške ter pogosto določajo večletne omejitve porabe (Proračun Evropske unije na kratko, 2007, str. 12).

1.6.2 Finančno poslovanje sredstev proračuna Evropske unije

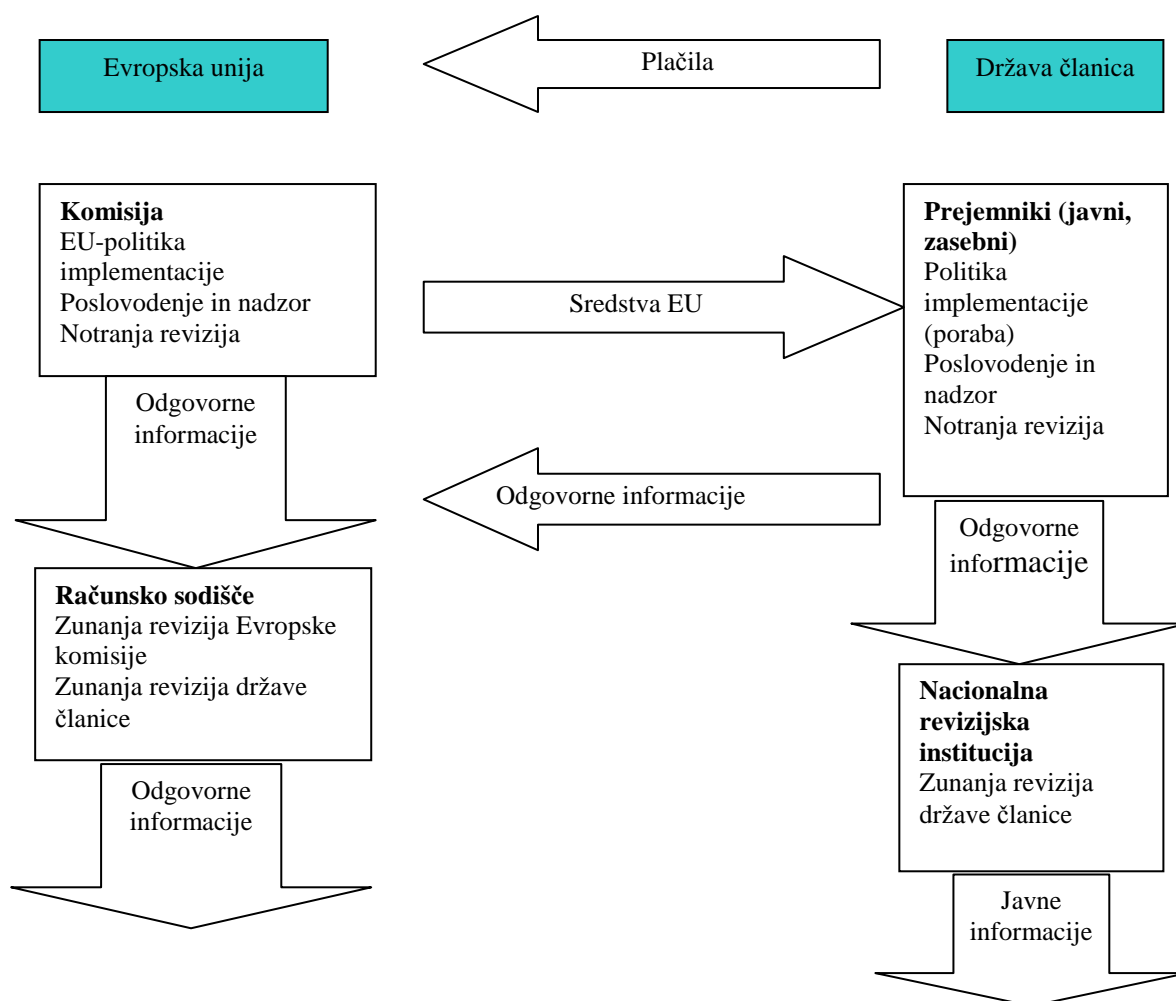
Evropske institucije gospodarijo s sredstvi, ki niso njihova, ampak so javna, financirajo jih namreč evropski davkoplačevalci, davkoplačevalci iz držav članic. Javnost ima pravico vedeti, kako gospodari javna uprava, ter ima pravico do celovitih, zanesljivih in objektivnih informacij o vseh področjih delovanja javne uprave, predvsem finančnem. Zato morajo biti javna sredstva pod javnim nadzorom. Revizije, ki jih izvajajo pristojna telesa, so zato izvedene v korist javnosti (Kontrola Panstwowa State Audit, 2006, str. 3-4).

Vire in porabo sredstev proračuna EU določajo s pogajanjem institucije EU in države članice. Črpanje sredstev poteka na podlagi vrste odločitev Parlamenta in Sveta EU, medtem ko odgovornost za uspešno implementacijo programov poleg Komisije nosijo tudi nacionalne institucije držav članic. V Sloveniji so za smotrno porabo odgovorni ministrstva in prejemniki sredstev, pravilnost črpanja in smotrnost porabe sredstev ocenjuje vrhovna nacionalna institucija – Računsko sodišče Republike Slovenije.

Odgovornost za porabo sredstev EU si delijo Komisija in države članice. Na operativni ravni Komisija sodeluje pri sprejemanju programov, odobri in izplačuje potrjene izdatke ter preverja sisteme nadzora, medtem ko države članice upravljajo programe, zagotavljajo njihovo izvajanje in izbirajo projekte, jih nadzirajo in ocenjujejo.

Smotrna poraba sredstev proračuna EU se revidira na štirih ravneh, kar je razvidno iz Slike 4. Na prvi ravni izvede notranjo revizijo Komisija, na drugi, prav tako ravni EU, izvede zunanjo revizijo Računsko sodišče. Obe instituciji izvedeta revizijo v Bruslju in državi članici. Informacijo, ki jo pridobita na podlagi revizije, podata v zaključnem poročilu, ki ga predložita Parlamentu in Svetu pri implementaciji proračuna EU. Tretja raven so v Sloveniji dotična ministrstva in Urad RS za nadzor proračuna, zadnja pa je vrhovna revizijska institucija, ki ocenjuje pravilno in smotrno porabo sredstev EU.

Slika 4: Potek finančnega poslovanja sredstev proračuna EU



Vir: EU Trend Report 2003, 2003, str. 22.

Parlament ni pristojen zgolj za soodločanje o zakonodaji, ampak izpolnjuje tudi nalogo nadzornega organa. Da lahko vse institucije EU pravilno delujejo in da se prepreči nepotrebno trošenje denarja, pristojni odbori Parlamenta nadzirajo proračun, delo Komisije ter preostale pomembnejše institucije in organe EU (Pregled proračuna EU, 2007, str. 29).

Ker revizijo sredstev proračuna EU opravi institucija, ki je uvedla pravila o sredstvih proračuna EU, je revizija ministrstev in Komisije poznana kot notranja revizija. Revizija Računskega sodišča in vrhovne institucije je neodvisna, zato je imenovana tudi zunanja revizija (EU Trend Report 2003, 2003, str. 23).

Finančno poslovanje sredstev proračuna EU naj bi izboljšali tudi nov sistem vodenja računovodskih knjig EU. Od leta 2005 dalje se namreč računovodske knjige vodijo po standardih, ki temeljijo na nastanku poslovnih dogodkov. To je sodoben in pregleden računovodski sistem, ki ga uporablja le peščica nacionalnih vlad. Navedeni sistem uporablja nekatere sodobne računovodske standarde (Nova sredstva, boljši predpisi, 2007, str. 20)

2 PRAVNI RED

Dokumenti, ki urejajo področje delovanja nadzora nad porabo sredstev Kohezijske politike v obdobju nove finančne perspektive 2007 – 2013, lahko razdelimo na dokumente, ki jih postavlja EU, dokumente, ki jih postavlja Republika Slovenija ter dokumente, ki so potrebni za delovanje Kohezijske politike.

2.1 Evropska zakonodaja na področju nadzora nad izvrševanjem proračuna

Evropski pravni red je celota predpisov, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so nastale v procesu razvoja EU, ter sestoji iz primarne in sekundarne zakonodaje. Zakonodajo sestavlja tudi sodna praksa, ki vsebuje sodbe Sodišča Evropskih skupnosti. Primarna zakonodaja so ustanovitvene pogodbe, ki predstavljajo vsaka svoj pravni temelj za ustanovitev in delovanje EU same in institucij v EU. Med primarno zakonodajo sodijo tudi dopolnitve pogodb, pristopne pogodbe, ki so jih sklenile države članice, ter vse pogodbe med EU in tretjimi državami.

Na področju nadzora nad porabo sredstev evropskega proračuna **Pogodba**⁶, kot primarni pravni akt Skupnosti, vsebuje temeljne določbe glede upravljanja sredstev Skupnosti in nadzora nad njimi, ki so jih države članice dolžne upoštevati in izpolnjevati.

Pogodba v 274. členu določa, da Komisija izvršuje proračun v skladu z določbami sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev po načelih dobrega finančnega poslovanja (Bohinc, 2007, str. 317).

Člen 279 Pogodbe še določa, da Svet EU soglasno na predlog Komisije ter po posvetovanju s Parlamentom in po pridobitvi mnenja Računskega sodišča (Bohinc, 2007, str. 315):

⁶ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

- sprejme finančne uredbe, s katerimi se podrobno določi postopek, ki ga je treba sprejeti za pripravo in izvrševanje proračuna ter za predložitev in revizijo poročil;
- določi načine in postopke, s katerimi se proračunski prihodki dajo na voljo Komisiji, ter določi ukrepe, ki se po potrebi uporabljajo za zagotavljanje denarnih sredstev;
- predpiše pravila glede odgovornosti finančnih nadzornikov, odredbodajalcev in računovodij ter glede ustreznih nadzornih ukrepov.

Pogodba vsebuje tudi določila glede preprečevanja goljufij in drugih nezakonitih dejanj. Tako Skupnosti kot državam članicam v 280. členu nalaga, da morajo preprečevati goljufije in druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, in sicer z ukrepi, ki delujejo svarilno in so takšni, da omogočajo učinkovito zaščito. Ukrepi, ki jih sprejmejo države članice, naj bi bili enaki, kot bi jih sprejele za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.

Na osnovi 279. člena Pogodbe je Svet sprejel sekundarni akt, **Finančno uredbo**⁷ (Uredba 1605/2002/ES), ki se uporablja za splošni proračun Skupnosti. Za izvajanje nadzora nad porabo sredstev evropskega proračuna so pomembne določbe Finančne uredbe, ki se nanašajo na proračunska načela, izvrševanje proračuna, zunanjo revizijo in razrešnico, ter nekatere posebne določbe. **Podrobnejša finančna uredba**⁸ (Uredba 2342/2002/ES), ki jo je sprejela Komisija, pa navedena področja ureja še natančneje.

Izmed proračunskih načel je za izvajanje nadzora nad porabo sredstev evropskega proračuna pomembno načelo dobrega finančnega poslovanja. Opredeljeno je z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Po 27. členu Finančne uredbe načelo gospodarnosti zahteva, da so sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svoje dejavnosti, na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno. Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati, načelo uspešnosti pa na doseganje specifičnih ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena.

Komisija mora, kadar proračuna ne izvršuje neposredno s svojimi službami, preveriti, ali imajo subjekti, na katere namerava prenesti naloge izvrševanja, vzpostavljene postopke upravljanja ter sistema kontrol in računovodske sisteme, ki so primerni in ustrezni glede na zahteve dobrega finančnega poslovanja (Uredba 2342/2002/ES, preambula, 13. odstavek).

Na področju notranjega nadzora **Finančna uredba** določa, da se proračun izvršuje v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo.

⁷ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002) in njene spremembe.

⁸ Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 357, 31.12.2002) in njene spremembe.

Finančna uredba tudi jasno opredeljuje odgovornosti odredbodajalcev, računovodje in notranjega revizorja. Odredbodajalci so v celoti odgovorni za izvrševanje vseh prihodkov in odhodkov, za katere so pristojni. Odgovarjajo za izvrševanje po načelu dobrega finančnega poslovanja ter za zagotavljanje, da se upoštevajo zahteve po zakonitosti in pravilnosti. Računovodje so odgovorni za pravilno izvrševanje plačil, pobiranje prejemkov in izterjavo terjatev ter za pripravo finančnih izkazov institucije. Notranji revizorji pa imajo vlogo preverjati pravilno delovanje sistemov poslovanja in kontrol, ki jih uvedejo odredbodajalci (Uredba 1605/2002/ES, člen 60 in 86).

Na področju zunanjega nadzora Finančna uredba opredeljuje naloge institucij glede ravnanja v primeru zunanje revizije, ki jo izvaja Evropsko računsko sodišče, in postopka razrešnice.

Pomemben dokument je tudi **Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju**, s katerim so se te institucije dogovorile, da se evropski proračun izvršuje po načelu dobrega finančnega poslovanja, po načelih gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti, zaščite finančnih interesov, sorazmernosti upravnih stroškov in uporabniku prijaznih postopkov ter da je pomembno okrepiti notranjo kontrolo, ne da bi se povečalo upravno breme.

2.2 Nacionalna zakonodaja na področju nadzora nad izvrševanjem proračuna

Temeljni predpisi, ki urejajo področje javnofinančnega nadzora v RS, so:

- Ustava RS;
- Zakon o javnih financah⁹;
- Zakon o izvrševanju proračuna RS (vsakokrat veljavni)¹⁰;
- Zakon o računovodstvu¹¹;
- Zakon o Računskem sodišču¹²;
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna;
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ;
- Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna RS;
- Usmeritve za notranje kontroliranje;
- Standardi notranjega revidiranja.

Ustava RS v 148. členu določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države za financiranje javne porabe zajeti v njenem proračunu. Z Ustavo RS je določen tudi najvišji organ kontrole

⁹ Ur. l. RS, št. 49/2009

¹⁰ Ur. l. RS, št. 126/2006

¹¹ Ur. l. RS, št. 23/1999

¹² Ur. l. RS, št. 11/2001

državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, ki je Računsko sodišče. To mora biti pri svojem delu neodvisno ter vezano na ustavo in zakon.

Zakon o javnih financah je temeljni zakon gospodarjenje z javnimi financami v RS. Zakon med drugim opredeljuje tudi notranji nadzor nad javnimi financami in določa, da mora le-ta zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol pri proračunskih uporabnikih delujeta po načelu zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega nadzora je odgovoren predstojnik proračunskega uporabnika. Zakon določa tudi organ, ki je pristojen za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora nad javnimi financami.

Zakon o računovodstvu ureja vodenje poslovnih knjig ter izdelavo letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega prava in pravne osebe zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na podlagi zakona o gospodarskih družbah, zakona o gospodarskih javnih službah in zakona o društvih. Zakon vsebuje posebno poglavje o računovodski kontroli in notranjem revidiranju ter določa, da pravne osebe kontroliranje podatkov in notranje revidiranje uredijo v skladu s predpisi in računovodskimi standardi.

Zakon o Računskem sodišču ureja sestavo in delovanje Računskega sodišča, njegove pristojnosti in njihovo izvrševanje ter med drugim vsebuje tudi kazenske določbe zoper kršitve uporabnikov javnih sredstev. Zakon določa, da Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, in sicer lahko revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, lahko pa revidira akt tako o preteklem kakor tudi načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Računsko sodišče je pri svojem delu v razmerju do drugih državnih organov neodvisen in samostojen organ.

2.3 Pravne podlage na področju izvajanja kohezijske politike

Dokumenti, ki urejajo področje izvajanja kohezijske politike, se razdelijo na dokumente, ki jih postavlja EU ter dokumente, ki jih postavlja Republika Slovenija.

2.3.1 Evropska zakonodaja

Evropske uredbe, ki določajo izvajanje pomoči za kohezijsko in regionalno politiko, so naslednje (Pregled uredb za kohezijsko in regionalno politiko za obdobje 2007 – 2013, 2008):

- Splošna uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu; **Uredba 1083/2006/ES**, določa skupna načela, pravila in standarde za izvajanje treh instrumentov kohezijske politike. Določa postopek načrtovanja programov ter skupne standarde za finančno upravljanje, nadzor in postopek načrtovanja programov ter skupne standarde za finančno upravljanje, nadzor in vrednotenje;
- Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj; **Uredba 1080/2006/ES**;

- Uredba o Evropskem socialnem skladu; **Uredba 1081/2006/ES**;
- Uredba o Evropskem združenju za teritorialno sodelovanje (EZTS); **Uredba 1082/2006/ES**;
- Uredba o Kohezijskem skladu; **Uredba 1084/2006/ES**;
- Uredba o Instrumentu za predpristopno pomoč (IPA); **Uredba 1085/2006/ES**;
- Strateške smernice Skupnosti o koheziji; **Sklep 702/2006/ES**;
- Izvedbena uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu; **Uredba 1828/2006 ES**.

2.3.2 Slovenska zakonodaja

V RS je bil urejen postopek izvajanja Operativnih programov cilja »konvergenca« s sprejetjem **Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013**¹³.

Na podlagi Uredbe je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko izdala še vrsto navodil in priročnikov, med drugim:

- Komunikacijski načrt informiranja in obveščanja javnosti o izvajanju operativnih programov v programskem obdobju 2007 – 2013;
- Navodila organa upravljanja za informiranje in obveščanje javnosti o kohezijskem in strukturnih skladih v programskem obdobju 2007 – 2013;
- Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007 – 2013;
- Navodila organa upravljanja za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013;
- Navodila organa upravljanja za spremljanje in poročanje o izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013;
- Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 2006/1828/ES;
- Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007 – 2013.

3 ANALIZA DELOVANJA INSTITUCIJ ZA OPRAVLJANJE NADZORA NAD PORABO SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V RS

Poslovanje in nadzor nad sredstvi EU sta pogosto zelo kompleksna, poleg tega je veriga dolga in vsebuje več različnih ravni nadzora. Stroški nadzora morajo biti v sorazmerju s koristmi, ki jih prinašajo v denarnem in političnem smislu. Sistem bi moral temeljiti na

¹³ Ur. l. RS, št. 17/2009

logičnem zaporedju, kjer so kontrole izvedene, zabeležene in sporočene v skladu s skupnimi standardi ter podatki zanesljivi (EU Trend report 2006, 2006, str. 26).

3.1 Nadzor nad sredstvi Evropske unije

Nadziranje ima več koristi, in sicer za organizacijo, poslovodje in sodelavce. Tavčar (2002, str. 247) kot korist nadziranja za organizacijo, to je tudi EU, izpostavi varovanje pred poslovnimi in drugimi tveganji, ki bi jim bila izpostavljena ob nenadziranem, poljubnem delovanju. Ker je cilj evropske kohezijske politike zmanjšanje razvojnih razlik med regijami, ki se uresničuje s prerazporeditvijo sredstev v regije v zaostanku, bi bilo ob odsotnosti nadzora nad uresničevanjem tega cilja povečano tveganje, da bi se razvojne razlike med regijami še povečevale ali se ne bi ustrezno zmanjševale. Brez nadzora ned vložki za izvajanje kohezijske politike se namreč ne bi moglo ugotoviti, ali sploh se ter kako učinkovito in uspešno se uresničuje primarni cilj kohezijske politike.

Nadalje Tavčar (2002, str. 247) izpostavlja, da je nadziranje koristno za poslovodstvo, saj je nepogrešljiva sestavina obvladovanja, učinkovito in uspešno obvladovanje pa je merilo za uspešnost, napredovanje in nagrajevanje poslovodstva. Komisija in Vlada RS, ki se pojavita v vlogi poslovodij kohezijske politike, Komisija na ravni EU, Vlada RS na ravni RS, sta lahko nagrajeni za svojo učinkovito in uspešno izvajanje v obliki ponovnega mandata za izvrševanje oblasti, ki jima ga preko parlamenta podelijo volivci, davkoplačevalci.

Pristop k finančnemu nadzoru je podoben v javnem sektorju in zasebnem sektorju. Za vsako organizacijo je namreč pomembno, da zagotovi, da je finančni nadzor sorazmeren, pravočasen in učinkovit, ter da ga stalno preverja. Kot bistvene lastnosti nadzornih sistemov tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju zato Allen In Tommasi (2001, str. 259) izpostavljata:

- ugotavljanje/zaznavanje tveganj;
- razvoj sistemov notranje kontrole in procedur za obvladovanje zaznanih tveganj ter;
- vzpostavitev notranjega revidiranja za presojanje, ali notranje kontrole zaznajo tveganje ter ali ta tveganja obvladujejo.

Proračunski nadzor je del finančnega nadzora, ki je organizirani, planski in strokovni pregled finančnega poslovanja določenega subjekta (Cvikl & Zemljič, 2002, str. 277). Po vsebini je proučitev zakonitosti in učinkovitosti gospodarjenja s finančnimi sredstvi ter ga lahko razdelimo na nadzor nad učinkovitosti gospodarjenja s finančnimi sredstvi ter ga lahko razdelimo na nadzor nad učinkovitostjo porabe proračunskih sredstev in na nadzor nad zakonitostjo porabe teh sredstev. Nadzor nad učinkovitostjo porabe je politična kontrola, katere cilj je preizkus smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Poudarek je na vprašanju, ali država troši javni denar gospodarno, namensko in racionalno, skratka nadzira se delo finančnega managementa (Žibert, 1993, str. 159). Predmet nadzora nad zakonitostjo razpolaganja s proračunskimi sredstvi so akti, s katerimi uporabniki razpolagajo s

proračunskimi sredstvi, oziroma posamični akti o izvrševanju proračuna (Cvikl & Zemljič, 2000, str. 278).

Cukon Mavec, Toman Pfajfar, Korpič Horvat, Milatovič in Henderson (2006) pojasnjujejo, da je imela Komisija od starih in novih članic EU različne zahteve glede izvrševanja nadzora. Od starih članic je preko sekundarne zakonodaje zahtevala uporabo različnih mehanizmov, na primer delitev pristojnosti, preglede na kraju samem, s katerimi naj bi se zagotovila pravilna uporaba sredstev proračuna EU. Te posebne zahteve za stare članice veljajo le za tiste institucije in tiste poslovne procese, ki so vezani na izvajanje in pridobivanje evropskega proračuna. Ureditev za področje nacionalnih proračunov je prepuščena vsaki državi članici. Pri tem sta se razvila dva modela:

- »Južni model«, pri katerem ministrstvo za finance izvaja predhodne kontrole tudi v ostalih ministrstvih. Ministrstvo za finance ima organiziran generalni inšpektorat za finance, ki je podrejen neposredno ministru ter je odgovoren za finančno kontrolo vseh javnih prihodkov in odhodkov. Posamezna ministrstva pa imajo notranjerevizijske enote.
- »Severni model«, pri katerem posamezna ministrstva zagotavljajo ustrezen sistem notranjega kontroliranja, ki ga ex-post preverja njihova notranjerevizijska služba. Notranjerevizijska služba ministrstva za finance pa dodatno tudi usklajuje in preverja usmeritve za delo notanjerevizijskih služb posameznih ministrstev. Posamezna ministrstva tako prevzemajo popolno odgovornost za porabo proračunskih sredstev. Ministrstva vsako leto parlamentu poročajo o svojem sistemu notranjega kontroliranja.

Na področju notranjega nadzora je Komisija zahtevala notranji nadzor nad javnimi financami, ki temelji na treh stebrih, in sicer (Milatovič, b. l., str. 4-5):

- sistemu urejenega finančnega poslovanja in notranjih kontrol vsakega proračunskega uporabnika s posebnim poudarkom na minimalnih zahtevah za notranje kontrole; za vzpostavitev in delovanje tega sistema je izključno odgovoren predstojnik, ki svoje odgovornosti ne more prenesti na nižje ravni;
- funkcionalno neodvisni notranji reviziji, ki strokovno preverja ter ocenjuje ustreznost in učinkovitost sistemov finančnega poslovanja in kontrol ter daje priporočila za njihovo izboljšanje;
- centralnemu organu, ki določa metodologijo za izvajanje notranjega nadzora nad javnimi financami, koordinira razvoj, ga nadzoruje in o njem poroča vladi.

3.2 Izvajalci nadzora v Republiki Sloveniji

Organi oziroma institucije, ki izvajajo nadzor nad porabo sredstev operativnih programov v Republiki Sloveniji, so pogojeni z obstoječim sistemom nadzora nad izvrševanjem proračuna EU in proračuna RS ter dodatno z uredbami s področja kohezijske politike.

V Tabeli 6 so prikazane institucije, ki so in tiste, ki niso vključene v izvajanje operativnih programov, imajo pa glede na svoje poslanstvo pristojnost izvajanja nadzora nad porabo teh sredstev.

Tabela 6: Vključenost/izključenost institucij v izvajanje operativnih programov

	Vključenost v izvajanje operativnih programov	Izključenost iz izvajanja operativnih programov
Institucije RS	Organ upravljanja	Računsko sodišče
	Organ za potrjevanje	Državni zbor
	Revizijski organ	Proračunski inšpektorji
	Nadzorni odbor	Centralni organ za notranji nadzor nad javnimi financami
	Neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles	
	Agenti	
	Upravičenci	

3.2.1 Vključenost institucij v izvajanje operativnih programov

Organi, ki so vključeni v izvajanje operativnih programov v RS, so določeni z Uredbo 1083/2006/ES in z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013. Uredba 1083/2006/ES v 59. členu določa, da za vsak operativni program država članica določi organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ. Poleg teh mora ustanoviti tudi nadzorni odbor. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013 uvaja oziroma opredeljuje tudi posredniška telesa, ki so neposredni proračunski uporabnik državnega proračuna, agente in upravičence.

3.2.1.1 Organ upravljanja

Organ upravljanja je po 60. členu Uredbe 1083/2006/ES odgovoren za poslovanje in izvajanje operativnih programov po načelu dobrega finančnega poslovanja. Nadzor izvaja tako, da po eni strani sam opravlja določena preverjanja¹⁴, po drugi strani pa skrbi za to, da je sistem izvajanja tak, da omogoča izvajanje nadzora drugim organom oziroma institucijam. Sem

¹⁴ Preverjanja, za katere je odgovoren organ upravljanja po 60b. členu Uredbe 2006/1083/ES, se nanašajo predvsem na preverjanja resničnosti in upravičenosti izdatkov, ki so sofinancirani s sredstvi skladov. Preverjanja vključujejo preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev ter preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali ter so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Podrobneje so ta preverjanja opredeljena v 13. členu Uredbe 2006/1828/ES, ki določa, da je zajemanje upravne, finančne, tehnične in fizične vidike operacij, če je to primerno, in zagotavljajo, da:

- so prijavljeni izdatki realni;
- so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z določitvijo o potrditvi;
- so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni;
- so operacije in izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili predvsem na področju državnih pomoči, javnih naročil, enakih možnosti in varovanja okolja.

lahko vključimo predvsem to, da mora organ upravljanja, kot to določata Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES:

- vzpostaviti pisne standarde in postopke za kontrole;
- vzdrževati evidenco za vsako kontrolo, v kateri so navedeni opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi;
- vzpostaviti postopke, ki zagotavljajo, da se vsi dokumenti glede izdatkov in kontrol ustrezno hranijo ter so dostopni Komisiji in Evropskemu računskemu sodišču;
- zagotavljati, da organ za potrjevanje prejme vse potrebne podatke o postopkih in nadzoru, ki se izvaja glede izdatkov;
- usmerjati delo nadzornega odbora, katerega naloga je prepričati se o kakovosti izvajanja operativnih programov, in zagotoviti dokumente, ki so potrebni za spremljanje kakovosti izvajanja operativnega programa;
- izdelati letna in končno poročilo o izvajanju operativnega programa.

Iz nalog organa upravljanja izhaja, da je v postopku porabe sredstev kohezijske politike on tisti, ki je v državi članici odgovoren Komisiji, da vzpostavi ustrezne kontrolne postopke in zagotovi pravilno porabo sredstev.

V Republiki Sloveniji je za vse tri operativne programe cilja »konvergenca« en sam organ upravljanja, in sicer je to Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Organizacijo organa upravljanja prikazuje Slika 5.

Slika 5: Organizacija organa upravljanja



Vir: Kohezijska politika v obdobju 2007 – 2013, 2009.

3.2.1.2 Organ za potrjevanje

Naloga organa za potrjevanje je priprava potrjenih izdatkov o izdatkih in zahtevkov za plačila ter njihovo posredovanje Komisiji. Potrditi mora, da (Uredba 1083/2006/ES, člen 61):

- je izkaz o izdatkih točen, da izhaja iz zanesljivega računovodskega sistema in da temelji na preverljivih spremnih dokumentih;
- so pripravljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili ter da so nastali zaradi projektov, ki so bili na pravi način izbrani za financiranje.

Iz navedenega lahko izpeljemo, da se mora organ za potrjevanje prepričati, da je organ upravljanja opravil svoje naloge, preden lahko Komisiji posreduje zahtevek za plačilo.

V RS je za vse tri operativne programe cilja »konvergenca« določen en organ za potrjevanje, in sicer njegove naloge opravlja Sektor za upravljanje s sredstvi EU v okviru Direktorata za proračun pri ministrstvu za finance. Njegove naloge, pristojnosti in odgovornosti so opredeljene v Uredbi o izvajanju v RS. Organ za potrjevanje vse naloge izvaja sam in nima posredniških teles (Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007 – 2013, 2008, str. 71).

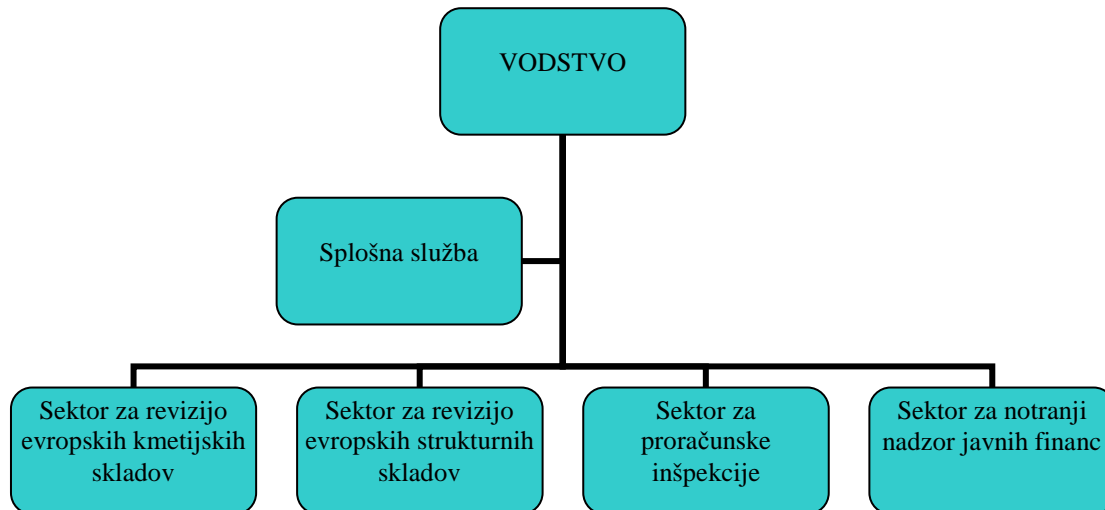
3.2.1.3 Revizijski organ

Glave naloge revizijskega organa (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, člen 9):

- zagotavljanje izvedbe revizij, s katerimi se preverja učinkovitost sistema upravljanja in nadzora in revizije operacij;
- izdaja mnenj na podlagi nadzora ter revizij o učinkovitosti delovanja sistema upravljanja in nadzora;
- priprava in posredovanje revizijske strategije Komisiji najkasneje v devetih mesecih od potrditve operativnega programa;
- posredovanje letnih poročil o nadzoru Komisiji;
- sporočanje informacij o pomembnih ugotovitvah glede sistema poslovanja in notranjega nadzora vseh udeležencev v postopkih izvajanja kohezijske politike organu upravljanja, organu za potrjevanje in revidiranim udeležencem;
- priprava in posredovanje izjave o zaključitvi, in kadar je to potrebno, izjave o delni zaključitvi;
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov EU in RS ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in seznanjanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih.

V RS je kot revizijski organ za vse tri operativne programe cilja »konvergenca« določen Urad RS za nadzor proračuna, ki je samostojen organ v sestavi ministrstva za finance. Organizacijo Urada RS za nadzor proračuna prikazuje Slika 6.

Slika 6: Organizacija Urada RS za nadzor proračuna



Vir: Urad RS za nadzor proračuna, 2009.

3.2.1.4 Nadzorni odbor

Država članica skladno z Uredbo 1083/2006/ES ustanovi nadzorni odbor za vsak operativni program. Nadzorni odbor nadzira izvajanje operativnega programa ter se mora prepričati o učinkovitosti in skladnosti izvajanja.

Pred začetkom izvajanja nadzorni odbor prouči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo, ter odobri vsako revizijo teh meril. Med izvajanjem operativnih programov nadzorni odbor:

- periodični prouči napredek doseganja posameznih ciljev operativnega programa na podlagi dokumentov, ki jih predloži organ upravljanja;
- pregleda rezultate izvajanja, zlasti uresničevanja posameznih ciljev, določenih za vsako razvojno prioriteto;
- pregleda vrednotenja operativnih programov;
- predlaga organu upravljanja kakršnokoli spremembo ali prilagoditev operativnega programa, ki bi omogočala doseganje ciljev pomoči ali izboljšala gospodarjenje pomoči, vključno s finančnim poslovanjem;
- obravnava in odobri predloge za spremembo vsebine sklepa Komisije o prispevku skladov;

- se nadzorni odbor obvesti o letnem poročilu o nadzoru nad operativnim programom in o vseh danih pripombah Komisije na to poročilo.

Nadzorni odbor potrjuje izvajanje s tem, ko potrdi letna in končno poročilo o izvajanju.

V RS je ustanovljen en nadzorni odbor za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013 ter en nadzorni odbor, ki je skupen za Operativni program krepitve regionalnih potencialov za obdobje 2007 – 2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013. V obeh nadzornih odborih so vključeni predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih in socialnih partnerjev, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti (Nadzorni odbori v programskem obdobju 2007 – 2013).

3.2.2 Izključenost institucij iz izvajanja operativnih programov

Ker gre pri sredstvih operativnih programov za sredstva, ki jih upravičencem založi državni proračun, imajo pristojnost izvajanja nadzora nad porabo teh sredstev vsi organi, ki opravljajo finančni nadzor nad izvrševanjem državnega proračuna. Med tistimi, ki niso vključeni v izvajanje kohezijske politike, so računsko sodišče RS, proračunska inšpekcija ter Komisija Državnega zbora RS za nadzor proračuna in drugih javnih financ, v določenih primerih tudi Urad RS za nadzor proračuna v vlogi centralnega organa za sisteme notranjega nadzora nad javnimi financami.

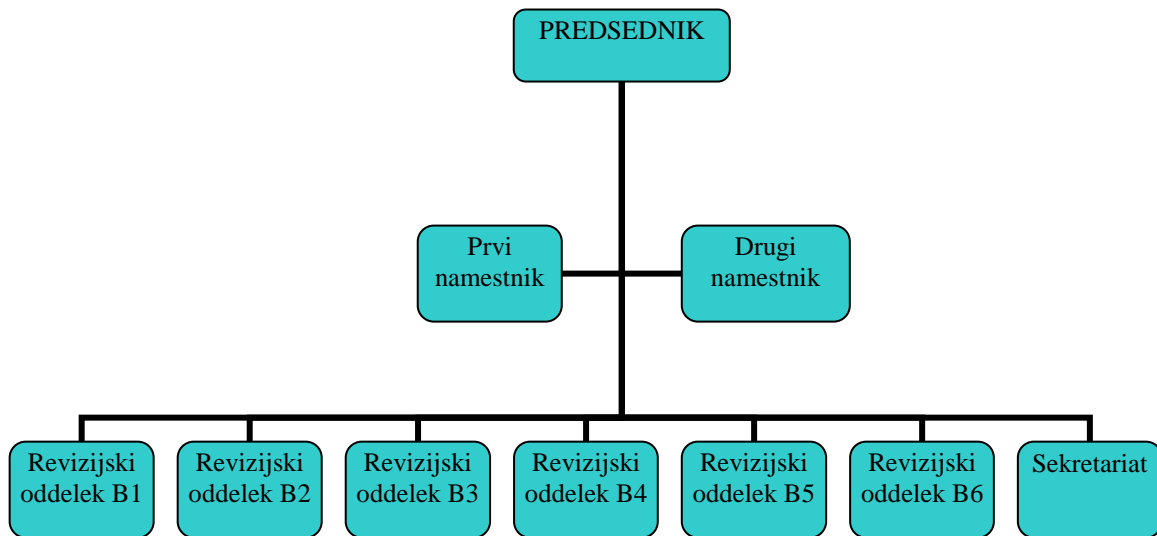
3.2.2.1 Računsko sodišče Republike Slovenije

Ustava določa, da je računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ureditev in pristojnosti računskega sodišča določa zakon. Zakon med drugim tudi določa, da je računsko sodišče pristojno za revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Med njih so vključene vse osebe javnega in zasebnega prava in fizične osebe, ki so prejele pomoč iz proračuna EU (Šoltes, 2008, str. 2).

Sredstva evropskega proračuna mora vlada porabiti v skladu z zakonodajo Evropske unije, za namene, ki so bili dogovorjeni med slovensko vlado in Evropsko unijo. Revizije morajo preverjati, ali so bili pri porabi teh sredstev dosledno upoštevani predpisi, obenem pa je treba tudi prepoznati morebitne znake, ki nakazujejo, da se vsa načrtovana sredstva ne bodo porabila v celoti, ali ne bodo dosegla pričakovane dodatne vrednosti (Šoltes, 2008, str. 3). Opis postopka izvrševanja revizijske pristojnosti prikazuje Slika 8.

Računsko sodišče RS ima tri člane senata: predsednika in dva namestnika, šest vrhovnih revizorjev, ki vodijo revizijske oddelke, ter sekretarje, ki vodi podporne službe. Organizacija delovanja Računskega sodišča RS je razvidna iz Slike 7.

Slika 7: Organizacija Računskega sodišča RS



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije, 2009.

V revizijske oddelke spadajo področja (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2009):

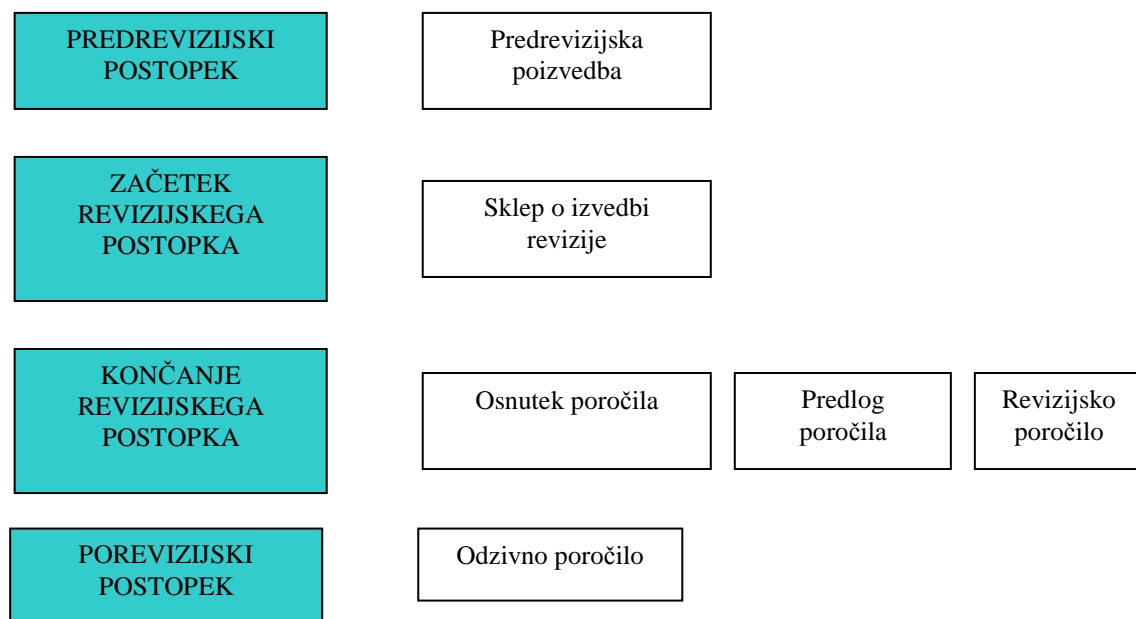
- revizijski oddelek B1: vladni in nevladni uporabniki državnega proračuna, pravosodni uporabniki državnega proračuna, politične stranke;
- revizijski oddelek B2: lokalne skupnosti;
- revizijski oddelek B3: izvajalci negospodarskih javnih služb in društva;
- revizijski oddelek B4: izvajalci gospodarskih javnih služb, vse revizije privatizacije in okoljevarstvene revizije ter uporabniki javnih sredstev, ki niso naštetih v prvih treh oddelkih;
- revizijski oddelek B5: vsi uporabniki javnih sredstev, pri katerih se izvajajo revizije smotrnosti poslovanja, poleg tega oddelek opravlja tudi naloge razvoja, sodeluje pri pripravi strategij in programov dela računskega sodišča ter skrbi za razvijanje metod in tehnik revidiranja s poudarkom na IT-sistemih;
- revizijski oddelek B6: neposredni in posredni uporabniki državnega proračuna in proračuna lokalnih skupnosti, ki sodelujejo pri črpanju ali so prejeli sredstva iz proračuna EU, ter uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti, ki plačujejo članarino ali prispevke mednarodnim organizacijam ali institucijam; oddelek opravlja tudi naloge razvoja revizijskih metod in tehnik, specifičnih za revidiranje porabe sredstev EU.

Računsko sodišče RS je pomemben soustvarjalec pravne države in deluje po naslednjih načelih (Korpič-Horvat, 2006, str. 18-25):

- načelo zakonitosti, ki je temeljno za zagotavljanje pravne varnosti in nepristranskega dela:

- o načelo neodvisnosti in samostojnosti v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter finančne neodvisnosti;
- o načelo oficialnosti, na podlagi katerega računsko sodišče po uradni dolžnosti začne ter vodi revizijski in porevizijski postopek po lastni presoji;
- o načelo uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti, ki se odraža v uresničitvi programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti ter v hitri in kakovostni pripravi revizij, v njegovi izvedbi in poročanju;
- o načelo javnosti, ki se uresničuje predvsem s poročanjem;
- o načelo varovanja tajnosti;
- o načelo proste presoje dokazov;
- o druga načela, ki so določena v zakonu o upravnem postopku, kot so načelo materialne resnice, ustnosti in pismenosti, neposrednosti, neodvisnosti in nepristranskosti;
- o načela, ki izhajajo iz revizijskih standardov INTOSAI, to so: načelo uporabnosti standardov, nepristranske sodbe, javne odgovornosti, odgovornost vodstva, razširjanja standardov, doslednosti standardov, notranjih kontrol, dostopa do podatkov, delovanja, ki ga je treba revidirati, izvrševanja revizijskih metod in nasprotja interesov.

Slika 8: Opis postopka izvrševanja revizijske pristojnosti



Vir: Predstavitev računskega sodišča, 2008.

3.2.2.2. Državni zbor Republike Slovenije

Državni zbor RS opravlja nadzor tako, da sprejema proračun in zaključni račun proračuna, najbolj neposredno pa z obravnavo poročil Računskega sodišča RS in poročil proračunske inšpekcije Ministrstva za finance. Lahko pa Računskemu sodišču RS tudi predlaga revidiranje posameznih delov javne porabe (Cvikl & Zemljič, 2000, str. 278).

Državni zbor RS se vključuje tudi v normativno urejanje in obravnavanje problematike s področja nadzora nad izvajanjem javnih financ in delovanja organov, ki ta nadzor opravljajo (Sistem javnih financ, 2003, str. 80).

Komisija je ena od petih stalnih komisij državnega zbora RS in mora biti torej ustanovljena v vsakem mandatu. Vodijo jo predstavniki opozicijskih poslanskih skupin, ki imajo v njej tudi večino članov. Komisija kot matično delovno telo obravnava (Končan, 2008, str. 19-20):

- letna poročila o delu Računskega sodišča RS in državne revizijske komisije; rezultat te obravnave so sklepi, s katerimi komisija podpira prizadevanja nadzornih organov za izboljšanje predpisov ki urejajo nadzor nad porabo javnih financ;
- poročila o inšpekcijskem nadzoru;
- poročila nadzornih odborov javnih skladov, agencij in javnih zavodov; rezultat te obravnave so ugotovitve in sklepi, ki so usmerjeni v izboljšanje zakonodaje na področjih, na katerih delujejo ta nadzorna telesa.

3.3 Izvajanje nadzora v Republiki Sloveniji

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013 v 2. členu določa temeljni usmeritvi glede nadzora nad porabo sredstev kohezijske politike v RS, in sicer:

- udeleženci morajo za učinkovito porabo sredstev zagotoviti učinkovit sistem upravljanja in nadzora, pravočasno in izčrpno medsebojno obveščanje ter preprečiti vsakršno neupravičeno porabo sredstev;
- za gospodarjenje in nadzor nad sredstvi kohezijske politike se uporabljajo zakon, ki ureja javne finance, in predpisi, ki urejajo izvrševanje proračuna, če s to uredbo ni določeno drugače.

Zahteve glede nadzora nad porabo sredstev operativnih programov lahko opredelimo glede na korake izvajanja operativnih programov.

3.3.1 Nadzor pred izplačilom sredstev iz proračuna RS

V nadzor pred nastankom javnega upravičenega izdatka je vključeno preverjanje skladnosti podlag za črpanje sredstev skladov ter izvajanje t.i. administrativnih kontrol po 13. Uredbe 1828/2006/ES , ki jih izvaja Organ upravljanja.

Republika Slovenija je za namen črpanja sredstev skladov v programskem obdobju 2007 – 2013, skladno z določbami Uredbe 2006/1083/ES, najprej pripravi nacionalni strateški referenčni okvir, ki določa povezavo med prednostnimi nalogami Skupnosti na eni strani in

nacionalnim programom reform za doseganje ciljev lizbonske strategije na drugi strani (Nacionalni strateški referenčni okvir 2007 – 2013, 2008).

Kot prva točka v postopku porabe sredstev skladov, se pojavi **pregled nacionalnega strateškega okvirja**. Gre za nadzor nad namenskostjo porabe sredstev. Komisija se s pregledom nacionalnega strateškega referenčnega okvira seznanja s tem, ali bodo sredstva skladov namenjena doseganju prednostnih nalog Skupnosti. Po posvetovanju z državo članico sprejme odločitve o seznamu operativnih programov in o okvirnih letih dodeljenih sredstvih iz vsakega sklada po operativnih programih. Na ta način se torej strinja s predvideno dinamiko porabe sredstev skladov v programskem obdobju.

Pregled operativnega programa je druga točka nadzora nad porabo sredstev, saj operativni program predstavlja programsko podlago za črpanje sredstev. Čeprav gre tudi pri tem pregledu predvsem za nadzor nad namenskostjo in predvideno uspešnostjo porabe, pa Komisija z njegovo potrditvijo izrazi soglašanje tudi z osnovnimi določbami glede njegovega izvajanja, ki so obvezni sestavni del operativnega programa. Pogajanja Komisije in države članice glede programskih dokumentov so prvi korak v procesu pridobivanja zagotovila Komisije, da bodo sredstva skladov porabljena ustrezno.

Tretja in četrta točka nadzora nad porabo sredstev se nanašata na **sisteme upravljanja in nadzora**. Skladno z Uredbo 1083/2006/ES so države članice dolžne pred vložitvijo prvega vmesnega zahtevka za plačilo in najpozneje v dvanajstih mesecih od odobritve vsakega operativnega programa Komisiji predložiti opis sistema upravljanja in nadzora. Opisu morata biti predložena poročilo o rezultatih ocene vzpostavitve sistema ter mnenje o njegovi skladnosti s splošnimi načeli sistemov upravljanja in nadzora za sklade. Poročilo in mnenje o skladnosti sistemov upravljanja in nadzora Komisiji omogočata pridobitev večjega zagotovila glede ustrezne podlage za izvajanje operativnega programa, saj:

- ga pripravlja od neposrednega izvajanja neodvisen organ; po 62. členu Uredbe 1083/2006/ES poročilo in mnenje namreč pripravi revizijski organ ali javno ali zasebno telo, ki je funkcionalno ločeno od organa upravljanja in organa za potrjevanje ter svoje delo opravi v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi; neodvisnost od izvajanja operativnih programov v tem smislu omogoča nepristransko in objektivno oceno;
- je ta organ načeloma iz države članice, kar pomeni, da pozna pravni red države in njen način delovanja; ta seznanjenost omogoča realno oceno usposobljenosti organov upravljanja in nadzora.

V RS je opise sistemov upravljanja in nadzora pripravil organ upravljanja. Poročila in mnenja o reviziji skladnosti je za revizijski organ pripravilo podjetje KPMG Slovenija d. o. o.

3.3.1.1 Preverjanja organa upravljanja

Pri dodeljevanju sredstev se najprej izvede preverjanje instrumenta¹⁵, to je načina izbora operacij¹⁶. Pri neposredni potrditvi operacije preverjanje instrumenta obsega pregled vloge za operacijo, pri javnem razpisu za izbor operacij pa preverjanje razpisa in razpisne dokumentacije.

Neposredno potrditev oziroma javni razpis in razpisno dokumentacijo vedno pregleda in potrdi organ upravljanja (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, člen 6). Kadar gre za veliki projekt, vlogo pregleda in potrdi tudi Komisija. Prednost tega je, da ima organ upravljanja, ki je odgovoren za izvajanje operativnih programov po načelu dobrega finančnega poslovođenja, na ta način lahko pregled nad tem, ali se sredstva dodeljujejo za pravičen namen in v skladu z določbami operativnega programa.

Pri **javnem razpisu** preverjanje samega razpisa in razpisne dokumentacije pred organom upravljanja izvede znotraj svojih služb že posredniško telo¹⁷, pred njim pa tudi agent¹⁸, če razpis izvaja on. Tako se ustreznost razpisne dokumentacije in samega razpisa pred njegovo objavo preveri na dveh oziroma treh ravneh. Vendar niti Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, (2009) niti Navodila za pripravo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013 (2008) ne določata dovolj podrobno, kaj konkretno preverjanje na kateri ravni obsega. Tako obstaja tveganje, da se nekatera področja po nepotrebnem preverijo trikrat, obstaja pa tudi možnost, da se nekatera sploh ne preverijo. Za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost s proračunskimi sredstvi po 65. členu Zakona o javnih finančah odgovarja predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika, to je minister.

Pri **neposredni potrditvi operacije** preverjanje, ali je vloga za veliki projekt oziroma projekt ali skupino projektov administrativno, tehnično in vsebinsko ustrezna ter ali je pripravljena v skladu s predpisi za pripravo investicijske dokumentacije, opravi organ upravljanja, in če obstaja tudi posredniško telo. Nevarnost, če to stori samo organ upravljanja, je da vloga ni dovolj kakovostno pregledana predvsem z vidika smotrnosti, njene tehnične ustreznosti in skladnosti z veljavno zakonodajo, ki ureja področje, na katerega se nanaša operacija. Organ

¹⁵ »instrument« je način izbora operacij in je:

- javni razpis za izbor operacij,
- neposredna potrditev operacij.

¹⁶ »operacija« je potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

¹⁷ 2posredniško telo« je neposredni proračunski uporabnik, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge.

¹⁸ »agent« je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta.

upravljanja namreč ni pristojen za delovanje na sofinanciranem področju. Ob vključenosti posredniškega telesa se to tveganje zmanjša, saj v vlogi posredniškega telesa nastopa tisto ministrstvo, ki je pristojno za področje, s katerega prihaja predlog operacije.

Pri obstoječi ureditvi je pozitivno tudi to, da kadar se sredstva dodeljujejo v skladu s pravili državnih pomoči, pregled skladnosti izvede sektor za spremljanje državnih pomoči pri ministrstvu za finance tako neposredni potrditvi operacije kot tudi pri javnem razpisu (Evropska sredstva in državne pomoči, 2008, str. 2).

Za izvedbo operacije upravičenec uporabi postopek javnega razpisa ali postopek oddaje javnih naročil v skladu z zakonom, ki ureja postopke oddaje javnih naročil (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009). Uredba določa, da obe vrsti javnih razpisov predhodno preveri in potrdi posredniško telo, nato pa tudi organ upravljanja. Kadar v postopek ni vključeno posredniško telo, preverjanje in potrditev opravi organ upravljanja. Postopek se zaključi s podpisom pogodbe o oddaji javnega naročila oziroma pogodbe o sofinanciranju.

Upoštevajoč 65. člena Zakona o javnih financah, je za sredstva odgovorne predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika, torej pri izvajanju operativnih programov vodja posredniškega telesa oziroma predstojnik upravičenca, ko je ta v vlogi neposrednega proračunskega uporabnika. V obstoječi ureditvi pa s tem, ko javni razpis potrdi, določeno odgovornost za pravilnost postopka prevzame tudi organ upravljanja.

Pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna za kohezijsko politiko iz proračuna izvedeta organ upravljanja ali posredniško telo **administrativne kontrole po 13. členu** Uredbe 1828/2006/ES, ki omogočajo nemoteno pripravo odredb za izplačilo (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, 2009, člen 28).

Organiziranost izvajanja kontrol po 13. členu v RS je določena z Uredbo o izvajanju v RS in Navodili organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES:

- administrativne kontrole – upravno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci;
- kontrola na kraju samem – pregled posameznih operacij na kraju samem

Uredba določa, da je:

- izvajanje administrativnih kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES pristojnost organa upravljanja v primeru, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik;

- izvajanje administrativnih kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES pristojnost posredniškega telesa v primeru, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa;
- izvajanje administrativnih kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES pristojnost organa upravljanja v primeru operacij tehnične pomoči v okviru treh operativnih programov;
- izvajanje dodatnih vzorčnih administrativnih kontrol in izvajanje kontrol na kraju samem po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES pristojnost organa upravljanja.

Namen kontrol po 13. členu je (Franetič, 2008, str. 6):

- preverjanje točnosti, zanesljivosti in resničnosti prikazanih izdatkov;
- preverjanje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti;
- preverjanje skladnosti s predpisi;
- preverjanje ali se projekt res izvaja v skladu s poročanimi aktivnostmi;
- preverjanje ali se aktivnosti ujemajo s porabljenimi stroški;
- preverjanje ali so izdatki resnično nastali.

Za izvajanje administrativnih kontrol je odgovorne kontrolor oziroma kontrolna enota. Ta ob prejemu zahtevka za izplačilo preveri zahtevek in vso spremljajočo dokumentacijo (račune, dobavnice, bančne garancije, poročilo o napredku, dnevna poročila, časovne preglednice, plačilne liste,...). Upravičenec hrani originalno dokumentacijo, kontrolni enoti posreduje kopije. Kontrola se izvaja na kopijah originalnih računov oziroma dokumentov enake dokazne vrednosti. Dokazila, ki jih je potrebno predložiti, so določena v katalogu upravičenih stroškov, ki je priloga Navodil organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007 – 2013. Kontrolor je dolžan preveriti obstoj in pristojnost originalne dokumentacije, ki je podlaga zahtevka za izplačilo, zato mu mora biti dostop do dokumentov kadarkoli omogočen (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2007, str. 8).

Kontrolni enoti mora biti zaradi upravljanja podatkov, revizijskih sledi in finančnega nadzora dokumentacije omogočen dostop do sistema ISARR¹⁹ in vpogled v MFERAC²⁰.

Administrativna kontrola mora biti opravljena 100 %, to pomeni, da je potrebno vsak račun in ostalo spremljajočo dokumentacijo preveriti pred posredovanjem zahtevka za povračilo na organ za potrjevanje.

Pri izvedbi administrativne kontrole je potrebno preveriti (Franetič, 2008, str. 9)

- pravilnost zahtevka za izplačilo in ustreznost spremljajočih dokumentov;

¹⁹ »sistem ISARR« je referenčni informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov.

²⁰ »sistem MFERAC« je enotni računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna.

- skladnost s potrjeno operacijo/projektom, z nacionalno in EU zakonodajo, s pogodbo;
- ali je strošek resnično nastal, ali je bilo blago dobavljeno oziroma storitev opravljena (dokazila);
- ali se izplačila nanašajo na obdobje upravičenosti;
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov.

Prva težava v RS izhaja iz pojmovanja kontrol po 13. členu. Navodila za kontrole sicer povzemajo zahteve 13. člena Uredbe 1828/2006/ES, vendar pa določajo, da se administrativne kontrole po 13. členu izvedejo po sklenitvi pogodbe o sofinanciranju in pred izplačilom iz proračuna. Določena preverjanja, ki se nanašajo na primer na preverjanje instrumenta in postopka sklenitve pogodb o sofinanciranju z upravičencem, v nacionalnem pojmovanju niso zajeta v pojem administrativne kontrole po 13. členu. Po svoji vsebini pa so tudi ta preverjanja tista, ki so opredeljena s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES.

Takšno nacionalno pojmovanje kontrol po 13. členu ima vrsto slabosti še posebej, če ga presojamo z vidika elementov učinkovite notranje kontrole²¹, v skladu s katero se mora, kot to določa 28. a člen Finančne uredbe, izvrševati evropski proračun. Gre predvsem za element odprave večkratnih kontrol, pravočasne uporabe popravniških ukrepov in izboljšanja stroškovne učinkovitosti kontrol.

Pojav večkratnih kontrol pri slovenski ureditvi nastane najprej zaradi vsebin, ki se preverjajo s kontrolami po 13. členu. Ker slovenska ureditev ne zajema preverjanja javnega razpisa in razpisne dokumentacije ter vloge za projekte v fazi njihovega potrjevanja v kontrole po 13. členu, se vsa ta preverjanja že v izhodišču ponovijo najmanj dvakrat. Prvič jih izvedejo agent, posredniško telo in organ upravljanja v fazi potrditve instrumenta, ponovno pa še kontrolorji v fazi administrativnega preverjanja zahtevkov za izplačila.

Druga slabost neobravnava vseh administrativnih preverjanj kot del administrativnih kontrol po 13. členu je ta, da se po obstoječi ureditvi administrativnih kontrol po 13. členu nepravilnost postopka odkrije šele po tem, ko na primer dobavitelj izstavi prvi račun, če je pred tem ne zaznajo redne notranje kontrole neposrednih proračunskih uporabnikov oziroma preverjanja organa upravljanja in posredniškega telesa, ki pa nimajo značaja administrativnih kontrol po 13. členu. Če pa bi vsa preverjanja imela značaj administrativnih kontrol po 13. členu, do te težave ne bi prišlo, ker se preverjanja dejansko izvajajo že med postopkom.

²¹ Elementi, na katerih temelji učinkovita notranja kontrola, so opredeljeni v 2. odstavku 22a. člena Uredbe 2342/2002/ES, ki določa: »Učinkovita notranja kontrola temelji na naslednjih elementih: (a) na izvajanju ustrezne strategije obvladovanja tveganja in ustrezne strategije kontrole, o kateri je bilo doseženo soglasje med vsemi zadevnimi udeleženci v verigi kontrol; (b) na dostopnosti rezultatov kontrol vsem zadevnim udeležencem v verigi kontrol; (c) na pravočasni uporabi popravniških ukrepov, ki zajemajo, če je primerno, odvrtilne kazni; (d) na jasni in nedvoumni zakonodaji, na kateri temeljijo politike; (e) na odpravi večkratnih kontrol; (f) na načelu izboljšanja stroškovne učinkovitosti kontrol.«

Da je definicija kontrol v RS preozka, ugotavlja tudi Računsko sodišče RS. Posledica preozke opredelitve kontrol po 13. členu so podvajanja kontrol, dalji postopki izvedbe kontrol in tveganje, da so stroški izvajanja teh kontrol niso na najnižji ravni. V RS obstoječa ureditev kontrol torej ni vzpostavljena brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena, kot to ugotavlja Računsko sodišče RS (Kako preverjamo izplačila za evropski denar, 2009, str. 42).

Dodatno se pri obstoječi ureditvi izvajanja kontrol po 13. členu pojavi problem odgovornosti, kadar pride do neupravičenega izplačila iz proračuna. Namreč, izplačila sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko izvajajo neposredni proračunski uporabniki. Predstojnik slednjih, to so ministri, po 65. členu Zakona o javnih financah odgovarjajo za zakonito in smotrno porabo sredstev državnega proračuna. Po evropskih uredbah pa je ta odgovornost na organu upravljanja, katerega odgovorna oseba je minister brez resorja, ki vodi Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Tako se pojavlja vprašanje, kdo v RS v resnici nosi odgovornost, kadar pride do nepravilnosti in država celo izgubi sredstva skladov.

Naslednji problem kontrol po 13. členu v nacionalni ureditvi je ta, da so te kontrole po svoji vsebini del notranjih kontrol neposrednega proračunskega uporabnika, ki je posredniško telo oziroma organ upravljanja. Za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema notranjega nadzora nad javnimi financami, ki obsega tudi notranje kontrole, je odgovoren predstojnik proračunskega uporabnika. Po Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (2002) morajo proračunski uporabniki sami določiti podrobna pravila za notranje kontrole za oddajo javnih naročil, prevzemanje obveznosti v breme proračuna, izplačevanje iz proračuna, izterjavo terjatev proračuna, načrtovanje likvidnosti, načrtovanje vračil v proračun ter varovanje javnega premoženja in sredstev. Tisti proračunski uporabniki, ki razpolagajo s sredstvi EU, pa morajo upoštevati tudi posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo, sprejete na podlagi evropske zakonodaje. Tako je lahko v praksi več različnih načinov organiziranosti notranjih kontrol, kar privede do razlik v kakovosti notranjih kontrol pri proračunskih uporabnikih.

Pri kontrolah po 13. členu morajo tako neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles po eni strani spoštovati navodila organa upravljanja, saj je ta Komisiji odgovoren za te kontrole, po drugi strani pa lahko sami urejajo notranje kontrole, saj za ta sredstva predstojniki tudi odgovarjajo Državnemu zboru RS.

3.3.2 Nadzor po izplačilu sredstev iz proračuna RS

Instituciji, ki sta vključeni v preverjanje upravičenosti javnega izdatka po njegovem nastanku sta: Organ upravljanja ter Organ za potrjevanje.

3.3.2.1 Izvajanje kontrol na kraju samem

Namen kontrol na kraju samem je zagotoviti, da so navedeni stroški za blago, storitve in gradnjo resnično nastali in da se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva kohezijske politike. Preveri se, ali je bila operacija dejansko izpeljana, ali so bila plačila pravilno in dejansko izvedena, ali so bili spoštovani vsi predpisani postopki, ali so bili izvedeni potrebni pregledi itd. (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2007, str. 11).

Za izvedbo kontrol na kraju samem je odgovorna kontrolna enota organa upravljanja. Kontrolna na kraju samem mora biti izvedena za najmanj 25 % operacij. Izbor preverjanja se izvede na podlagi analize tveganja, ki jo pripravi sektor zadolžen za posamezen sklad organa upravljanja oziroma zunanji izvajalec. Izbor pregleda kontrolna enota in po potrebi pregleda dodatna preverjanja. Kontrolna enota na podlagi rezultatov analize tveganja pripravi tudi okvirni letni načrt za izvajanje kontrol na kraju samem. Praviloma preverja najbolj zahtevne, nove in finančno obsežne operacije oziroma kjer obstaja največje tveganje. Kljub navedenemu, je kontrolo na kraju samem priporočljivo izvesti enkrat v življenjski dobi operacije oziroma pred zaključkom operacije, pri čemer je treba smiselno upoštevati vsebino in finančno vrednost operacij (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2007, str. 11).

Kadar se ugotovijo nepravilnosti pri kontrolah, ki so bile opravljene na podlagi vzorca, je treba povečati obseg kontrol, da se ugotovi, ali podobne težave obstajajo tudi pri aktivnostih, ki še niso bile preverjene.

Kontrolna enota organa upravljanja vodi evidenco izvedenih kontrol na kraju samem.

Pri izvedbi kontrole na kraju samem je potrebno preveriti predvsem (Franetič, 2008, str. 13):

- skladnost s potrjeno operacijo;
- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav, storitev in gradenj;
- upravičenost stroškov;
- spoštovanje nacionalne in EU zakonodaje z določenega področja;
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov operacije;
- ustreznost arhiviranja dokumentacije.

Postopek izvedbe kontrole na kraju samem (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2007, str. 12):

- Najava kontrole
Organ upravljanja o izvedbi kontrole na kraju samem upravičenca praviloma predhodno obvesti. Naloga upravičenca je, da za izvedbo kontrolnega pregleda zagotovi ustrezen prostor, sistematično in kronološko urejeno originalno dokumentacijo ter kontaktno osebo, ki bo aktivno sodelovala pri izvedbi kontrole.
- Izvedba kontrole
Kontrola na kraju samem se praviloma izvaja v obliki intervjuja s kontaktno osebo upravičenca. Kontrola poleg razgovora vključuje tudi fizični pregled originalne dokumentacije (pogodbe, računi in druga spremljajoča dokumentacija), pregled finančnega sistema, rezultatov operacije ter načina arhiviranja dokumentacije. Kontrolo izvedeta vsaj dva zaposlena iz kontrolne enote. Kontrolor mora pripraviti Poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem. Poročilo posreduje upravičencu, sektorju zadolženemu za posamezen sklad organa upravljanja, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, organu za potrjevanje in revizijskemu organu najkasneje v 8 dneh od zaključka kontrole. V primeru ugotovljenih napak mora upravičenec organu upravljanja posredovati odzivno poročilo v roku, ki ga določi organ upravljanja.

Kontrolor mora biti pri opravljanju pregleda na kraju samem, še posebej pozoren na:

- nepravilne količine,
- odstopanje od kakovosti,
- neprijavljene prihodke,
- neupravičeno prodajo,
- več zahtevkov za isto dobavo, storitev, gradnjo,
- pravilnost izbirnih postopkov,
- kršenje pravil informiranja in obveščanja javnosti (dosledno upoštevati navodila razpisovalca oziroma ustrezno uredbo Evropske komisije: obvezna uporaba znakov in logotipov EU/SLO na vseh dokumentih, izdelkih in dogodkih v povezavi s projektom npr. seminarji, pogodbe, itd; vse informacije o projektu v medijih označiti z zahtevanimi simboli in napisi),
- neustrezno revizijsko sled,
- napake pri finančnem toku med upravičencem in partnerji,
- ločene računovodske evidence (relevantne računovodske evidence: evidenca o delu, evidenca osnovnih sredstev in drobnega inventarja, evidenca javnih naročil, evidenca prejete pošte, evidenca prejetih računov, evidenca izdanih naročilnic, itd.),
- drugo neupoštevanje pogodbenih pogojev,
- druge kršitve zakonodaje.

3.3.2.2 Pregledi organa za potrjevanje

Po Uredbi 1083/2006/ES in Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013, je pri izvajanju nadzora nad porabo sredstev odgovoren zlasti za:

- potrjevanje izjave o izdatkih in zahtevkov za plačila ter njihovo posredovanje Komisiji;
- potrjevanje, da je izkaz o izdatkih točen, izhaja iz zanesljivega računovodskega sistema in temelji na preverljivih dokumentih;
- potrjevanje, da so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili ter da so nastali zaradi projektov, ki so bili izbrani za sofinanciranje v skladu z merili, ki veljajo za program, in v skladu s pravili Skupnosti ter nacionalnimi pravili;
- upoštevanje rezultatov vseh revizij, ki jih je izvedel revizijski organ oziroma so bile izvedene v njegovi prisotnosti, za namen izdajanja potrdil;
- pridobivanje in pregledovanje zapisov in dokumentov v zvezi z operacijami, ki se financirajo iz sredstev kohezijske politike, ter tudi za preverjanje na kraju samem na vseh ravneh.

Naloge, ki jih izvaja organ za potrjevanje, so razdeljene na postopek avtorizacije in postopek certifikacije zahtevka za povračilo ter splošne zadeve. V postopku avtorizacije preverjanje obsega popolnost in pravilnost podatkov zahtevka za povračilo, izpolnjevanje pogojev iz 61. člena Uredbe 1083/2006/ES na ravni operacije in zagotovitev, da so za programsko obdobje 2007 – 2013 evidentirani ustrezni podatki na ravni operacije. Na podlagi podatkov, ki se ob obdelavi zahtevkov za povračilo evidentirajo v informacijskem sistemu organa za potrjevanje, organ za potrjevanje v postopku certifikacije pripravi potrdilo o izdatkih in zahtevkih za plačilo (Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007 – 2013, 2008, str. 72-74).

3.3.3 Nadzor, ki se lahko izvaja kadarkoli v fazi izvajanja operativnih programov

Izvajanje nadzora v katerikoli fazi izvajanja operativnih programov je v pristojnosti Urada za nadzor proračuna ter Računskega sodišča RS.

3.3.3.1 Pregledi revizijskega organa

Revizijski organ mora po 62. členu Uredbe 1083/2006/ES zagotoviti, da se revizije izvajajo tako, da se preveri učinkovitost sistema upravljanja in nadzora operativnega programa, ter zagotoviti, da se revizije projektov izvajajo na podlagi ustreznega vzorca, da se preverijo prijavljeni izdatki. Revizijski organ torej izvaja revizije sistema izvajanja operativnega programa in revizije posameznih operacij (Prah, 2006, str. 14). Vse revizije mora izvesti v skladu z veljavnimi mednarodnimi revizijskimi standardi.

Revizije operacij se izvajajo na podlagi vzorca operacij. Izvajajo se na kraju samem ter temeljijo na dokumentaciji in dokumentih, ki jih hrani upravičenec. Pri revizijah se preverijo (Uredba 1828/2006/ES, člen 16):

- ustreznost operacije (operacija izpolnjuje merila za izbor za operativni program, izvaja se v skladu z odločitvijo o potrditvi, izpolnjuje vse pogoje, ki se uporabljajo za njeno delovanje, ali cilje, ki jih mora doseči);
- ustreznost prijavljenih izdatkov (prijavljeni izdatki so v skladu z računovodsko evidenco in spremnimi dokumenti, ki jih hrani upravičenec, navedeni izdatki so v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili);
- ustreznost plačila javnega prispevka upravičencu.

Revizijski organ mora o ugotovitvah revizij ter ugotovljenih pomanjkljivostih sistema upravljanja in nadzora poročati Komisiji v obliki letnih poročil in končnega poročila o nadzoru.

3.3.3.2 Revizijski pregledi Računskega sodišča Republike Slovenije

Računsko sodišče RS na področju sredstev EU prednostno izvaja revizije sistemov in revizije smotrnosti poslovanja. Sodeluje tudi z vrhovnimi revizijskimi institucijami drugih držav pri izvajanju prečnih revizij (Jerina, 2008, str. 5). Kot izhaja iz 20. člena Zakona o računskem sodišču (2001), lahko izvaja tudi revizije pravilnosti in smotrnosti poslovanja, pri katerih izreče mnenje o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju. Določeni izdatki iz sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko, ki so izbrani v vzorec, so revidirani z vsakoletno revizijo pravilnosti izvršitve državnega proračuna.

Za izvajanje revizij evropskih sredstev ima Računsko sodišče RS organiziran poseben oddelek. Pri izvajanju revizij na področju evropskih sredstev išče naslednje odgovore (Jerina, 2008, str. 5):

- ali je RS prejema sredstva proračuna EU v načrtovanem obsegu;
- ali so bila sredstva dodeljena na učinkovit način in za dogovorjene namene;
- ali je financiranje uspešno, to je ali je financiranje aktivnosti dosegajo zastavljene rezultate;
- ali izvedbena struktura v RS deluje na način, ki zagotavlja izpolnjevanje načela dobrega finančnega poslovanja, to je gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti ter je sočasno zagotovljena tudi pravilnost in zakonitost izvršenih plačil;
- ali RS na merljiv način vrednosti doseganje dobrega finančnega poslovanja;
- kje so največja tveganja in kako jih pristojne institucije obvladujejo.

Področje izvedenih revizij Računskega Sodišča RS so bila na primer informiranje in obveščanje javnosti, transferi iz evropskega proračuna v RS, absorpcijska sposobnost institucij, proces izbora projektov, sistem zagotavljanja skladnosti s pravili državnih pomoči in predplačila skladov.

3.3.3.3 Nadzor, ki ga izvaja nadzorni odbor

Sestava, organizacija in delovanje nadzornega odbora so podrobneje urejeni s poslovníkom. Ključne določbe poslovnikov operativnih programov, ki članom omogočajo opravljanje nadzora nad izvajanjem pomoči, določajo, da (Poslovník nadzornega odbora za Operativni program razvoja človeških virov 2007 – 2013, 2008):

- so na seje nadzornega odbora glede na dnevni red lahko vabljeni tudi predstavniki drugih državnih organov in vladnih služb ter drugih partnerjev, ki sicer nimajo svojih predstavnikov v nadzornem odboru;
- nadzorni odbor za obravnavo posameznih vprašanj iz svoje pristojnosti po potrebi lahko ustanovi delovne skupine;
- poleg predsednika lahko pobudo za sklic seje nadzornega odbora podajo tudi drugi člani, vendar mora biti obrazložena;
- je sestajanje nadzornega odbora določeno najmanj enkrat letno;

V RS imajo ministrstva in vladna služba, vključeni v izvajanje operativnih programov, v nadzornih odborih manjšino članov. Predstavniki ostalih interesnih skupin, ki za določitev vsebin in načina izvajanja operativnih programov niso neposredno pristojne, ampak pri tem partnersko sodelujejo, imajo v nadzornem odboru večino članov in s tem tudi večjo glasovalno moč. Takšna sestava nadzornega odbora in s tem razporeditev glasov lahko pozitivno prispeva k izvajanju nadzorne funkcije, saj daje nadzornemu odboru možnost, da dejansko usmerja izvajanja in ni le organ za potrjevanje dokumentov.

3.4 Splošne značilnosti kontrolnega sistema

Če povzamemo Koletnikovo (2007, str. 28 - 31) opredelitev nadziranja glede na različne vidike na sredstva kohezijske politike v RS, ugotovimo naslednje:

- Z vidike vsebine so prisotne vse tri oblike nadzora, in sicer kontroliranje²², revidiranje²³ in inšpiciranje²⁴. Komisija je kot končno odgovorna za izvrševanje evropskega proračuna s

²² »kontroliranje« - Kontrola pomeni pregledovanje, ali so obravnavane aktivnosti oziroma stanja v skladu s strokovnimi merili, ki smo jih postavili sami ali pa nam jih je postavil kdo drug. Kontroliramo lahko različna področja poslovanja, bistveno pa je, da čim prej vplivamo na tista področja, od katerih je odvisna uresničitev zelenih ciljev. Kontroliranje mora biti pravočasno, zanesljivo, racionalno, na ustreznem mestu in uspešno (Koletnik, 2008, str.34).

²³ »revidiranje« - Revidiranje je na izvedenskem obnavljanju zasnovano poznejše nadziranje. Opravljajo ga organi, ki niso organizacijsko vključeni v nadzirano delovanje. Je popravljalne narave in ne deluje po načelu stalnosti. Obsega oblikovanje in vrednotenje dokazov o trditvah v zvezi s predmetom nadziranja ter poročanja revidirancem, ki jih takšne informacije zanimajo, da bi lahko ustrezno ukrepali (Odar, 2003, str.3).

²⁴ »inšpiciranje« - Inšpiciranje obsega pregledovanje in ocenjevanje spoštovanja pravnih norm. Je posredna oblika nadzora in jo praviloma opravljajo zunanji nadzorniki – inšpektorji. Inšpektorji ugotavljajo pravilnost ravnanja na podlagi zakonskih in drugih predpisov in navodil, ki veljajo za inšpiciranja. Tudi pri inšpiciranju gre za ugotavljanje odklona od vnaprej postavljenih meril, od zelenega stanja, zato je po vsebini to posredna zunanja kontrola. Inšpektor opravlja svoje delo na podlagi naloga, katerega podlaga je načrt inšpiciranja,

predpisi določila bistvene lastnosti sistemov upravljanja in nadzora operativnih programov, ki jih morajo spoštovati države članice. Predpisala je torej postopke in metode za obvladovanje tveganj nepravilne in nenamenske porabe sredstev kohezijske politike, kar opredeljuje notranje kontrole. Ker zaradi načela subsidiarnosti²⁵ Komisija ne more določati državam članicam sistema izvajanja operativnih programov, je normativno določila organ upravljanja kot tisti organ, ki je v državi članici odgovoren za pravilno in smotrno porabo sredstev, ter mu naložila, da vzpostavi za to ustrezne postopke. Torej je določila, da organ upravljanja vzpostavi sistem notranjih kontrol v državi članici. Organ za potrjevanje, ki se mora prepričati, da je organ upravljanja opravil svoje delo, ima za to ločen sistem svojih notranjih kontrol. Velik pomen Komisija daje revidiranju. Od države članice zahteva določitev revizijskega organa, ki je funkcionalno ločen od organa upravljanja in organa za potrjevanje ter ni vključen v neposredno izvajanje operativnih programov. Revizijski organ mora glede na določbe Uredbe 1083/2006/ES pripravljati poročila o nadzoru ter mnenje o sistemih upravljanja in nadzora ter jih posredovati Komisiji. V sistemu izvajanja operativnih programov revizijski organ torej na neki način opravlja funkcijo notranje revizije v državi članici za Komisijo. Komisija tudi sama izvaja revizije, lahko pa jih naloži tudi državi članici. Zunanje revizije pa lahko izvaja Računsko sodišče RS in Evropsko računsko sodišče. Inšpekcijski nadzor nad porabo sredstev kohezijske politike v RS izvajajo proračunski inšpektorji Urada RS za nadzor proračuna.

- Z vidika časa ugotavljamo, da je prisoten nadzor, ki se izvaja pred začetkom izvajanja operativnih programov, med izvajanjem in po izvajanju. Predhodni nadzor izvajata Komisija in Vlada RS, sprotni nadzor vsi udeleženci v izvajanju operativnih programov, lahko pa tudi drugi, kot na primer Računsko sodišče RS in Evropsko računsko sodišče, naknadni nadzor pa predvsem računski sodišči.
- Nadziranje je prisotno v vseh fazah izvajanja, torej v določevalnem, informacijskem in izvedbenem procesu.
- Glede na prevladujoče naloge zaposlenega ugotavljamo, da so v sistem nadzora prisotni tako zaposleni, ki jim je to izključna delovna naloga, kot tudi tisti, ki jim je določena oblika nadzora sestavni del delovnih nalog. V drugo skupino spadajo na primer skrbniki pogodb, zaposleni v pravni in finančni službi.

Naloge upravljanja in nadzora nad izvajanjem operativnih programov je RS dodelila organom oziroma institucijam, ki so že opravljale podobne naloge v preteklem programskem obdobju oziroma opravljajo podobne naloge za nacionalna sredstva. Tako je organ upravljanja postala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, medtem ko je revizijski organ postal Urad RS za nadzor proračuna.

izrednega naloga ali prejete prijave o nepravilnosti (Koletnik, 2007, str.27). Je popravljalne narave in ne deluje po načelu stalnosti.

²⁵ Po načelu subsidiarnosti morajo biti funkcije višjih upravnih ravni omejene in prenesene na nižje upravne ravni.

Odločitev RS, da izvajanje kohezijske politike dodeli nacionalnim institucijam oziroma organom, ki že opravljajo podobne naloge, kot jih to izvajanje zahteva, je smiselna in logična. Problem pa nastane v tem, da evropski predpisi vendarle zahtevajo nekatere dodatne ukrepe s področja nadzora nad porabo teh sredstev, ki bolj ali manj spadajo pod delovna področja obstoječih institucij. Težave se pojavljajo v pristojnostih organa upravljanja. Organ upravljanja ima na področju nadzora nad porabo sredstev operativnih programov odgovornost do Komisije za izvajanje celotnih operativnih programov in kontrol na prvi ravni oziroma, poenostavljeno rečeno, kontrol upravičenosti izdatkov. Organ upravljanja je tisti, ki je zadolžen za vzpostavitev uspešnega in učinkovitega izvajanja tovrstnih kontrol ter zaradi te funkcije dejansko posega v urejanje notranjih kontrol, za katere je po nacionalni zakonodaji pristojno ministrstvo. Tako je za sredstva operativnih programov situacija taka, da en neposredni proračunski uporabnik, to je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja, izdaja navodila za kontrole in predpisuje postopke kontrol neposrednim proračunskim uporabnikom v vlogi posredniških teles, ki pa so po nacionalni zakonodaji sami pristojni in odgovorni za vzpostavitev postopkov in metod, s katerimi zagotavljajo smotno in pravilno porabo sredstev, za katera so odgovorni. Če neposredni proračunski uporabniki vzpostavijo učinkovite in uspešne kontrolne postopke, ni težav, če pa ne, pa organ upravljanja v resnici nanje nima neposrednega vpliva.

Pomemben vidik pri izvajanju nadzora nad porabo sredstev so tudi stroški tega nadzora. Preveč ravni in nekoordiniranost oblik nadzora je kot eno izmed slabosti, ki se pojavljajo pri nadzoru nad evropsko kohezijsko politiko, izpostavil že Levojevič (2008, str. 5). Kot druge slabosti Levojevič (2008, str. 5) izpostavlja še premalo izkušenj in znanj revizorjev z revidiranega področja, odvisnost nadzora od trenutnih političnih razmer, preveliko sledenje načelu formalitete in uveljavljanje argumenta moči nad močjo argumenta.

Možno pa je omiliti intenzivnost nadzora. Eden takih ukrepov naj bi bila pogodba o zaupanju (angl. *Contract of Confidence*), ki jo prostovoljno skleneta država članica in Komisija. Zaradi pogodbe o zaupanju Komisija omeji svoje revizijske dejavnosti na račun večje odgovornosti nacionalnega organa za neodvisni finančni nadzor. Navedeno pomeni, da revizije sistemov upravljanja in nadzora, pomoči in vzorčne preglede izvajajo predvsem nacionalni organi. RS, Urad RS za nadzor proračuna in Komisija sta maja 2008 sklenila dva upravna sporazuma o sodelovanju pri revizijah in kontrolah ter dve pogodbi o zaupanju, ki se nanašata na Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad (Podpis pogodb zaupanja je pomembno priznanje Sloveniji, 2009).

Drugi ukrep, ki je pomembnejši, je, ta da bi bilo treba dodatno preveriti, ali je sistem izvajanja nadzora na najučinkovitejši način integriran v že obstoječi sistem nadzora nad porabo sredstev državnega proračuna. Računsko sodišče RS za kontrole po 13. členu že ugotavlja, da ni tako in da je upravno breme na tem področju povečano. Zato je v svojem poročilu Kako preverjamo izplačila za evropski denar (2009, str. 45) že podalo priporočilo, naj organ upravljanja s spremembo Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske

kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007 – 2013 in navodil zagotovi, da bo »sistem preverjanja izplačil evropskih sredstev upošteval že vzpostavljene postopke preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna in le-te dopolnil z manjkajočimi postopki preverjanj, kot jih zahtevata Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES; pri tem naj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrolah«.

SKLEP

Politika sredstev EU se dogaja na treh ravneh. Prva raven je članica – evropska komisija. Definirajo se splošni nameni in cilji, ki jih zasledujemo s sredstvi EU. Prva raven je tako akademsko do vpljudna in komunikacija se lahko zaostri kvečjemu pri določanju mase sredstev. Potem je druga raven, ki govori o tem, kako se država organizira za črpanje sredstev in kako administrira končne uporabnike. Tu se že bje bitka za prestiž enega resorja v odnosu do drugega. In potem je tu še tretja raven, na kateri morajo službe, ki so jih na drugi ravni organizirali, splošne cilje iz prve ravni prevesti v razpise, ki zasledujejo poslovno logiko.

Zanimanje širše javnosti za nepravilnosti pri gospodarjenju z javnimi sredstvi je v zadnjih letih čedalje večje predvsem zaradi številnih primerov zlorab davkoplačevalskega denarja, kajti s tem so davkoplačevalci oškodovani in javni denar izgubljen. Gospodarjenje s sredstvi EU je izpostavljeno visokemu tveganju predvsem zaradi kompleksne in nejasne zakonodaje, visokih finančnih sredstev, raznolikih in številnih programov financiranja ter različnih sistemov nadzora v državah članicah. Preprečevanje, odkrivanje, poročanje in celoten proces obravnavanja nepravilnosti v EU so urejeni z ustrežno zakonodajno podlago in institucionalno organiziranostjo. Za učinkovito obravnavanje nepravilnosti je v prvi vrsti treba zagotoviti ustrežno gospodarjenje, nato pa ustrezen nadzor in ne nadziranje tudi sankcioniranje. Kljub temu, da so zakonodajni in institucionalni temelji podani, je področje nepravilnosti še vedno problematično.

Nadziranje porabe sredstev operativnih programov v RS se izvaja skozi celoten proces porabe teh sredstev. Deljeno upravljanje nad različnimi institucijami, možne oblike izvajanja nadzora, ureditvi, ki veljata za izvajanje nadzora nad porabo sredstev evropskega proračuna in sredstev proračuna RS, ter zahteve s področja kohezijske politike, omogočajo, da je neki izdatek podvržen različnim oblikam nadzora in večkratnemu nadzoru. Nadzor se izvaja v obliki revizij, kontrol in inšpekcijskih pregledov. Izvajajo ga lahko slovenske kot tudi evropske institucije oziroma organi, ki so lahko vključeni ali pa izključeni iz neposrednega izvajanja operativnih programov. V RS sta gospodarjenje in nadzor nad izvajanjem operativnih programov naložena organom oziroma institucijam, ki opravljajo podobne naloge že za sredstva nacionalnega proračuna. Najpogosteje odkrite nepravilnosti in napake so administrativne narave, kot so nepopolni in pomanjkljivi dokumenti, nespoštovanje pravil in postopkov, neupravičeni izdatki, prekomerno financiranje ter zelo redko domnevni poskusi goljufij. Razlogi za nepravilnosti in napake so predvsem slabo poznavanje pogosto zapletenih in nejasnih pravil ter malomarnost, omogočajo pa jih tudi pomanjkljivosti v delovanju

sistemov nadzora in kontrol, nezadostni informacijski sistemi, težave pri interpretaciji uredb in usklajevanje le-teh z nacionalno zakonodajo.

Kljub temu, da je v obstoječi ureditvi zaznati slabosti predvsem pri izvajanju kontrol na prvi ravni, to je kontrol resničnosti in upravičenosti izdatkov, za katere je odgovoren organ upravljanja. Obstoječa ureditev, ki velja za izvrševanje proračuna RS, ni taka, da bi avtomatično zadostila zahtevam evropskih uredb, kot to ugotavlja Računsko sodišče RS. Zato je v RS vzpostavljen dodaten sistem izvajanja teh preverjanj, ki pa po ugotovitvah Računskega sodišča RS ni vzpostavljen učinkovito in ne zagotavlja, da bi se preverjanja izvajala po najnižjih možnih stroških. Velik del težav izhaja iz preozkega pojmovanja preverjanj, ki jih zahtevajo evropske uredbe. Tako se določene kontrole v RS v resnici izvajajo, vendar se ne obravnavajo kot kontrole, ki jih zahteva evropska uredba. Pri teh preverjanjih je prisoten tudi problem odgovornosti, saj je po evropskih uredbah zanje odgovoren organ upravljanja, ki jih je tudi uredil z navodili. Po slovenskih predpisih pa za ta preverjanja, ki so del notranjih kontrol, odgovarjajo predstojniki neposrednih proračunskih uporabnikov, to so ministri. Evropske zahteve po eni strani prinašajo pozitivne spodbude za porabo proračunskih sredstev, predvsem na področju dokumentiranja preverjanj in pregledov na kraju samem, ki v nacionalni ureditvi niso posebej predvideni. Te zahteve bi bilo smiselno vključiti v nadzor nad porabo vseh sredstev proračuna RS.

LITERATURA IN VIRI

1. Allen, R., & Tomasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.
2. Begg, I. (2003). Complementing EMU: Rethinking cohesion policy. *Oxford review of Economic Policy*, 19(1).
3. Bobič, J. (2004). Vloga revizorja v boju proti prevaram in korupciji. V *Zbornik referatov. VII. Seminar o javnih financah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ*.
4. Bohinc, R. (2007). *Pravno Evropske unije. Temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Cvikl, M. M., & Zemljič, P. (2000). *Zakon o javnih financah (ZJF) (s komentarjem)*. Ljubljana: Bonex.
6. Cukon Mavec, N., Toman Pfajfar, T., Korpič Horvat, E., Milatovič, J.,M & Henderson, K. (2006). *Notranje revidiranje v javnem sektorju*. Ljubljana : Creativ Plus.
7. *EU Trend report 2003*. (2003). Hague: Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Auditors).
8. *EU Trend Report 2006*. (2006). Hague: Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Auditors).
9. Evropska komisija . *Reformirana kohezijska politika za spreminjajočo se Evropo. Regije, mesta in obmejna območja za rast in delovna mesta*. (2006). *Inforegio, informacijski bilten*. B.k.: Evropska komisija, Generalni direktorat Regionalna politika.

10. Evropska Komisija. *Skupaj za regije: Regionalna politika EU 2007 – 2013*. (2008). B.K.: Evropska Komisija, Regionalna politika.
11. Franetič, N. (2008). *Predstavitev sistema izvajanja administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem v RS* (delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike). Ljubljana: Aletheia.
12. Jerina, A. (2008). *Vloga Računskega sodišča RS* (delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike). Ljubljana: Aletheia.
13. Kako preverjamo izplačila za evropski denar?. (2009). *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
14. Kiraj, G. (2006, november). Evropsko računsko sodišče. Najdeno 14. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.ef.uni-lj.si/predmeti/32/_struktura/izpis.asp?vrsta=2&id=192244.
15. Kirbiš, M. (2008). *Ključna področja sistema upravljanja in nadzora in glavne ugotovitve sistemskih revizij* (delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike). Ljubljana: Aletheia.
16. Koletnik, F (2007). *Notranje revidiranje*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
17. Končan, J. (2008). *Parlamentarni nadzor nad javnimi financami*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
18. *Kontrola Panstwowa State Audit. Specila Issue published on the occasion of the Meeting of the Contact Committee of the Heads of the Supreme Audit Institutions of the European Union*. (2006). Warsaw: Supreme Chamber of Control.
19. Korpič-Horvat, E. (2006). *Vrhovne revizijske institucije v Sloveniji, v Evropski uniji in izbranih državah*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
20. Levojevič, D. (2008). *Vloga države članice pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v sistemu deljenega upravljanja* (delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike). Ljubljana: Aletheia.
21. Milatovič, J. (b.l.). *Notranji nadzor javnih financ* (Priročnik za udeležence seminarja). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
22. Ministrstvo za finance. *Podpis pogodb zaupanja je pomembno priznanje Sloveniji, da ima vzpostavljene kontrolne mehanizme pri črpanju sredstev iz skladov Skupnosti*. (2008). Najdeno 14. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.unp.gov.si/slov/pogodba_o_zaupanju_sporocilo.
23. Ministrstvo za notranje zadeve. *Sistem javnih financ*. (2003). Gradivo za program državnega izpita iz javne uprave. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija.
24. Mrak, M., Mrak, M., & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
25. Mrak, M., Drobnič, M., Erjavec, E., Mavko, M., Rant, V., Ravnikar, B., Šušteršič, J., Vajgl, U., & Wostner, P. (2007). *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo za navidezno reformo: poročilo projektne skupine za reformo proračun EU*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

26. Odar, M. (2003). *Vrste in namen revizij* (Gradivo za izobraževanje za pridobitev strokovnega naziva državni notranji revizor in revizor). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
27. O Evropski uniji. *Slovenija in finance EU*. Najdeno 2.novembra 2009 na spletnem naslovu <http://evropa.gov.si/proračun/slovenija-finance/>.
28. O Evropski uniji. *Slovenija in finančna perspektiva 2007 – 2013*. Najdeno 2.novembra 2009 na spletnem naslovu <http://evropa.gov.si/proračun/finančna-perspektiva/slovenija-finančna-perspektiva/>.
29. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007 – 2013*. Najdeno 2.novembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007 – 2013/>
30. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. (2002). *Uradni list RS* št. 72/2002.
31. Računsko sodišče Republike Slovenije. *Opis postopka izvrševanja revizijske pristojnosti*. (2009). Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
32. Računsko sodišče RS. *Organizacija in sestava*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs.nsf/I/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733/>.
33. Računsko sodišče Republike Slovenije. *Predplačila iz evropskih skladov kot prihodek proračuna Republike Slovenije*. (2007). (Revizijsko poročilo): Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
34. *Računsko sodišče Republike Slovenije*. Najdeno 2.novembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si>.
35. *Reformirana kohezijska politika za spreminjajočo se Evropo. Regije, mesta in obmejna območja za rast in delovna mesta*. (2006). Inforegio, informacijski bilten. B. k.: Evropska komisija, Generalni direktorat Regionalna politika.
36. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007 – 2013*. Najdeno 20. novembra 2009 na spletnem naslovu http://eee.euskladi.si/publikacije/OP/2007 – 2013/NSRO_opis.aspx.
37. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Nadzorni odbori v programskem obdobju 2007 – 2013*. Najdeno 20. novembra 2009 na spletnem naslovu http://www.euskladi.si/predstavitev/aktivnosti/nadzorni_odbori/2007 – 2013/.
38. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/skladi/esrr/>.
39. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Cilji kohezijske politike 2007 – 2013*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.svlr-gov.si/si/delovna_podrocja_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/.
40. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko *Evropski socialni sklad*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/skladi/ess/>.
41. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Kohezijski sklad*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/skladi/ks/>.

42. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Evropsko teritorialno sodelovanje*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/skladi/ets/>.
43. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013*. (2008). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
44. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. (2008). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
45. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007 – 2013*. (2008). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
46. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Organizacija izvajanja kohezijske politike*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/predstavitev/struktura/>.
47. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Organizacija organa upravljanja*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/predstavitev/organizacija/>.
48. Služba Vlade RS za evropske zadeve. *Pregled proračuna EU*. Najdeno 22. novembra na spletnem naslovu http://eee.svez.gov.si/si/aktualne teme/pregled_proracuna_eu/.
49. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Sredstva 2007 – 2013*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/sredstva_2007_2013/.
50. Šoltes, I. (2008). *Bedimo nad potmi javnega denarja* (delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike). Ljubljana: Aletheia.
51. Tavčar, M.I. (2002). *Strateški management*. Koper: Visoka šola za management.
52. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. *Naložba v našo prihodnost. Finančni okvir Evropske unije za obdobje 2007 – 2013*. (2007). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
53. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. *Nova sredstva, boljši predpisi. Pregled novih finančnih predpisov in možnost financiranja za obdobje 2007 – 2013*. (2007). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
54. Urad RS za nadzor proračuna. *Organiziranost*. Najdeno 20. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.unp.gov.si/o_urad/organiziranost/.
55. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. *Proračun Evropske unije na kratko*. (2007). Luxembourg: Evropska komisija. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
56. Urad Vlade RS za komuniciranje. *Slovenija v Evropski uniji: 160 vprašanj in odgovorov o članstvu Slovenije v EU*. (2007). Ljubljana: Urad Vlade RS za komuniciranje.

57. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2008. Številke.* (2008). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
58. Urad RS za nadzor proračuna. *Predstavitev.* Najdeno 15. decembra 2009 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/slov/predstavitev/predstavitev.htm>.
59. Uredba (ES) ŠT. 1073/99 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). (1999). *Uradni list Evropske unije.*(L 136, 31. maj 1999).
60. Uredba Komisije 8ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanja Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskemu socialnemu skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) ŠT. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. (2006). *Uradni list Evropske unije.* (L 371, 27. december 2006).
61. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007 – 2013. (2009). *Uradni list RS* št.17/2009.
62. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. (2006). *Uradni list Evropske unije.* (L 2010, 31. julij 2006).
63. Uredba Sveta (ES, EURATOM) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002, ki se uporablja za splošni proračun Evropske skupnosti. (2002). *Uradni list Evropske unije.* (L 248, 16. september 2002).
64. Uredba Sveta (ES, EURATOM) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2003 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta št. 1605/2002. (2002). *Uradni list Evropske unije.* (L 357, 31. december 2002).
65. Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih. *Uradni list Evropske unije.* (L 161, 26.6.1999).
66. Urad RS za nadzor proračuna. *Usmeritve za notranje kontrole.* (2004). Ljubljana: Republika Slovenije. Ministrstvo za finance. Urad RS za nadzor proračuna.
67. Ustava RS. *Uradni list RS.* št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
68. Wostner, P. (2004). *Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija: stanje, problemi in izzivi.* Ljubljana: Bančni vestnik.
69. Wostner, P. in sodelavci (2005). *Kako do denarja EU.* Ljubljana: GV Založba.
70. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2007 in 2008 (2006). *Uradni list RS* št.126/2006.
71. Zakon o javnih financah. (2002). *Uradni list RS* št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002.
72. Zakon o računovodstvu. (1999). *Uradni list RS* št. 23/1999.
73. Zakon o računskem sodišču. (2001). *Uradni list RS* št.11/2001.
74. Žibert, F. (1993). *Teorija javnih financ.* Ljubljana: Uradni list RS.

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Vzorci kontrolnih listov za izvajanje administrativnih kontrol po 13. členu uredbe 1828/2006/ES	1
Priloga 2: Obvestilo o kontroli na kraju samem	14
Priloga 3: Poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem	16

PRILOGA 1



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



KONTROLNI LIST

za kontrolo
izvedbe POSTOPKA ZAPOSLOTITVE IN SKLENITVE POGODBE O ZAPOSLOTVI
po členu 13 Uredbe 1828/2006/ES

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

Projekt:

Upravičenec:

Ime in priimek javnega uslužbenca:

Številka pogodbe o zaposlitvi:

Čas trajanja delovnega razmerja:

- a) delovno razmerje za nedoločen čas
b) delovno razmerje za določen čas od do (skladnost z 68. členom ZJU²⁶).
c) delovno razmerje za opravljanje pripravništva od do .

Delovno razmerje je sklenjeno za delovno mesto:

- a) v kadrovskem načrtu
b) izven kadrovskega načrta

Postopek za novo zaposlitev je bil izveden kot:

- a) interni natečaj
b) javni natečaj
c) objava po ZDR²⁷
d) drugo (premestitev, ipd.)

Kandidat/ka je:

- a) imenovan/a v naziv:
b) njegove/njene pravice in dolžnosti so določene glede na naziv:

		Kontrola ²⁸	OPOMBA
A	SKLADNOST S PROJEKTOM		
1	Ali je zaposlitev predvidena v potrjenem projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Ali se obdobje zaposlitve nanaša na obdobje upravičenosti predvideno v projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
B	SKLADNOST Z ZAKONDAJO		
3	Skladnost z <i>Zakonom o javnih uslužbcih</i> (Ur. l. RS, št. 63/07-ZJU-UPB3) in <i>Uredbo o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih</i> (Ur.l.RS, št. 139/06):		
	- OBJAVA na spletni strani MJU oziroma v sredstvih javnega obveščanja / Zavodu RS za zaposlovanje v primeru zaposlitve za določen čas po ZDR	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- SKLEP O IMENOVANJU NATEČAJNE KOMISIJE	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- IZBIRNI POSTOPEK	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- POROČILO O IZVEDBI IZBIRNEGA POSTOPKA	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- SKLEP O IZBIRI/NEIZBIRI oziroma OBVESTILO O IZBIRI/NEIZBIRI v primeru zaposlitve po ZDR	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- UPORABA EVROPSKIH EMBLEMOV	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
C	POGODBA O ZAPOSLOTVI IN SKLADNOST S PRAVILI INFORMIRANJA IN OBVEŠČANJA		
4	Ali pogodba o zaposlitvi vsebuje vse obvezne sestavne dele iz 53. člena ZJU?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
5	Ali je v pogodbi o zaposlitvi naveden skrbnik pogodbe?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

²⁶ Zakon o javnih uslužbcih, Ur. l. RS, št. 63/07-ZJU-UPB3.

²⁷ Zakon o delovnih razmerjih, Ur. l. RS, št. 42/2002.

²⁸ Negativni odgovori (NE) morajo biti ustrezno utemeljeni. Kadar vprašanje ni relevantno se to označi pri opombah.

6	Ali je v pogodbi o zaposlitvi navedeno, da je zaposlitev sofinancirana s sredstvi EU?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
7	Ali je v pogodbi o zaposlitvi navedeno, da gre za zaposlitev v okviru tehnične pomoči?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
8	Ali so v pogodbi o zaposlitvi navedeni upravičeni stroški?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
9	Ali so v pogodbi o zaposlitvi navedene proračunske postavke na katerih so zagotovljena sredstva za plačilo mesečne plače?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
10	Ali je v pogodbi o zaposlitvi naveden delež slovenskega dela sofinanciranja (15%) in delež sofinanciranja iz sredstev EU (85%)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
11	Ali je na pogodbi o zaposlitvi evropski emblem?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
12	Ali je opis del in nalog v pogodbi o zaposlitvi skladen s projektom ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
13	Ali je količnik za določitev plače v pogodbi o zaposlitvi skladen:		
	- s projektom	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- z aktom o sistemizaciji delovnih mest	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
14	Ali je v pogodbi o zaposlitvi določena obveznost mesečnega poročanja o opravljenem delu?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
15	V primeru, da zaposleni/a ne bo opravljal/a izključno del na projektu, ali je v pogodbi o zaposlitvi natančno opredeljen delež časa, ki ga bo zaposleni/a porabil-a za delo na projektu, za katerega se bo zahtevalo povračilo sredstev?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
Č	ARHIVIRANJE		
16	Ali je poskrbljeno za ustrezno arhiviranje dokumentacije opravljenih kontrol za zagotavljanje revizijske sledi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

D	SLEDLJIVOST DOKUMENTACIJE	
	Administrativna kontrola po členu 13 se je izvajala na originalnih dokumentih:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
	Originali dokumentov se nahajajo:	
	Datum opravljene administrativne kontrole po členu 13:	
	Oseba, ki je opravila pregled po členu 13:	
	Podpis:	



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

KONTROLNI LIST

za kontrolo
OBRAČUNA PLAČE IN DRUGIH STROŠKOV DELA
po členu 13 Uredbe 1828/2006/ES

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

Projekt:

Upravičenec:

Predobremenitev:

ŠTEVILKA ODREDBE:

Ime in priimek javnega uslužbenca:

Številka pogodbe o zaposlitvi:
 Obračun plače za mesec:

		Kontrola ²⁹	OPOMBA
A SKLADNOST S PROJEKTOM			
1	Ali je zaposlitev predvidena v potrjenem projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Ali se obračun plače nanaša na obdobje upravičenosti predvideno v projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
3	Ali je zaposleni/a opravljal/a tudi naloge, ki niso opredeljene v pogodbi o zaposlitvi in niso v skladu s projektom ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je bil podan predlog za preknjižbo stroškov dela, ki se ne nanašajo na naloge opredeljene v pogodbi o zaposlitvi oz. projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
B OBVEZNE PRILOGE			
4	Ali je priložen plačilni list?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
5	Ali je priložen obračunski list?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
6	Ali je priloženo mesečno poročilo?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je seštevek ur v mesečnem poročilu pravilen?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
7	Ali so naloge navedene v mesečnem poročilu skladne z nalogami opredeljenimi v pogodbi o zaposlitvi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priložena mesečna časovnica?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je seštevek ur v mesečni časovnici pravilen?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
8	Ali so naloge navedene v mesečni časovnici skladne z nalogami navedenimi v mesečnem poročilu?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priložen izpis iz evidence prisotnosti za tekoči mesec?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
9	Ali je izpis iz evidence prisotnosti pravilen in skladen s časovnico in mesečnim poročilom?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so priloge ustrezno opremljene z evropskim emblemom?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
C OSNOVNA PLAČA			
10	Ali je količnik za določanje plače določen pravilno, v skladu s pogodbo o zaposlitvi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
11	Ali so dodatki v količniku določeni pravilno, v skladu s pogodbo o zaposlitvi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
12	Ali je izhodiščna plača za 1. tarifni razred pravilno določena?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
13	Ali je upoštevano pravilno število ur za tekoči mesec?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
Č NADOMESTILA ZA ČAS ODSOTNOSTI Z DELA			
14	Ali je obračunan dopust (redni, izredni, študijski, očetovski) za pretekli mesec?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je dopust obračunan pravilno (ali je upoštevano pravilno število dni v skladu z evidenco prisotnosti za pretekli mesec)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so za dopust v preteklem mesecu pravilno odbiti stroški prehrane in prevoza na delo?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priložena prijava nastopa dopusta podpisana s strani nadrejene osebe?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

29 Negativni odgovori (NE) morajo biti ustrezno utemeljeni. Kadar vprašanje ni relevantno se to označi pri opombah.

	Ali je stanje dopusta pravilno?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
15	Ali je obračunana bolniška za pretekli mesec?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priložen bolniški list?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je upoštevano pravilno število dni bolniške v skladu z bolniškim listom in evidenco prisotnosti za pretekli mesec?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so za bolniško v preteklem mesecu pravilno odbiti stroški prehrane in prevoza na delo?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je bolniška refundirana? Število ur refundirane bolniške: Znesek refundacije: Ali je upravičen strošek plače zmanjšan za znesek refundacije?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
D	REGRES		
16	Ali je obračunan regres za letni dopust?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je regres za letni dopust obračunan pravilno?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
E	DODATKI		
17	Ali je obračunan dodatek po 96. členu?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je dodatek po 96. členu obračunan pravilno, v skladu s sklepom?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je na sklepu o dodatku po 96. členu evropski emblem?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
18	Ali so obračunani morebitni drugi dodatki (dodatek za nadurno/nočno delo, dodatek za mentorstvo, jubilejna nagrada, solidarnostna pomoč, nagrada ob upokojitvi...)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so dodatki obračunani pravilno?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so priložena dokazila o upravičenosti obračuna dodatkov?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je na dokazilih evropski emblem?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
F	POVRAČILA STROŠKOV PREHRANE IN PREVOZA		
19	Ali je strošek prehrane za <u>tekoči mesec</u> obračunan pravilno (ali je upoštevan pravilni znesek in pravilno število dni)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
20	Ali je strošek prevoza na delo za <u>tekoči mesec</u> obračunan pravilno (ali je upoštevan pravilni znesek mesečne vozovnice oziroma pravilno število dni)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
21	Ali je bil/a zaposleni/a v <u>preteklem mesecu</u> na službenem potovanju (domovina ali tujina)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je bila obračunana dnevnic / kilometrina?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali sta malica in prevoz pravilno odbita (v skladu z obračunom stroškov za sl. potovanje)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
G	PREMIJA KDPZ		
22	Ali je zaposleni/a uvrščen/a v pravilni premijski razred in mu/ji je obračunan pravi znesek premije KDPZ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
H	FINANČNA PRAVILNOST		
	SKUPNA PLAČNA ODREDBA ZA PLAČILO-NAKAZILO		
23	Številka skupne plačne odredbe iz katere je bilo izvršeno plačilo:		
	Datum plačila:		in
	Ali je znesek na skupni plačni odredbi za tekoči mesec izplačan v razmerju 85% iz PP in 15% iz PP ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je odredba podpisana s strani odgovornih oseb?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	OBRAČUNSKI LIST		
24	Navedi celotni znesek obračunskega lista (bruto):		EUR
25	Navedi upravičeni znesek stroška plače in drugih stroškov dela:		EUR

26	Navedi neupravičeni znesek stroška plače in drugih stroškov dela:	EUR	
	Ali je bila izvršena preknjižba neupravičenega zneska na postavke, ki niso vezane na sredstva kohezijske politike?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	V kolikšnem znesku je bila izvedena preknjižba?		
	Iz katere PP se financira neupravičen znesek?		
27	Ali je znesek na obračunskem listu plače zaposlene/ga za tekoči mesec izplačan v razmerju 85% iz PP in 15% iz PP ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
IZPLAČILO			
28	Ali je priloženo dokazilo o izplačilu plače (Obr. DPS-06-22-03)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
I ZAHTEVEK ZA POVRAČILO			
29	Številka zahtevka za povračilo:		
30	Datum vključitve v zahtevek za povračilo:		
J ARHIVIRANJE			
31	Ali je poskrbljeno za ustrezno arhiviranje dokumentacije opravljenih kontrol za zagotavljanje revizijske sledi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

K	SLEDLJIVOST DOKUMENTACIJE		
	Administrativna kontrola po členu 13 se je izvajala na originalnih dokumentih:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Originali dokumentov se nahajajo:		
	Datum opravljene administrativne kontrole po členu 13:		
	Oseba, ki je opravila kontrolo po členu 13:		
	Podpis:		



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

KONTROLNI LIST
za kontrolo
OBRAČUNA NALOGA ZA SLUŽBENO POTOVANJE
po členu 13 Uredbe 1828/2006/ES

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

Projekt:

Upravičenec:

Predobremenitev:

ŠTEVILKA ODREDBE:

NALOG ZA SLUŽBENO POTOVANJE

Izdan je obrazec:

- »Nalog za službeno potovanje«
 »Nalog za službeno potovanje v tujino«

Številka:

Naloga/namen:

Relacija:

Vrsta prevoza:

Datum odhoda:

Datum prihoda:

Ime in priimek zaposlene/ga:

Naslov zaposlene/ga:

		Kontrola ³⁰	OPOMBA
A	SKLADNOST S PROJEKTOM		
1	Ali je naloga/namen sl. potovanja predvidena v projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Ali je datum sl. potovanja znotraj obdobja upravičenosti?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
B	PRAVILNOST OBRAČUNA		
3	Ali je službeno potovanje odobreno - nalog za sl. potovanje je podpisan s strani odgovornih oseb?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
4	Ali so podatki na nalogu za sl. potovanje (Obr. DPS-06-85/01 oz. DPS-06-86/01) pravilno izpolnjeni (podatki o potovanju, datum oddaje obračuna, podpis)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
5	Ali je bil obračun stroškov oddan pravočasno (v skladu z internim pravilnikom)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
6	Ali je bila izplačana akontacija za sl. potovanje?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je bil znesek preveč izplačane akontacije vrnjen?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
7	Ali je priložen obračun stroškov za službeno potovanje (Obr. DPS-06-85/02 oz. DPS-06-86/02)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je obračun stroškov podpisan s strani odgovornih oseb?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
8	Ali je obračunana dnevnic?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je dnevnic obračunana pravilno (ali so upoštevani morebitni obroki in pravilni znesek dnevnic)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
9	Ali je obračunana kilometrina?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je kilometrina obračunana pravilno (pravilno št. kilometrov in pravilna cena bencina)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
10	Ali so obračunani morebitni drugi stroški (cestnina, parkirna, taksi, gorivo,...)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so ti stroški obračunani pravilno?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali so priložena dokazila, ki opravičujejo obračun teh stroškov?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
C	OBVEZNE PRILOGE		
11	Ali je priloženo poročilo s službene poti?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je na potnem poročilu evropski emblem?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
12	Ali je priložen boarding pass (v kolikor se je potovalo z letalom)?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
13	Ali je namen sl. potovanja udeležba na izobraževanju oz. seminarju?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

³⁰ Negativni odgovori (NE) morajo biti ustrezno utemeljeni. Kadar vprašanje ni relevantno se to označi pri opombah.

	Ali je priložena prijavnica?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priloženo vabilo, program, dnevni red, lista prisotnih,...?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priloženo dokazilo/potrdilo o opravljenem izobraževanju oz. udeležbi na seminarju?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
14	Ali je namen sl. potovanja udeležba na sestanku ali kontroli na kraju samem?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Ali je priloženo vabilo, program, dnevni red, lista prisotnih, poročilo o opravljeni KKS,...?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
Č	FINANČNA PRAVILNOST		
	ODREDBA ZA PLAČILO-NAKAZILO		
15	Št. odredbe na PP (85%) iz katere je bilo izvršeno plačilo:		
	Datum plačila:		
	Znesek plačila:	EUR	
	Št. odredbe na PP (15%) iz katere je bilo izvršeno plačilo:		
	Datum plačila:		
	Znesek plačila:	EUR	
16	Ali je znesek med PP in PP v razmerju 85%:15%?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
17	Ali je odredba podpisana s strani odgovornih oseb?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	UPRAVIČENOST STROŠKOV		
18	Navedi celotni znesek obračuna stroškov za sl. potovanje:	EUR	
19	Navedi upravičeni znesek obračuna stroškov za sl. potovanje:	EUR	
20	Navedi neupravičeni znesek obračuna stroškov za sl. potovanje:	EUR	
	Ali je bila izvršena preknjižba neupravičenega zneska na postavke, ki niso vezane na sredstva kohezijske politike?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	V kolikšnem znesku je bila izvedena preknjižba?		
	Iz katere PP se financira neupravičen znesek?		
21	Ali se strošek sl. potovanja v celoti financira iz PP za ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Iz katere PP se poleg PP za še financira?		
	V kolikšnem znesku?		
	IZPLAČILO		
22	Ali je priloženo dokazilo o izplačilu stroškov (Obr. DPS-06-22-03)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
D	ZAHTEVEK ZA POVRAČILO		
23	Številka zahtevka za povračilo:		
24	Datum vključitve v zahtevek za povračilo:		
E	ARHIVIRANJE		
25	Ali je poskrbljeno za ustrezno arhiviranje dokumentacije opravljenih kontrol za zagotavljanje revizijske sledi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

F	SLEDLJIVOST DOKUMENTACIJE		
	Administrativna kontrola po členu 13 se je izvajala na originalnih dokumentih:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Originali dokumentov se nahajajo:		
	Datum opravljene administrativne kontrole po členu 13:		
	Oseba, ki je opravila kontrolo po členu 13:		
	Podpis:		



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohézijski sklad
Evropski socialni sklad

KONTROLNI LIST
za kontrolo
PLAČILA KOTIZACIJE
po členu 13 Uredbe 1828/2006/ES

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

Projekt:

Upravičenec:

Predobremenitev:

ŠTEVILKA ODREDBE:

Številka računa:

Datum računa:

Izvajalec:

Udeleženec/ka:

		Kontrola ³¹	OPOMBA
A	SKLADNOST S PROJEKTOM		
1	Ali je aktivnost predvidena v projektu ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Ali je datum računa znotraj obdobja upravičenosti?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
3	Ali so izdatki na katere se račun nanaša v celoti upravičeni do sofinanciranja?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
B	PRAVILNOST RAČUNA		
4	Ali račun vsebuje:		
	- ime in naslov izvajalca, identifikacijska št. za DDV	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- TRR izvajalca	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- ime in naslov naročnika, identifikacijska št. za DDV	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- zaporedno številko računa	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- datum izdaje računa	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- obseg in vrsto opravljenih storitev	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- prodajno vrednost storitve z vključenim DDV	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- stopnjo in znesek DDV	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- datum izvedbe storitve	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- rok plačila	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- podpis in žig izvajalca	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	- žig z izjavo o vsebinskem pregledu računa s strani skrbnika pogodbe (interni pravilnik)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
5	Ali je znesek na računu enak ali manjši od zneska navedenega na prijavnici oz. naročilnici?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
6	Ali je DDV pravilno obračunan?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
C	OBVEZNE PRILOGE		
7	Ali je priložena odobritev udeležbe s strani nadrejenega s specifikacijo predvidenih stroškov?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
8	Ali je priložena prijavnica na seminar oz. izobraževanje?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
9	Ali je priloženo potrdilo o udeležbi na seminarju?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
10	Ali je priloženo vabilo ali program seminarja, izobraževanja, ...?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
Č	FINANČNA PRAVILNOST		
	ODREDBA ZA PLAČILO-NAKAZILO		
11	Št. odredbe na PP (85%) iz katere je bilo izvršeno plačilo:		
	Datum plačila:		
	Znesek plačila:		EUR
	Št. odredbe na PP (15%) iz katere je bilo izvršeno plačilo:		
	Datum plačila:		
	Znesek plačila:		EUR
12	Ali je znesek med PP in PP v razmerju 85%:15%?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
13	Ali je odredba podpisana s strani odgovornih oseb?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	UPRAVIČENOST STROŠKOV		
14	Navedi celotni znesek računa:		EUR
	Znesek DDV:		EUR
15	Navedi upravičeni znesek računa:		EUR
16	Navedi neupravičeni znesek računa:		EUR
	Ali je bila izvršena preknjižba neupravičenega	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	

³¹ Negativni odgovori (NE) morajo biti ustrezno utemeljeni. Kadar vprašanje ni relevantno se to označi pri opombah.

	zneska na postavke, ki niso vezane na sredstva kohezijske politike?	
	V kolikšnem znesku je bila izvedena preknjižba?	
	Iz katere PP se financira neupravičen znesek?	
17	Ali se strošek kotizacije v celoti financira iz PP za _____ ?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
	Iz katere PP se poleg PP za _____ še financira?	
	V kolikšnem znesku?	
IZPLAČILO		
18	Ali je priloženo dokazilo o izplačilu stroškov (obr. DPS-06-22-03)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
D	ZAHTEVEK ZA POVRAČILO	
19	Številka zahtevka za povračilo:	
20	Datum vključitve v zahtevek za povračilo:	
E	ARHIVIRANJE	
21	Ali je poskrbljeno za ustrezno arhiviranje dokumentacije opravljenih kontrol za zagotavljanje revizijske sledi?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE

F	SLEDLJIVOST DOKUMENTACIJE	
	Administrativna kontrola po členu 13 se je izvajala na originalnih dokumentih:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
	Originali dokumentov se nahajajo:	
	Datum opravljene administrativne kontrole po členu 13:	
	Oseba, ki je opravila kontrolo po členu 13:	
	Podpis:	

PRILOGA 2



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Številka dokumenta: 3083____2007/
Datum:

Naslovnik:
(naslov in kontaktna oseba)

ZADEVA: Obvestilo o izvedbi kontrole na kraju samem

Spoštovani!

Obveščamo vas, da bo organ upravljanja na podlagi opravljene analize tveganja pri vas kot izvajalcu projekta _____ (naziv projekta) sofinanciranega s strani _____ (naziv sklada) izbranega na razpisu _____ (navedi razpis) izvedel kontrolo na kraju samem.

Podlaga za kontrolo na kraju samem je _____ (navedi pravno podlago). Namen kontrole na kraju samem je _____ (navedi namen).

Kontrolo nameravamo izvesti _____ (navedi datum) ob _____ uri v vaših prostorih _____ (navedi naslov) oz. prostorih, kjer se nahaja celotna dokumentacija. Prosimo vas, da za izvedbo kontrolnega pregleda zagotovite ustrezen prostor in dokumentacijo glede na priloženi program kontrole in nam do _____ (navedi datum) na elektronski naslov _____ sporočite imena oseb, ki bodo sodelovale pri preverjanju.

Predstavniki organa upravljanja, ki bodo izvajali kontrolo na kraju samem bodo _____ (imena in priimki, naziv/funkcija).

Lep pozdrav!

Pripravil-a:

Minister brez resorja
odgovoren za lokalno samoupravno
in regionalno politiko

Priloga:
- program preverjanja

V vednost:



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Naložba v vašo prihodnost
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Koheznijski sklad
Evropski socialni sklad

Datum:

PROGRAM KONTROLE NA KRAJU SAMEM

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Projekt:

Obseg kontrole na kraju samem:

Člani skupine, ki bodo izvajali preverjanje:

Pripravlil-a:

Minister brez resorja
odgovoren za lokalno samoupravno
in regionalno politiko

PRILOGA 3



REPUBLIKA SLOVENIJA
Služba Vlade Republike Slovenije
za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Kotnikova 28, 1000 Ljubljana
tel: +386 (0) 1 30 83 178
faks: +386 (0) 1 47 83 619



Naložba v vašo prihodnost

OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA
Evropski sklad za regionalni razvoj
Kohezijski sklad
Evropski socialni sklad

Številka dokumenta: 3083____/2007/

POROČILO O IZVEDENI KONTROLI NA KRAJU SAMEM

UGOTOVITVE IN MNENJE ORGANA UPRAVLJANJA

Datum preverjanja:

Osebe, ki so izvedle preverjanje:

Subjekt preverjanja – organizacija:

Subjekt preverjanja – oseba:

NPU:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

IDENTIFIKACIJA PROJEKTA

Številka pogodbe:	
Vrednost pogodbe:	
Datum podpisa pogodbe:	
Dodatki k pogodbi:	
Upravičenec:	
Delež:	
Višina upravičenih stroškov:	
Naziv projekta:	

UGOTOVITVE:

PRIPOROČILA:

KRITIČNE TOČKE PREVERJANJA:

DOKUMENTI, PRIDOBLENI MED POSTOPKOM PREVERJANJA:

MNENJE:

Osebe, ki so opravile preverjanje in podpis:

-
-

Datum priprave poročila:

Poročilo pripravil/a:

Minister brez resorja
odgovoren za lokalno samoupravno
in regionalno politiko

