

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UČINKOVITOST ORGANIZIRANJA PRVOSTOPENJSKIH
KONTROL PROJEKTOV, SOFINANCIRANIH IZ
SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE**

Ljubljana, september 2010

JANEZ ZAJEC

IZJAVA

Študent Janez Zajec izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal v soglasju s svetovalcem dr. Markom Hočevarjem, 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 23.9.2010

Podpis: _____

KAZALO

UVOD.....	1
1 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	4
1.1 Cilji in načela kohezijske politike.....	5
1.2 Finančni instrumenti za izvajanje ciljev kohezijske politike	7
1.2.1 Evropski sklad za regionalni razvoj.....	8
1.2.2 Evropski socialni sklad	8
1.2.3 Kohezijski sklad.....	9
1.3 Izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013	10
1.4 Institucije vključene v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji.....	11
1.5 Nadzor nad porabo sredstev kohezijske politike	13
2 OPREDELITEV NOTRANJIH KONTROL.....	16
2.1 Opredelitev in cilji notranjih kontrol.....	17
2.2 Vloga in odgovornost pri notranjih kontrolah.....	19
2.3 Temeljna načela notranje kontrole	20
2.4 Elementi notranje kontrole	22
2.5 Revizijska sled	26
3 PRVOSTOPENJSKE KONTROLE PROJEKTOV, SOFINANCIRANIH IZ SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE	27
3.1 Definicija prvostopenjskih kontrol.....	29
3.1.1 Pristojnosti in odgovornosti organov, ki opravljajo preverjanja.....	31
3.1.2 Določitev odgovornih oseb, ki izvajajo preverjanja	32
3.2 Izvajanje prvostopenjskih kontrol	33
3.2.1 Administrativne kontrole	35
3.2.2 Kontrole na kraju samem.....	37
3.2.3 Specifična področja preverjanj	41
3.2.4 Kontrole prenesenih nalog.....	43
3.3 Dokumentiranje preverjanj	44
3.4 Ugotavljanje nepravilnosti	45
3.5 Arhiviranje dokumentacije	46
3.6 Zagotavljanje revizijske sledi in povezava s potrjevanjem izdatkov	47

4	UČINKOVITOST PRVOSTOPENJSKIH KONTROL.....	48
4.1	Ključni elementi učinkovitega sistema prvostopenjskih kontrol	51
4.2	Učinkovitost organiziranja prvostopenjskih kontrol	53
4.2.1	Ali so preverjanja organizirana tako, da so izpolnjene zahteve evropskih uredb	56
4.2.2	Ali obstoječa organiziranost preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole	64
	SKLEP	73
	LITERATURA IN VIRI	74

KAZALO SLIK

Slika 1:	Cilji in finančni instrumenti kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013	10
Slika 2:	Organizacijska struktura izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji.....	12
Slika 3:	Pravni akti, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in prvostopenjskih preverjanj.....	29
Slika 4:	Prikaz postopka od priprave instrumenta do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna	30
Slika 5:	Postopki preverjanj, ki jih lahko obravnavamo kot prvostopenjska preverjanja ...	34
Slika 6:	Organizacijska struktura Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.....	54
Slika 7:	Organizacijska shema Ministrstva za gospodarstvo.....	55
Slika 8:	Organizacijska shema Ministrstva za javno upravo	56
Slika 9:	Čas izvedbe postopkov preverjanj za evropska sredstva.....	70

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Organi, ki izvajajo prvostopenjska preverjanja	35
Tabela 2:	Interni pravilniki in navodila, ki podrobneje določajo postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna.	57
Tabela 3:	Ugotovitve o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb	64
Tabela 4:	Ugotovitve o tem, ali organiziranost preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole	72

UVOD

Problematika magistrskega dela

V skladu z Medinstitucionalnim sporazumom med Evropskim parlamentom, Evropskim svetom in Evropsko komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (UL C, št. 139/2006, v nadaljevanju Medinstitucionalni sporazum) so se institucije dogovorile, da se splošni proračun Evropske unije (v nadaljevanju evropski proračun) izvršuje v okviru dobrega finančnega poslovanja na podlagi načel gospodarnosti, uspešnosti, zaščite finančnih interesov, sorazmernosti upravnih stroškov in uporabniku prijaznih postopkov ter da je pomembno okrepiti notranjo kontrolo, ne da bi se povečalo upravno breme (Andersson Pench, 2008, str. 3).

Republika Slovenija ima kot članica Evropske unije pravico do črpanja sredstev evropske kohezijske politike. Zato je za pridobitev pomoči iz evropskih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad) pripravila Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, ki opredeljuje generalno strategijo države članice Evropske unije za doseganje hitrejše konvergence ter tri operativne programe, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje sredstev evropske kohezijske politike: operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 in operativni programi predstavljajo temeljni programski okvir, na podlagi katerega Republika Slovenija ciljno usmerja sredstva evropske kohezijske politike za doseganje ciljev, opredeljenih v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru 2007–2013. V programskem obdobju 2007–2013 je Republiki Sloveniji skupno namenjenih 4.101 milijonov evrov (Priročnik za prijavitelje projektov na področju evropskega socialnega sklada, 2009, str. 12–14).

Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu ter Kohezijskem skladu (UL L, št. 210/2006, v nadaljevanju Uredba 1083/2006/ES) določa, da sistemi upravljanja in nadzora operativnih programov med drugim vsebujejo postopke za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti izdatkov, prijavljenih v okviru operativnih programov. Za vsak operativni program mora država članica Evropske unije imenovati organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ, od katerih vsak opravlja določena preverjanja oziroma izvršuje določeno obliko nadzora nad porabo evropskih sredstev. Organ upravljanja je odgovoren za izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in je odgovoren tudi za prvostopenjska preverjanja, na katere se bom osredotočil v magistrskem delu. Naloga organa za potrjevanje je, da potrjuje izdatke in zahteve za plačilo, preden so poslani Evropski komisiji v plačilo. Revizijski organ pa je pristojen za pregledovanje delovanja sistema upravljanja in nadzora (Sébert, 2008, str. 30–31).

Nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike je zelo pomemben, saj s sredstvi gospodarijo pooblaščenice institucije, ki s svojim delovanjem zagotavljajo namensko porabo sredstev. Če se ugotovi, da so bila sredstva porabljena nenamensko, ali je prišlo do nepravilnosti, je prejemnik obvezan sredstva vrniti v evropski proračun (Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukturne sklade, 2003, str. 20).

Prvo raven nadzora nad porabo evropskih sredstev predstavljajo preverjanja¹, za katera je odgovoren organ upravljanja, in so obvezen in zelo pomemben korak pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike. Te kontrole so predpogoj za to, da organ za potrjevanje odobri zahtevek za povračilo in na tej podlagi izvrši povračilo iz sredstev evropskih skladov v državni proračun (Računsko sodišče Republike Slovenije, Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008, str. 8).

Prvostopenjske kontrole projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, so določene s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES in drugim do petim odstavkom 13. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L, št. 371/2006, v nadaljevanju Uredba 1828/2006/ES).

Pri izvajanju prvostopenjskih kontrol pravilnosti izplačil v programskem obdobju 2004–2006 so Evropsko računsko sodišče, Računsko sodišče Republike Slovenije, Evropska komisija, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in organ upravljanja že ugotavljali nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti. Evropsko računsko sodišče je v letnih poročilih za proračunski leti 2006 in 2007 z razumno zanesljivostjo trdilo, da na ravni Evropske unije kot celote v proračunskih letih 2006 in 2007 vsaj 12 % oziroma 11 % skupnega zneska, povrnjenega za projekte evropske kohezijske politike, zaradi nepravilnosti, ki se sicer odkrivajo s tovrstnimi preverjanji, ne bi smelo biti povrnjenega. V letu 2006 je ugotovilo, da so bili v državah članicah Evropske unije, vključno z Republiko Slovenijo, kontrolni sistemi, namenjeni preprečevanju napačnih povračil za stroške projektov in drugih nepravilnosti, na splošno neuspešni ali zmerno uspešni. Zaradi v preteklosti ugotovljenih nepravilnosti je Evropska unija v zadnjih letih še okrepila nadzor nad porabo evropskih sredstev in posvetila dodatno pozornost preglednosti javnih financ. Učinkovit finančni nadzor je tako v interesu Evropske unije kot v interesu vseh davkoplačevalcev. Poleg zagotavljanja pravilnih podatkov pri izračunu prispevka, ki ga države članice Evropske unije plačujejo v evropski proračun, je zato zelo pomemben nadzor nad črpanjem sredstev iz evropske kohezijske politike (Računsko sodišče Republike Slovenije, Kako preverjamo izplačila za evropski denar, 2009, str. 8).

Če se prvostopenjske kontrole izvajajo prepočasi in neakovostno, obstaja tveganje, da bi to negativno vplivalo na obseg črpanja evropskih sredstev in da nepravilnosti pri črpanju ne bi bile pravočasno ugotovljene ali sploh ne bi bile. Posledica tega so lahko finančni popravki in trajna izguba sredstev zaradi časovne omejitve, ki izhaja iz pravila »n+2« oziroma »n+3²«. V programskem obdobju 2007–2013 se bo morala funkcija kontrol glede na programsko obdobje 2004–2006 krepiti, saj je Republiki Sloveniji na voljo desetkrat več sredstev evropske kohezijske politike, ki bodo vsa predmet kontrole (Računsko sodišče Republike Slovenije, Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008, str. 4).

¹ V domači in tuji literaturi se za tovrstna preverjanja uporabljajo različni izrazi, kot so npr.: upravljalna preverjanja (angl. *management verifications*), upravna preverjanja, kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES. V magistrskem delu zato zaradi lažjega razumevanja uporabljam poenoten izraz prvostopenje kontrole oziroma preverjanja.

² To pravilo pomeni, da bomo lahko sredstva evropske kohezijske politike po zaključku vsakega programskega obdobja, vendar do 2010, koristili še nadaljnja tri leta. To v praksi pomeni, da bomo v napovedi za leto 2010 imeli pravico porabiti ta sredstva do 2013, ko se tudi izteče ta »finančna ugodnost«.

Namen in cilj magistrskega dela

Cilj magistrskega dela je predstaviti pomen in vlogo prvostopenjskih kontrol projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, ter oceniti njihovo učinkovitost organiziranja pri nadzoru nad porabo evropskih sredstev v Republiki Sloveniji ter proučiti vso predpisano evropsko in nacionalno zakonodajo, ki se nanaša na organizacijo in izvajanje tovrstnih preverjanj.

Čeprav je izvajanje prvostopenjskih preverjanj obvezno pri črpanju evropskih sredstev, evropska zakonodaja ne predpisuje enotnega sistema notranjega nadzora. Vsaka država članica Evropske unije mora biti sposobna prevzeti odgovornost za gospodarjenje s prejetimi evropskimi sredstvi in sprejme vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Evropske unije. Zato je obveznost vsake države članice Evropske unije, da vzpostavi učinkovit in uspešen sistem notranjega nadzora, ki bo spoštoval temeljna načela Evropske unije. Sistemi nadzora se razlikujejo v državah članicah Evropske unije glede na njihovo pravno in administrativno ureditev, zato idealni sistemi ne obstajajo.

Namen magistrskega dela je zato poskušati ugotoviti, ali je izvajanje prvostopenjskih preverjanj za izplačila sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji učinkovito organizirano, torej ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb in ali organiziranost izvajanja teh preverjanj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol, ki veljajo za izvrševanje evropskega proračuna, ter ali so preverjanja vzpostavljena tako, da ne povzročajo nepotrebnega povečanja upravnega bremena. Magistrsko delo je namenjeno vsem institucijam in podjetjem, ki so vključeni v sistem izvajanja, spremljanja in kontrole projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev.

V magistrskem delu je predstavljeno področje prvostopenjskih kontrol projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, od pravnih podlag (tako evropskih kot nacionalnih) do institucionalne urejenosti, kjer skušam ugotoviti, ali je izvajanje tovrstnih preverjanj na področju evropske kohezijske politike učinkovito organizirano. Obravnava je usmerjena na preverjanje učinkovitosti organiziranosti preverjanj in ne na presojo pravilnosti izvajanja teh preverjanj oziroma pravilnosti izvedenih preverjanj.

Metode dela

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabil metode dela, ki temeljijo na proučevanju evropskih in nacionalnih pravnih podlag s področja evropske kohezijske politike s poudarkom na zakonodaji, usmeritvah, pravilnikih, standardih, priročnikih in navodilih iz področja notranjih kontrol ter prvostopenjskih preverjanj porabe evropskih sredstev. Na njihovi podlagi sem predstavil teoretične podlage posameznih področij in vsebin, pri čemer sem uporabil deskriptiven način raziskovanja. Z uporabo deduktivnega pristopa sem se pri pripravi magistrskega dela opiral na strokovno literaturo domačih in tujih avtorjev, ki obravnavajo problematiko s področja nadzora nad porabo evropskih sredstev ter sistema notranjih kontrol in prvostopenjskih preverjanj projektov, sofinanciranih iz sredstev Evropske unije. Z analitičnim in primerjalnim načinom sem analiziral, ali je izvajanje prvostopenjskih preverjanj za izplačila sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji učinkovito organizirano in ugotovitve predstavil na konkretnih primerih.

Določene podatke in informacije sem pridobil neposredno od institucij (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo), ki izvajajo prvostopenjske kontrole na področju evropske kohezijske politike. Do ugotovitev sem prišel s pregledom zakonskih podlag, dokumentacije, z intervjuji, analitičnimi postopki ter na podlagi pregleda posameznih primerov izplačil. V delo sem vključil tudi lastno teoretično znanje, pridobljeno med podiplomskim študijem in praktične delovne izkušnje iz področja izvajanja prvostopenjskih preverjanj projektov, sofinanciranih iz evropskih sredstev.

Zasnova dela s strukturo poglavij

Magistrsko delo je razdeljeno na štiri med seboj povezana poglavja, katerih vsebina se nadgrajuje in je osnova za razumevanje celotnega dela. Po uvodnem delu prvi del obravnava področje evropske kohezijske politike, njena načela, cilje, instrumente za doseg te ciljev ter pravne in programske podlage za črpanje sredstev evropske kohezijske politike. Predstavljene so tudi institucije, ki so vključene v upravljanje, izvajanje in nadzor evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. V drugem poglavju teoretično obravnavam pomen notranjih kontrol ter ključne elemente notranje kontrole. V nadaljevanju sledi poglavje o prvostopenjskih kontrolah projektov, sofinanciranih iz evropske kohezijske politike, kjer so predstavljene predpisane zahteve, splošna načela in namen tovrstnih preverjanj, področje uporabe in intenzivnost preverjanj, časovni okvir, odgovorni organi, organiziranost in vrste postopkov preverjanj, zahteve po dokumentiranju izvedenega dela ter postopki v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Podani so tudi primeri izvajanja prvostopenjskih preverjanj na specifičnih področjih, ki državam članicam Evropske unije pogosto predstavljajo težave, ter zahteve glede zagotavljanja revizijske sledi. Vse navedene vsebine se kot zaključena celota prepletajo v četrtem poglavju magistrskega dela, v katerem predstavim ključne elemente učinkovitega notranjega nadzora in skušam ugotoviti, ali so prvostopenjska preverjanja projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, v Republiki Sloveniji učinkovito organizirana – ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb in ali organiziranost izvajanja teh preverjanj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol, ki veljajo za izvrševanje evropskega proračuna, ter ali so preverjanja vzpostavljena tako, da ne povzročajo nepotrebnega povečanja upravnega bremena. V zadnjem delu so strnjene zaključne ugotovitve in sklepne misli.

1 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

Evropska unija je sicer ena izmed najhitreje razvijajočih se gospodarskih območij na svetu, vendar so kljub temu razlike med najbolj in najmanj razvitimi državami precejšnje. Evropska unija je že zelo v zgodnji fazi svojega razvoja prišla do spoznanja, da velike ekonomske razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnostni razvoj Evropske unije kot celote. Da bi zmanjšala obstoječe razlike in zagotovila trajnostni razvoj vseh držav članic Evropske unije in predvsem njenih regij, je oblikovala svojo evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju kohezijska politika), ki je ena glavnih ekonomskih politik Evropske unije (Pospeh, 2008, str. str. 44–45).

Kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije ter namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Med temeljni cilj kohezijske politike

štejemo tako zmanjšanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Evropski uniji (Mrak et al., 2004, str. 25).

Za dosego svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Temelji na načelu solidarnosti, saj je usmerjena v pospeševanje razvoja tistih regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od povprečja Evropske unije. Na podlagi določil 158. člena dopolnjene Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti države članice Evropske unije izvajajo evropsko regionalno politiko, ki je financirana s strani različnih evropskih skladov, tako strukturnih (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) kot Kohezijskega sklada in tako torej odraža solidarnost med prebivalci Evropske unije (Mrak et al., 2004, str. 29).

Worstner (2005, str. 30) pravi, da je solidarnost vrednota, ki je potrebna za obstoj kohezijske politike, saj temelji na prerazporeditvi dohodka od bolj razvitih regij in držav, ki so zaradi različnih vzrokov ekonomsko in socialno v slabšem položaju od povprečja Evropske unije, z namenom izboljšanja ekonomskih in socialnih pogojev za prebivalce manj razvitih regij oziroma držav. Po načelu solidarnosti vsaka od držav članic Evropske unije prispeva v skupni evropski proračun, iz katerega namensko zagotavljajo sredstva za različne namene, tudi za kohezijsko politiko.

Kot drugo temeljno vrednoto kohezijske politike Worstner (2005, str. 30) omenja kohezijo, za katero pravi, da poudarja pozitiven učinek zmanjšanja razlik v dohodku in premoženju med najmanj razvitimi regijami in državami članicami Evropske unije ter povprečjem Evropske unije, ne le na razvoj manj razvitih regij, temveč tudi na skladen razvoj Evropske unije kot celote. Kohezijska politika je torej osrednjega pomena za Evropsko unijo. Vplivi globalizacije, ki se kažejo na regionalni in lokalni ravni silijo tako države članice Evropske unije kot samo Evropsko unijo v izvajanje določenih ukrepov, ki naj bi zagotovili višjo konkurenčnost evropskega gospodarskega prostora ter prispevali k trajnostni rasti in razvoju.

Evropski uniji je cilj doseči trajen in enakomeren razvoj vseh njenih članic. Kot že rečeno, deluje po sistemu finančne solidarnosti, kar pomeni, da se prispevki posameznih bogatejših držav v evropskem proračunu porazdelijo med manj razvite države, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Ob tem lahko pridobijo tudi bolj razvite države, saj se prav pri njih povprašuje po tehnologiji in znanju, ki ga potrebujejo manj razvite države oziroma prejemnice sredstev evropskih skladov. Kohezijska politika želi tako zmanjšati razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav članic in regij Evropske unije.

1.1 Cilji in načela kohezijske politike

Kohezijska politika ima v programskem obdobju 2007–2013 tri prednostne cilje:

- **cilj 1: konvergenca:** gre za spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav prave konvergence v najmanj razvitih državah članicah in regijah Evropske unije, kjer je:

- bruto domači proizvod na prebivalca manjši od 75 % povprečja Evropske unije,
- bruto domači proizvod rahlo nad pragom zaradi statističnega učinka širitev Evropske unije; za te regije se pomoč »postopno ukinja«.

Prvi prednostni cilj (konvergenca) se bo sofinanciral s sredstvi finančnih instrumentov Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada.

- **cilj 2: regionalna konkurenčnost in zaposlovanje:** obsega vsa območja Evropske unije, ki niso upravičena do sredstev prvega prednostnega cilja; cilj je usmerjen h krepitvi konkurenčnosti in privlačnosti regij in zaposlenosti sprememb z dvojnimi pristopom:
 - razvojni programi bodo regijam pomagali predvidevati in spodbujati gospodarske spremembe z inovacijami in spodbujanjem družbe znanja, podjetništva, varstva okolja ter izboljšanjem njihove dostopnosti,
 - nova in boljša delovna mesta bodo podprta s prilagoditvijo delovne sile in naložbami v človeške vire.

Gre za prilaganje držav članic Evropske unije hitrim ekonomskih in socialnih spremembam, globalizaciji trgovine, prehodu v gospodarstvo in družbo, ki temeljita na znanju, problemom demografskega staranja prebivalstva, večanju migracij, pomanjkanju visoko kvalificirane delovne sile in podobno. Drugi prednostni cilj (regionalna konkurenčnost in zaposlovanje) se bo sofinanciral s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada.

- **cilj 3: evropsko teritorialno sodelovanje**³: gre za okrepitev čezmejnega sodelovanja s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, transnacionalnega sodelovanja z namenom povezave ozemeljskega razvoja ter medregijskega sodelovanja; tretji prednostni cilj (evropsko teritorialno sodelovanje) bo sofinanciran s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj (Priročnik za prijavitelje projektov na področju evropskega socialnega sklada, 2009, str. 9–10).

Evropska komisija preko različnih dokumentov, regulative in smeric določa obseg sredstev, namenjenih posamezni državi, in sicer v okviru večletnih razvojnih programov, katerih cilji so različni (večanje konkurenčnosti gospodarstva, spodbujanje zaposlovanja, ipd.). Evropska komisija s pomočjo partnerstva z različnimi akterji v državah članicah Evropske unije predlaga strateške smernice politike, države članice Evropske unije pa v soglasju z regionalnimi in lokalnimi akterji predlagajo konkretne ukrepe, ki jih mora Evropska komisija potrditi. Večji del stroškov projektov pokrivajo evropska sredstva, del pa priskrbi država članica Evropske unije. Tako za končnega prejemnika sredstva kohezijske politike predstavljajo pomemben vir financiranja, ki dopolnjuje nacionalne vire.

³ Prvostopenjskih preverjanj, ki se nanašajo na cilj 3 – evropsko teritorialno sodelovanje, ne obravnavam v magistrskem delu.

Načela evropske kohezijske politike so (Bučar et al., 2007, str. 7):

- **koncentracija:** pomeni, da so sredstva in ukrepi usmerjeni v regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo. Regije in skupine so opredeljene glede na natančno določene cilje in stroga merila. Evropska komisija na ta način določi regije, ki so upravičene do sredstev;
- **programiranje:** je večstopenjski proces organiziranja, odločanja in financiranja izvajanja skupnih ukrepov Evropske unije in držav članic Evropske unije na večletni podlagi. Sredstva evropskih skladov ni mogoče prejeti za posamezne med seboj nepovezane naložbe, ampak v okviru časovno omejenih programov;
- **partnerstvo:** država članica Evropske unije v okviru državnih pravil in obstoječe prakse določi oblasti in organe, s pomočjo katerih se tesno posvetuje z Evropsko komisijo;
- **dodatnosti:** aktivnosti Evropske unije se dopolnjujejo ali prispevajo k ustreznim nacionalnim aktivnostim. Sredstva evropskih skladov ne smejo nadomestiti javnih ali drugih enakovrednih strukturnih izdatkov države članice Evropske unije, temveč delujejo kot dopolnilo državam, regionalnim in lokalnim sredstvom. V novi finančni perspektivi 2007–2013 je pri tem načelu še bolj poudarjeno, da evropska sredstva ne smejo biti zamenjava za nacionalna;
- **subsidiarnosti:** določena politika se izvaja na najnižji možni ravni, ki omogoča najboljše možno izvajanje in tako odgovornost za njeno izvajanje premostijo na države članice Evropske unije. Evropski skladi pomagajo na področjih, na katerih države članice ali regije Evropske unije razvojnih problemov zaradi omejenih finančnih sredstev ne morejo rešiti same;
- **učinkovitosti vrednotenja učinkov:** z namenom izboljšanja načrtovanja prihodnjih programov in izboljšanja načina njihovega izvajanja (poenostavitev izvajanja) Evropska unija nadzira in vrednoti učinkovitost in uspešnost porabe evropskih sredstev;
- **načelo sorazmernosti:** je na novo dodano v finančni perspektivi 2007–2013 in skrbi za to, da so naložbene obveznosti držav članic Evropske unije odvisne od višine izdatkov v okviru operativnih programov. Izbrani so indikatorji za merjenje programa, obveznosti na področju ocenjevanja, upravljanja in poročanja Evropski komisiji;
- **načelo enakopravnosti med moškimi in ženskami, nediskriminacije, trajnostnega razvoja in koncentracije skladov na lizbonske cilje:** so na novo dodana načela v finančni perspektivi 2007–2013 in se kažejo v posebni krepitvi načela partnerstva.

Za izvajanje kohezijske politike in doseganje zgoraj naštetih namenov in ciljev v skladu z evropskimi uredbami skrbijo finančni instrumenti: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad, ki jih na kratko predstavljam v nadaljevanju magistrskega dela.

1.2 Finančni instrumenti za izvajanje ciljev kohezijske politike

S programskim obdobjem 2007–2013 je bila na novo izdana Uredba 1083/2006/ES. Gre za splošno uredbo, saj se opredeljuje skupna pravila izvajanja za vse tri finančne instrumente kohezijske politike, ki so potem podrobneje razdeljeni po evropskih uredbah za posamezni sklad.

V nadaljevanju na kratko predstavljam posamezni sklad, njegov namen in podlage za porabo evropskih sredstev v Republiki Sloveniji.

1.2.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj predstavlja finančni instrument kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013. Evropski sklad za regionalni razvoj, skupaj z Evropskim socialnim skladom, sodi v okvir strukturnih skladov, ki predstavljata del evropskega proračuna. Črpanje evropskih sredstev se izvaja po principu deljene odgovornosti med Evropsko komisijo in organi držav članic Evropske unije.

Tako je Republika Slovenija za programsko obdobje 2007–2013 pripravila dva operativna programa, in sicer: operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, za katera se uporablja finančni instrument Evropski sklad za regionalni razvoj za namene cilja konvergenca. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 se v celoti sofinancira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, v okviru katerega je na razpolago 1.710 milijonov evrov. Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 se sofinancira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj kot tudi iz Kohezijskega sklada, v okviru katerega je na razpolago 1.636 milijonov evrov. Operativna programa predstavljata pravno in programsko podlago za porabo sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Evropski sklad za regionalni razvoj je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Evropske unije. Evropski sklad za regionalni razvoj 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 Evropski sklad za regionalni razvoj izvaja prednostne naloge Evropske unije, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2010).

1.2.2 Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad 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 Evropske unije in regij ter spodbujanja gospodarske in socialne kohezije. Poslanstvo Evropskega socialnega sklada je investirati v človeški kapital, ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev inovativnosti. Več kot 10 % celotnega evropskega proračuna je skozi Evropski socialni sklad namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital Evropske unije – ljudi.

Glavni namen Evropskega socialnega sklada ostaja spodbujanje zaposlovanja v Evropski uniji. 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. Evropski socialni sklad predstavlja glavni element strategije Evropske unije za rast in delovna mesta, ki je usmerjena k izboljševanju kakovosti življenja državljanov Evropske unije, tako da jim nudi boljše znanje skozi izobraževanja in usposabljanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev. Državam članicam Evropske unije pomaga, da evropsko delovno silo in države članice Evropske unije bolje pripravi za nove, globalne

izzive. Pri tem Evropski socialni sklad 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 Evropske unije in regijam za doseganje omenjenih ciljev razdeljeno približno 75 milijard evrov (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2010).

Osnovo za porabo evropskih sredstev v programskem obdobju 2007–2013 za Evropski socialni sklad predstavlja operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, ki je izvedbeni dokument in v pravnem smislu predstavlja pravno in programsko podlago za porabo evropskih sredstev. Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 v celoti sofinancira Evropski socialni sklad, v okviru katerega je na razpolago 756 milijonov evrov.

1.2.3 Kohezijski sklad

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

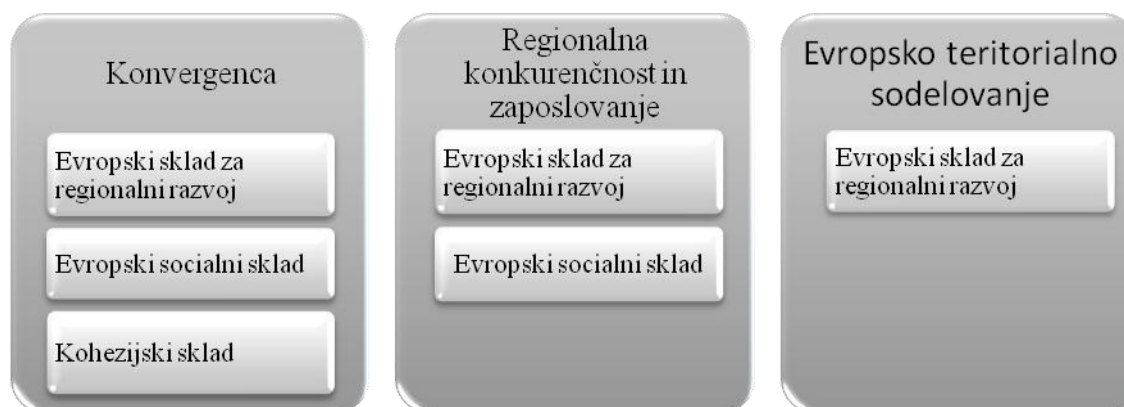
Do sredstev Kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice Evropske unije, katerih bruto domači proizvod na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja Evropske unije. Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni:

- okoljski projekti, ki pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike Evropske unije 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, zagotavljanja 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.

Osnovo za porabo sredstev v novem programskem obdobju 2007–2013 za Kohezijski sklad predstavlja operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za programsko obdobje 2007–2013 in predstavlja pravno in programsko podlago za porabo evropskih sredstev. Kohezijski sklad sofinancira v celoti operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, razen tretje razvojne prioritete – prometna infrastruktura, ki jo sofinancira Evropski sklad za regionalni razvoj.

Na Sliki 1 prikazujem glavne prednostne cilje in finančne instrumente kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

Slika 1: Cilji in finančni instrumenti kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013



Poleg navedenih instrumentov ima Evropska unija za uresničevanje ciljev kohezijske politike na voljo še nekatere druge instrumente, kot so: Solidarnostni sklad, Evropska skupina za ozemeljsko sodelovanje, IPA – instrument predpristopne pomoči, Jaspers–Jeremie–Jasmine, Progress, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji.

1.3 Izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013

Umeščanje kohezijske politike v izvajanje prenovljene Lizbonske strategije je vsebovano v dokumentu Evropske komisije z naslovom Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice 2007–2013, ki opredeljujejo prioritete Evropske unije, ki naj bi bile deležne posebne pozornosti kohezijske politike – iz naslova obeh strukturnih skladov, Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada, ter Kohezijskega sklada – z namenom prispevati h krepitvi sinergij z Lizbonsko strategijo, kakor je opredeljeno v Integriranih smernicah za rast in nova delovna mesta, ter kot pomoč pri njeni uresnitvi. Tako Strateške smernice za področje kohezijske politike (kot tudi Integrirane smernice za rast in zaposlovanje ter Nacionalni program reform) predstavljajo eno ključnih strateških podlag, na osnovi katerih morajo države članice Evropske unije pripraviti Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 in iz tega izhajajoče operativne programe, kar še posebej velja za opredelitev ciljev in razvojnih prioritet. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 vključuje prednostne naloge, okvirno letno dodelitev sredstev in seznam operativnih programov. Splošna usmeritev je izboljšanje blaginje prebivalcev Republike Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitvijo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnoveženega in skladnega razvoja še posebej med regijami. Navedena usmeritev po eni strani opredeljuje blaginjo kot globalni cilj, po drugi strani pa posebej poudarja spodbujanje gospodarske rasti in ustvarjanje novih delovnih mest, ključnih ciljev Lizbonske strategije ter skladni regionalni razvoj (Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, 2008, str. 4). Cilje Nacionalnega strateškega referenčnega okvira 2007–2013 Republika Slovenija dosega z izvedbo omenjenih operativnih programov, ki predstavljajo preprost in transparenten programski okvir, znotraj katerega se izvajajo posamezne prioritete, projekti in aktivnosti. V operativnem programu je preko skladnega niza razvojnih prioritet opredeljena razvojna strategija in cilji razvoja, ki jih želi država na posameznem področju doseči s finančno pomočjo evropskih skladov (Priročnik za prijavitelje projektov na področju evropskega socialnega sklada, 2009, str. 13–14).

S smernicami Evropske komisije, splošno Uredbo 1083/2006/ES in drugimi evropskimi pravnimi viri na področju kohezijske politike so tako določeni pogoji za pridobitev pravice porabe evropskih sredstev. Za pridobitev pravice porabe sredstev kohezijske politike je morala Republika Slovenija v programskem obdobju 2007–2013 pridobiti mnenje Evropske komisije k Nacionalnemu strateškemu referenčnemu okviru 2007–2013 ter potrditev operativnih programov. Prav tako je morala imeti vzpostavljeno in delujočo administrativno ureditev, ki zadostuje predpisanim kriterijem zagotavljanja namenske in gospodarne porabe sredstev evropskega proračuna, ob zagotavljanju določil pravnega finančnega poslovanja in nadzora. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 in vsi operativni programi tako predstavljajo temeljni programski okvir, na podlagi katerega bo Republika Slovenija ciljno usmerjala sredstva kohezijske politike za doseganje ciljev, opredeljenih v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru 2007–2013. Osnovo za porabo sredstev v programskem obdobju 2007–2013 za Republiko Slovenijo predstavljajo torej vsi operativni programi, ki so izvedbeni dokumenti in imajo s tega vidika enako funkcijo kot Enotni programski dokument (za strukturne sklade) in Strateški referenčni okvir (za Kohezijski sklad) za obdobje 2004–2006 in tako v pravnem smislu predstavljajo pravno in programsko podlago za porabo evropskih sredstev (Pospoh, 2008, str. 183).

Izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 je poenostavljeno v primerjavi s preteklim programskim obdobjem 2004–2006 predvsem z vidika administrativnih postopkov. Bistvene spremembe so: manj evropskih uredb, ki so bolj jasne; Evropska komisija je določene naloge prenesla v pristojnost držav članic Evropske unije; potrjevanje in število instrumentov, preverjanje pravilnosti postopka izvajanja instrumentov; preverjanje dobavljenega blaga, izvedene storitve oziroma gradnje in izstavljenega zahtevka za izplačilo s poročilom; posredovanje podatkov na ravni posamezne pogodbe ali projekta; poročanje o ciljih in kazalnikih iz operativnih programov.

1.4 Institucije vključene v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji

Na nacionalni ravni je Vlada Republike Slovenije na podlagi 28. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (Ur. l. RS, št. 126/2006, 66/2007) izdala Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS, št. 17/09 40/09, 3/10, 31/10, v nadaljevanju Nacionalna uredba), ki velja tako za Kohezijski sklad, kot za strukturna sklada (Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad). Ta uredba podrobneje določa vloge, pristojnosti, odgovornosti in naloge organa upravljanja, organa za potrjevanje, revizijskega organa, posredniških teles, upravičencev in drugih državnih organov v postopkih načrtovanja in porabe evropskih sredstev ter izvajanja operativnih programov v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 ter ureja njihova medsebojna razmerja. Nacionalna uredba določa tudi način izbora in potrjevanja operacij⁴ (v nadaljevanju projektov) oziroma instrumentov⁵ ter izvrševanje projektov, t.j. finančni tok od izplačila sredstev iz proračuna Republike Slovenije za kohezijsko politiko do povračila iz evropskega proračuna v državni proračun. Izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji namreč temelji na predhodnem zalaganju domačih sredstev.

⁴ 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. V magistrskem delu zaradi lažjega razumevanja in zaradi primerljivosti z ureditvijo za integralne postavke namesto izraza operacija uporabljam izraz projekt.

⁵ Instrument je način izbora projektov. Načina izbora projektov sta: 1. javni razpis za izbor projektov in 2. neposredna potrditev projekta.

Koriščenje evropskih sredstev temelji na načelu upravičenih javnih izdatkov, ki so izdatki iz naslova sredstev državnega proračuna, sredstev občinskega proračuna in ostalih javnih virov financiranja, ki so dejansko nastali za dela, ki so bila opravljena, za blago, ki je bilo dobavljeno oziroma za storitve, ki so bile izvršene, so v skladu s cilji projektov in se jih dokazuje z računovodskimi listinami oziroma listinami enake dokazne vrednosti. Upravičeni javni izdatki morajo biti v skladu z veljavnimi evropskimi in nacionalnimi pravili.

V novi finančni perspektivi 2007–2013 so v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji vključene institucije, prikazane na Sliki 2. Iz Slike 2 je razvidna centralizacija upravljanja in nadzora na organu upravljanja ter poenoten način delegiranja nalog neposrednim proračunskim uporabnikom v vlogi posredniških teles in upravičencev.

Slika 2: Organizacijska struktura izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji



Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Strukturni skladi EU v Republiki Sloveniji, 2010.

Organ upravljanja opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, opredeljene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES. Organ upravljanja v postopkih načrtovanja in porabe sredstev kohezijske politike zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnih programov ter usmerja in nadzoruje posredniška telesa pri izvajanju operativnih programov. Organ upravljanja je tudi odgovoren za izvajanje prvostopenjskih preverjanj projektov, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike, ki jih bom obravnaval v magistrskem delu.

Organ za potrjevanje je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, ki ga določi država članica Evropske unije, da potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani Evropski komisiji. Odgovoren in pristojen je za prejemanje plačil iz naslova prispevka Evropske unije s strani Evropske komisije in vodenje obrestnega podračuna za posamezni sklad ter evidence o vseh transakcijah.

Revizijski organ je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali telo, pod pogojem, da je neodvisen od organa upravljanja in organa za potrjevanje, ki ga določi država članica Evropske unije za vsak operativni program in je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora.

V skladu z 2. členom Uredbe 1083/2006/ES je **posredniško telo** vsako javno ali zasebno telo ali služba, ki deluje v pristojnosti organa upravljanja ali ki v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo projekte. Z Nacionalno uredbo je posredniško telo opredeljeno ožje, in sicer kot neposredni proračunski uporabnik⁶, na katerega organ upravljanja lahko prenese izvajanje nekaterih svojih nalog (lahko tudi izvajanje prvostopenjskih kontrol) na ravni operativnih programov. Kljub prenosu nalog odgovornost organa upravljanja ostaja.

Upravičenec je izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon ali zagon in izvajanje projekta. Na podlagi instrumenta je upravičen do evropskih sredstev. Upravičenci so odgovorni za zagotavljanje, da je izdatek, ki ga predložijo, točen in skladen z vsemi veljavnimi evropskimi in nacionalnimi pravili.

Evropske uredbe **agenta** ne opredeljujejo. V skladu z Nacionalno uredbo je agent 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. Agent v nacionalnem sistemu predstavlja nadaljevanje postopka prenosa nalog z organa upravljanja na druga telesa ali službe.

Nadzorni odbor je telo, ki ga za vsak posamezni ali več operativnih programov skupaj, ustanovi država članica Evropske unije. Njegova osrednja naloga je spremljanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov. Sestavljajo ga predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih, socialnih in regionalnih partnerjev, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti. V svetovalni vlogi se sej nadzornega odbora udeležujejo tudi predstavniki Evropske komisije, Evropske investicijske banke in Evropskega investicijskega sklada (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Strukturni skladi EU v Republiki Sloveniji, 2010).

1.5 Nadzor nad porabo sredstev kohezijske politike

Dolžnost evropskih institucij je, da zagotovijo davkoplačevalcem najboljšo porabo njihovega denarja. Učinkovita zaščita finančnih interesov je lahko dosežena le, če so vključeni vsi organi, povezani z gospodarjenjem z evropskimi sredstvi, tako na evropski kot na nacionalni ravni. Celoten sistem nadzora mora biti vzpostavljen tako, da vsi, ki so vanj vključeni, delujejo komplementarno in upoštevajo načela dobrega finančnega poslovanja. Poslovanje in nadzor nad evropskimi sredstvi sta pogosto zelo kompleksna, poleg tega je veriga kontrol dolga in vsebuje več različnih ravni nadzora.

Stroški nadzora morajo biti v sorazmerju s koristmi, ki jih prinašajo v denarnem in političnem smislu. Učinkovit finančni nadzor lahko zagotavlja le sistem notranjega in zunanjega nadzora nad zbiranjem in porabo javnih sredstev oziroma sredstev davkoplačevalcev. Sistem bi moral temeljiti na logičnem zaporedju, kjer so kontrole izvedene, zabeležene in sporočene v skladu s skupnimi standardi ter podatki zanesljivi in primerljivi (EU Trend report 2006, 2006, str. 26).

⁶ V magistrskem delu izraz neposredni proračunski uporabnik uporabljam le za neposredne proračunske uporabnike državnega proračuna, ne pa tudi za proračunske uporabnike občinskih proračunov, saj iz Opisov sistema upravljanja in nadzora izhaja, da so to le neposredni proračunski uporabniki državnega proračuna. Neposredni proračunski uporabnik lahko nastopa v vlogi upravičenca ali posredniškega telesa.

Pogodba o delovanju Evropske unije (UL C, št. 83/2010) v 317. členu določa Evropsko komisijo kot odgovorno za izvrševanje evropskega proračuna. Naloga Evropske komisije je oceniti, v kateri meri so države članice Evropske unije vzpostavile ustrezne sisteme upravljanja in nadzora. Neodvisni nadzor izvaja Evropsko računsko sodišče. Kot zunanji revizor Evropske unije prispeva k izboljšanju finančnega poslovanja Evropske unije in deluje kot neodvisni varuh finančnih interesov državljanov Evropske unije. Poleg primarnih dejavnosti je naloga Evropskega računskega sodišča, da pregleda tako sisteme upravljanja in nadzora kot izdatke v zvezi s proračunskimi sredstvi. Revizije Evropskega računskega sodišča potekajo v službah Evropske komisije in na kraju samem v državah članicah Evropske unije (Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukture sklade, 2003, str. 6).

Glavni cilj revizij dejavnosti iz proračunskih sredstev Evropske unije je preveriti, ali ustrezni sistemi upravljanja in nadzora delujejo učinkovito, to je tako, da preprečujejo napake in nepravilnosti, in ali so sistemi učinkoviti pri odkrivanju in odpravi napak in nepravilnosti, če te nastopijo. To pomeni, da je treba sisteme dokumentirati in preveriti na vseh ravneh revizijske sledi, kajti le tako lahko zagotovimo njihovo učinkovitost. Preverjanja potekajo z zadostnim vzorčenjem, ki omogoči splošne sklepe o učinkovitosti sistemov (Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukture sklade, 2003, str. 18).

Vendar pa dejstvo, da se transakcije financirajo iz evropskega proračuna, še ne pomeni, da jih tudi izvršujejo organi Evropske unije. Z različnimi sistemi upravljanja se proračun izvršuje na različne načine. Večina denarnih sredstev se upravlja z modelom deljenega upravljanja. To pomeni, da so za izvrševanje evropskega proračuna pristojne države članice Evropske unije, ki so odgovorne za kontrolo sredstev z deljenim upravljanjem, kot ga določajo in opredeljujejo evropske uredbe po posameznih področjih. Pogodba o delovanju Evropske unije od držav članic Evropske unije zahteva, da sodelujejo z Evropsko komisijo, da bi zagotovile uporabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja. Različne oblike medsebojnega nadzora naj bi omogočile, da se sredstva upravljaajo na primeren način in po veljavni zakonodaji.

Evropska zakonodaja ne predpisuje enotnega sistema notranjega nadzora. Vsaka država članica Evropske unije mora biti sposobna prevzeti odgovornost za gospodarjenje s prejetimi evropskimi sredstvi. Zato je obveznost vsake države članice Evropske unije, da vzpostavi učinkovit in uspešen sistem notranjega nadzora, ki bo spoštoval temeljna načela Evropske unije. Sistemi nadzora se razlikujejo v državah članicah Evropske unije glede na njihovo pravno in administrativno ureditev, zato idealni sistemi ne obstajajo (Poljak, 2008, str. 31).

Nacionalne vlade so se zavezale, da bodo oblikovale uspešne in učinkovite sisteme notranjih kontrol ter pri gospodarjenju s sredstvi evropskega proračuna opravljale potrebne preglede. Nova finančna pravila bodo izboljšala poročanje, kajti vsaka država članica Evropske unije je obvezana izdelati povzetek revizij, za katere ima na razpolago sredstva evropskega proračuna (Nova sredstva, boljši predpisi, 2007, str. 20).

Zunanji nadzor porabe evropskih sredstev v Republiki Sloveniji opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja vseh prejemnikov sredstev iz evropskega proračuna, državnega ali lokalnega proračuna. Njegovo poslanstvo je, da pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih in ugotovitvah revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev, hkrati pa državnim telesom in drugim porabnikom javnega denarja tudi svetuje, kako naj izboljšajo svoje

poslovanje. Pri izvajanju revizij evropskih sredstev morajo revizorji preverjati, ali so bili pri porabi teh sredstev dosledno upoštevani predpisi, obenem je treba tudi prepoznati morebitne znake, ki nakazujejo, da se vsa načrtovana sredstva ne bodo porabila v celoti, ali ne bodo dosegla pričakovane dodane vrednosti.

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov.

V skladu s sklepi Vlade Republike Slovenije in sprejeto Nacionalno uredbo Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna na področju porabe evropskih sredstev opravlja naloge revizijskega organa in je samostojen organ v sestavi Ministrstva za finance. Deluje kot neodvisni organ za finančni nadzor tako, da izvaja predakreditacijske preglede, certificira letne izjave o izdatkih in izjave o zaključku projektov ali programov ter izvaja neodvisno kontrolo pravilnosti porabe sredstev. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna sodeluje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam, s katerim usklajuje dejavnosti na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije ter obravnava in posreduje Evropski komisiji poročila o nepravilnostih (Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, interni viri, 2010).

Revizijski organ ni odgovoren za izvajanje, upravljanje ali katerokoli funkcijo, ki jo izvajajo organ upravljanja, posredniška telesa, organ za potrjevanje in upravičenci, poleg tega pa je tudi organizacijsko ločen od teh organov. V skladu z 9. členom Nacionalne uredbe so njegove glavne naloge:

- zagotavljanje izvedbe revizij, s katerimi se preverja učinkovitost sistema upravljanja in nadzora (cilj sistemskih revizij je izraziti mnenje o tem, ali vzpostavljeni sistem deluje učinkovito, da se tako v zadostni meri zagotovi, da so izkazi o izdatkih, predloženi Evropski komisiji, pravilni in da so poslovni dogodki zakoniti in pravilni);
- zagotavljanje, da se revizije projektov izvajajo na podlagi ustreznega vzorca, da se preverjajo prijavljeni izdatki (revizije projektov);
- priprava in posredovanje revizijske strategije Evropski komisiji najkasneje v devetih mesecih od potrditve operativnega programa;
- posredovanje letnih poročil o nadzoru Evropski komisiji;
- izdaja mnenj na podlagi nadzora in revizij o učinkovitosti delovanja sistema upravljanja in nadzora;
- 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 Evropske unije in Republike Slovenije ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in seznanjanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih.

Naloge revizijskega organa izvaja Sektor za revizijo evropskih strukturnih skladov, v katerem se opravljajo naloge, ki se nanašajo na neodvisni finančni nadzor uporabnikov proračuna, ki sodelujejo pri izvajanju in uporabi sredstev evropskega proračuna in nacionalnega sofinanciranja. Poleg revidiranja (nadzora) sredstev s področja kohezijske politike in operativnih programov s tega področja, izvaja tudi revidiranje INTERREGA (novega cilja 3),

predpristopnega instrumenta PHARE, Prehodnega vira, Šengenskega vira in še nekaterih drugih programov.

Prvo raven kontrol porabe evropskih sredstev predstavljajo prvostopenjske kontrole projektov, sofinanciranih iz sredstev evropske kohezijske politike, ki so obvezna pri črpanju evropskih sredstev in za katera je odgovoren organ upravljanja. Podrobneje jih bom obravnaval v magistrskem delu. Cilji prvostopenjskih kontrol so drugačni od ciljev revizij, izvedenih v pristojnosti revizijskega organa, saj se revizije opravljajo naknadno (ko je bila Evropski komisiji posredovana izjava o izdatkih). Cilj teh revizij je oceniti, ali notranji nadzor deluje učinkovito, medtem ko so prvostopenjska preverjanja sestavni del notranjega nadzora. Torej, zavedati se moramo dejstva, da tovrstna preverjanja niso revizije in kontrolorji niso revizorji, ampak morajo v fazi izvajanja predvsem opozarjati na pomanjkljivosti in pomagati izvajalcem pri njihovem preprečevanju in odpravljanju pred prihodom nadzornih institucij. Potrebno je dosledno ločevanje obeh vrst dela – pri načrtovanju, organizaciji, izvedbi, vsebini in dokumentiranju.

Čeprav je potrebno ločiti med revizijami v pristojnosti revizijskega organa in prvostopenjskimi preverjanji, je izmenjava informacij med osebjem, ki preverjanja izvaja, dobrodošla. Osebe, ki izvajajo prvostopenjske kontrole, so obveščene o rezultatih revizij in se lahko na revizijski organ obrnejo po nasvet, medtem ko naj bi le-ta upošteval rezultate prvostopenjskih kontrol v analizi tveganja in revizijski strategiji.

Kljub temu, da so evropska sredstva dodeljena državam članicam Evropske unije in, da le-te z njimi samostojno upravljajo v okviru postavljenih pravil, je poraba sredstev stalno pod nadzorom nacionalnih in evropskih revizijskih institucij. Skladno s sprejetimi uredbami morajo vse institucije, vključene v sistem izvajanja, spremljanja in kontrole projektov, sofinanciranih s sredstvi Evropske unije, omogočiti delovanje revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov Evropske unije ali Republike Slovenije ter ukrepati skladno s priporočili iz končnih poročil misij in o tem redno obveščati pristojne institucije.

2 OPREDELITEV NOTRANJIH KONTROL

Kontrola je sestavni del sistema notranjega nadzora⁷ v vsaki ustrezno vodeni organizaciji, ki obsega dnevne kontrole, ki jih izvaja vodstvo organizacije, da bi se prepričalo, da se procesi, za katere je odgovorno, primerno izvajajo.

Enostaven primer takšne kontrole je npr. primerjava proizvodov, ki so bili dobavljeni, z ustreznim naročilom glede na količino, ceno in stanje. Kontrola zagotavlja, da je dejanska količina naročenih proizvodov tudi dobavljena v okviru dogovorjene cene in željene kakovosti (Guidance document on management verifications to be carried out by Member States on operations co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund for the 2007–2013 programming period, 2008, str. 4, v nadaljevanju Guidance document on management verifications).

⁷ »Notranji nadzor« je širše gledano opredeljen kot proces, ki ga izvajajo nadzorni odbor, vodstvo in ostali zaposleni, da bi dobili zadostno zagotovilo o doseganju ciljev v naslednjih kategorijah:

- uspešnost in učinkovitost projektov,
- zanesljivost finančnega poročanja,
- skladnost z veljavno zakonodajo in predpisi.

Notranje kontroliranje je dinamičen in celosten proces, ki se nenehno prilagaja spremembam, s katerimi se sooča organizacija. V ta proces morajo biti vključeni vsi zaposleni v organizaciji in poslovodstvo na vseh ravneh poslovnih procesov od načrtovanja, spremljanja do izvrševanja. Kajti le skupno zavedanje in človeški faktor prispevata k temu, da postane sistem notranjega kontroliranja delujoč in opredeljena tveganja na sprejemljivi ravni (Zgonc, 2009, str. 20).

Sistem notranjih kontrol obsega sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Namen vzpostavitve učinkovitega sistema notranjih kontrol in/ali notranjega nadzora vsake organizacije je ugotavljanje ustreznosti izvajanja procesov in njihove skladnosti z ustreznimi pravili in s tem preprečevanje in odkrivanje suma goljufije.

Pri bolj zapletenih procesih se obseg kontrole ustrezno poveča in obsega tudi preverjanje skladnosti z ustreznimi pravili in predpisi. Načelo ostane isto, kontrole v organizaciji so torej izvedene z namenom ugotavljanja ustreznosti izvajanja procesov in njihove skladnosti z ustreznimi pravili. Kontrola tvori sestavni del sistema notranjega nadzora vseh organizacij in kjer je ustrezno izvedena prispeva tudi k preprečevanju in odkrivanju goljufije (Guidance document on management verifications, 2008, str. 5).

V organizacijah javnega sektorja je potrebno notranje kontroliranje razumeti v povezavi z določenimi značilnostmi teh organizacij, to pomeni njihovo osredotočenje na doseganje družbenih in političnih namenov, njihovo uporabo javnih sredstev, pomembnost proračunskega cikla, zapletenost njihovega poslovanja in obveznost javne predložitve obračunov.

2.1 Opredelitev in cilji notranjih kontrol

Če na začetku opredelim pojem notranjih kontrol in njihov pomen za obvladovanje tveganj pri delovanju in upravljanju poslovnih procesov, lahko notranje kontrole opišem kot metode, ukrepe, navodila in postopke, ki morajo biti vgrajene na vseh področjih in vseh ravneh poslovanja, za doseganje naslednjih splošnih ciljev:

- da je poslovanje urejeno, gospodarno, učinkovito in uspešno, skladno s strateškimi cilji in poslovnimi politikami,
- varovanja sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, napak, poneverb, slabega gospodarjenja in drugih nepravilnosti,
- da je poslovanje skladno z zakonskimi in drugimi predpisi ter notranjimi pravili organizacije in navodili poslovodstva,
- da računovodski in drugi podatki ter informacije zagotavljajo resnično in pošteno prikazovanje in poročanje.

Glavni cilji notranjih kontrol so:

- učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika,
- smotrna uporaba sredstev ter njihovo varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti, zlorab, slabega upravljanja, napak, goljufij in drugih nepravilnosti,
- poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva,
- zagotavljanje in ohranjanje pravočasnih, celovitih ter zanesljivih računovodskih in drugih podatkov in informacij ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih,
- zagotavljanje enakih možnosti (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 9).

V 100. členu Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 110/2002 – ZDT–B, 56/2002 – ZJU, 127/2006 – ZJZP, 14/2007 – ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010 – ZUKN) je določeno, da notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Pri reviziji dejavnosti Evropske unije so notranje kontrole definirane kot vsi instrumenti, postopki, metode in sistemi, ki jih uporablja organizacija z namenom, da doseže naslednje cilje (Internal Control Systems in Candidate Countries, 2004, str. 16):

- upoštevanje zunanjih in notranjih pravil,
- varovanje sredstev, tako evropskega kot nacionalnega proračuna, pred zlorabami, izgubo, slabim gospodarjenjem in goljufijami,
- podpiranje načrtnih, gospodarnih, uspešnih in učinkovitih aktivnosti,
- razvoj, prikazovanje in vzdrževanje zanesljivih finančnih in vodstvenih informacij in indikatorjev.

Ameriški odbor sponzorskih organizacij (angl. *Committee of Sponsoring Organizations of the Tredway Commission*) definira notranje kontrole kot postopek, ki ga izvršujejo odbor direktorjev organizacije, vodstvo in ostalo osebje, z namenom da dobijo primerno zagotovilo glede doseganja ciljev, uspešnosti in učinkovitosti aktivnosti, zanesljivosti finančnega poročanja in skladnosti z zakoni in drugimi predpisi (Internal Control – Integrated Framework, 2010).

V skladu s prikazanimi opredelitvami notranjih kontrol lahko povzamem, da je sistem notranjih kontrol vzpostavljen z namenom, da se kontrolira pravilnost izvajanja finančnih in vseh ostalih postopkov v organizaciji. Pomemben je za zagotavljanje, da se s sredstvi organizacije prav upravlja in da obstaja odgovornost vodstva. Sistem notranjih kontrol prispeva k pravilnosti in poštenosti izdatkov in zagotavlja, da je denar porabljen ter da so aktivnosti izvedene v skladu s predpisi.

Vrste notranjih kontrol

Predhodna notranja kontrola je usmerjena v predhodno odobravanje odločitev, zlasti tistih s finančnimi posledicami in mora biti vključena v postopke ter dajati razumno zagotovilo, da so:

- finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom uporabnika,
- postopki nabave in sklepanja pogodb v skladu z ustreznimi predpisi,

- finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik ali z drugimi odločitvami o vodenju javnih financ ter s splošno zavezujočimi predpisi (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 9).

Naknadna notranja kontrola se uporablja za preverjanje kontrole:

- objektivnega stanja dejstev, ki so predmet kontrole in njihove skladnosti s splošno zavezujočimi predpisi in usmeritvami ter internimi akti posloводства (pravilnost in smotrnost poslovanja),
- upoštevanja postopka pri izvajanju predhodne notranje kontrole (Usmeritve za notranje kontrole, str. 10).

2.2 Vloga in odgovornost pri notranjih kontrolah

Za ustreznost in uspešnost sistema notranjih kontrol ter njegovo izvajanje je odgovorno vodstvo organizacije. Vodstvo je dolžno zagotoviti, da se vzpostavi in stalno nadzoruje celotni sistem notranjih kontrol, zato je pomembno, da razume bistvo in značilnosti sistema ter cilje, ki naj bi jih s tem sistemom doseglo (Smernice za standarde notranjega kontroliranja, 2005, str. 11).

Vodstvo je odgovorno za vzpostavitev, izvajanje in spremljanje notranjih kontrol, zato mora:

- oblikovati, uvesti in ohranjati uspešen sistem notranjih kontrol,
- stalno spremljati delovanje notranjih kontrol,
- občasno ocenjevati notranje kontrole in ugotavljati njihovo učinkovitost in uspešnost ter presoditi, ali so morda stroški za njihovo delovanje višji od koristi.

Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema notranjih kontrol, upoštevanje ustreznih pravilnikov in drugih pravil, metodik in standardov za notranje kontrole, ki jih predpisuje Ministrstvo za finance – Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna. Predstojniki morajo z načeli učinkovitega notranjega kontroliranja seznaniti odgovorne osebe na vseh ravneh in v vseh organizacijskih enotah proračunskega uporabnika (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 10).

Proračunski uporabniki zagotovijo kadrovske in materialne vire ter pogoje za gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje ter delovanje notranjih kontrol. V ta namen zagotovijo, da:

- se natančno predpišejo delovni postopki,
- so interni akti, delovni postopki in organizacijske sheme posproteni,
- so določene pristojnosti in odgovornosti delavcev v primerih prenosa nalog na druge institucije,
- računovodski sistem vključuje ustrezne računovodske kontrole, kot so: primerjave različnih zapisov iste informacije, preverjanje zaporedja dokumentov in primerjave sklopov različnih dokumentov,

- je zagotovljeno zadostno število ustrezno šolanega osebja za vodenje, izvajanje in nadzor poslovanja ter nadomeščanje oziroma kroženje v primeru občutljivih delovnih mest,
- se vsi zaposleni stalno strokovno izpopolnjujejo,
- se redno opravlja ocenjevanje vseh zaposlenih,
- se izvajajo ukrepi, predvideni za primer nespoštovanja usmeritev, postopkov in etičnih načel (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 10).

Notranje kontrole ne smejo biti vsiljene, ampak se morajo sprejeti, vzpostaviti in izvajati prostovoljno s strani vodstva vsake organizacije. To pomeni, da morajo vsi nivoji vodstva priskrbeti pravo kontrolno okolje v organizaciji (Internal Control Systems in Candidate Countries, 2004, str. 17).

Notranja kontrola je učinkovita, kadar ima poslovodstvo sprejemljivo zagotovilo da:

- so objavljena finančna poročila in balance pripravljene točno in zanesljivo,
- se zastavljeni cilji do neke mere dosegajo,
- organizacija posluje v skladu z zakoni in predpisi.

Uspešne notranje kontrole so pomembne za vsako dobro vodeno organizacijo, saj zagotavljajo vodstvu, da postopki in procesi, ki so potrebni za dobro upravljanje sredstev organizacije (kot so: finančna sredstva, človeški viri, informacijska oprema, prostori, investicijska oprema, ipd.), potekajo uspešno in učinkovito. Vodstvo se tako lahko osredotoči na poslovno strategijo ter načrtovanje in izvajanje poslovanja organizacije (Allen et al., 1996, str. 11).

Da bi lahko oblikovali, vzpostavili in vzdrževali uspešen sistem notranjih kontrol, mora vodstvo razumeti cilje, ki jih je s kontrolami treba doseči. Vodstvo mora posvečati notranjim kontrolam posebno pozornost, ki je potrebna za pospeševanje njihovega učinkovitega in uspešnega delovanja. Vodstvo mora imeti izdelan jasn načrt za občasno ocenjevanje svojih notranjih kontrol, za poročanje ustreznim organom ter za odpravo pomanjkljivosti (Smernice za standarde notranje kontrole, 1995, str. 33–34).

Predstojnik proračunskega uporabnika je odgovoren, da le-ta dosega zastavljene cilje ter s proračunskimi sredstvi posluje skladno s predpisi in kot dober gospodar. Tako Evropska unija kot domača javnost postavlja vedno strožje zahteve glede preglednosti in smotrnosti porabe proračunskih sredstev.

2.3 Temeljna načela notranje kontrole

Sistem notranjih kontrol lahko daje samo sprejemljivo, ne pa absolutno zagotovilo. Sistemi notranjih kontrol so namenjeni obvladovanju tveganj pri doseganju ciljev proračunskega uporabnika, ne njihovem odpravljanju. Zato lahko dajejo le sprejemljivo in ne popolno zagotovilo za uspešnost pri obvladovanju tveganj, saj nanje lahko vplivajo človeške napake in slaba presoja, povezanost več oseb z namenom, da se izognejo kontrolam, neupoštevanje postopkov s strani vodstva, ter ocena stroškov in koristi v zvezi s kontrolami.

Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev in vzdrževanje ustreznega sistema notranjih kontrol. Sistem notranjih kontrol se nenehno spreminja in izboljšuje na pobudo predstojnika oziroma poslovodnega organa, zaposlenih in na podlagi ugotovitev ter priporočil notranje ali zunanje revizije. Sistem notranjih kontrol je treba prilagajati tudi zaradi zunanjih dejavnikov, tveganj, sprememb

prednostnih nalog, organizacijskih sprememb in zaradi tehnološkega razvoja. Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora redno preverjati ustreznost sistema notranjih kontrol, da zagotovi, da so vse ključne kontrole vedno ustrezne (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 12).

Notranja kontrola je pomemben, vendar ne edini element poslovođenja. Notranja kontrola ne predstavlja vseh elementov, ki so potrebni za poslovođenje in obvladovanje tveganj pri proračunskem uporabniku. Notranja kontrola ne določa strategije ali ciljev in ne more preprečiti nepravilnih strateških ali poslovnih odločitev.

Notranja kontrola mora biti smotrna, upoštevati mora ocene tveganja in zagotavljati dodano vrednost. Stroški izvajanja notranjih kontrol ne smejo presegati koristi. Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora oceniti stroške in koristi notranjih kontrol in izvajati le tiste kontrole, ki so potrebne za doseganje ciljev proračunskega uporabnika in za ohranjanje tveganja na še sprejemljivi stopnji. Obseg in uporaba notranjih kontrol mora temeljiti na celoviti oceni tveganja in biti sorazmerna z njo.

Notranje kontrole so učinkovite, če se dosledno uporabljajo. Notranje kontrole morajo dosledno v polnosti upoštevati vsi zaposleni, kar velja tudi za predstojnika oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika.

Notranje kontrole je treba obravnavati kot celoto in ne vsako posebej. Posamezna notranja kontrola se redko obravnava neodvisno, ampak glede na to, kako deluje v povezavi z drugimi obstoječimi ali načrtovanimi kontrolami.

Potrebe po notranjih kontrolah in njihova uporaba se lahko od enega do drugega proračunskega uporabnika ali znotraj njega razlikujejo. Različni načini notranjega kontroliranja so lahko posledica razlik v stopnji centralizacije ali decentralizacije pri posameznemu proračunskemu uporabniku ali razlik v kadrovske in drugih vplivnih dejavnikih. Lahko so tudi posledica razlik v sami naravi dela proračunskih uporabnikov, njihovih ciljev, zunanjega okolja, ipd. (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 13).

Za uspešnost notranjih kontrol je bistven odnos vodstva. Za obstoj pozitivnega okolja do sistema notranjih kontrol je pomembno ravnanje predstojnika oziroma poslovodnega organa proračunskega uporabnika, ko z besedami in dejanji zaposlenim prenaša jasno sporočilo, da poštenost, vestnost, strokovnost in druge vrednote ne smejo biti ogrožene. Kontrolno okolje in odnos, ki ga predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika vzpostavi do notranjih kontrol, najbolj vplivata na izvajanje kontrolnih usmeritev in postopkov.

Notranja revizija ni nadomestilo za notranjo kontrolo in ne razbremenuje vodstva odgovornosti. Notranja revizija je pomemben del sistema notranjega nadzora, ker ocenjuje ustreznost in učinkovitost notranjih kontrol, da lahko da predstojniku oziroma poslovodnemu organu proračunskega uporabnika zagotovilo, v kakšnem obsegu se je mogoče na njih zanašati. Ob tem pa obstoj notranjerevizijske dejavnosti ne zmanjšuje odgovornosti vodstva za vzpostavljjanje in vzdrževanje učinkovitih sistemov notranjih kontrol (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 13).

2.4 Elementi notranje kontrole

Postavljenih in sprejetih je bilo več okvirov notranjih kontrol, ki se razlikujejo glede na individualne značilnosti organizacije. Največ pozornosti je pritegnil COSO okvir notranjih kontrol, ki je v praksi najbolj uporabljen okvir notranjih kontrol (Internal Control Systems in Candidate Countries, 2004, str. 10).

Notranje kontroliranje mora biti oblikovano tako, da daje sprejemljivo zagotovilo, da bodo doseženi splošni nameni organizacije in je po okviru COSO notranjih kontrol sestavljeno iz petih medsebojno povezanih sestavin (Hubbard, 2000, str. 31):

- okolja kontroliranja,
- ocenjevanja tveganja,
- kontrolnih aktivnosti,
- informiranja in komuniciranja in
- spremljanja.

Okolje kontroliranja je temelj celotne ureditve notranjega kontroliranja. Določa strogi red in ustroj ter razporeditev, ki vpliva na to, kako so postavljene strategije in nameni ter kako so zastavljene kontrolne aktivnosti. Ko so nameni jasno postavljeni in je okolje kontroliranja uspešno urejeno, se organizacija sooči z ocenjevanjem tveganja. Glavna strategija zmanjševanja tveganj sloni na notranjih kontrolnih aktivnostih, ki so lahko preprečevalne in odkrivalne. Popravljalni ukrepi so nujna dopolnitev notranjih kontrolnih aktivnosti, da bi bili nameni in cilji doseženi, vendar pa njihovi stroški ne smejo preseči koristi, ki jih prinašajo. Za vodenje organizacije in nadziranje njenega poslovanja je bistvenega pomena uspešno informiranje in komuniciranje. Zato poslovodstvo organizacije potrebuje dostop do ustreznih, popolnih, zanesljivih, pravih in pravočasnih sporočil, ki se nanašajo na notranje in zunanje dogodke. Ker je notranje kontroliranje dinamičen proces, ki ga je potrebno nenehno prilagajati tveganjem in spremembam v organizaciji, je ureditev notranjega kontroliranja potrebno spremljati.

Te sestavine določajo način izvedbe notranjega kontroliranja in jih INTOSAI smernice za standarde notranjega kontroliranja za javni sektor priporočajo za vladne organizacije.

Okolje kontroliranja določa značaj organizacije z vplivanjem na zavest njenega osebja. Kakšen je sistem notranjih kontrol pri posameznemu proračunskemu uporabniku je seveda v prvi fazi odvisno od zavedanja in pozitivne zavesti pri zaposlenih o potrebnosti kontroliranja. Poslovodstvo in ostali zaposleni morajo izkazovati podporo notranji kontroli ves čas in v celotni organizaciji, kar izhaja iz njihove osebne in strokovne neoporečnosti ter etičnih vrednot. Uspešno kontrolno okolje je tisto, kjer se sposobni ljudje zavedajo svojih odgovornosti in svojih pooblastil ter so predani opravljanju nalog na pravi način.

Če najvišje poslovodstvo verjame, da je notranje kontroliranje pomembno, bodo drugi v organizaciji to občutili in se bodo odzvali s skrbnim opazovanjem vpeljanih kontrol. Npr. ustanovitev organizacijske enote za notranjo revizijo kot dela ustroja notranjega kontroliranja je prepričljivo znamenje poslovodstva, da so notranje kontrole pomembne.

Ocenjevanje tveganja je pomemben proces prepoznavanja in analiziranja tveganj z namenom doseganja zastavljenih ciljev (zanesljivost poročanja, skladnost poslovanja s predpisi ter učinkovitost poslovnih procesov ter odločanja o načinih obvladovanja teh

tveganj).

Proračunski uporabniki se morajo odzivati na vse vrste tveganj, ki lahko vplivajo na doseganje njihovih ciljev. Tveganja so lahko splošna in se nanašajo na celotni javni sektor, lahko pa so posebna za določenega proračunskega uporabnika. Primeri splošnih tveganj, ki lahko ogrožajo poslovanje in doseganje ciljev proračunskega uporabnika, so:

- sprememba političnega, gospodarskega, pravnega ali socialnega okolja,
- (ne)primernost ključnih finančnih/računovodskih informacij in ostalih informacij za poslovanje,
- objava napačnih finančnih in drugih informacij,
- neučinkovito investiranje ali uporaba zastarele tehnologije,
- nepooblaščen dostop do informacijskega sistema,
- neevidentiranje obveznosti,
- neevidentiranje izplačil,
- nepravilna uporaba sredstev,
- goljufije in poneverbe finančnih sredstev,
- nezanesljiva ali pomanjkljiva revizijska sled,
- izguba ugleda,
- neustreznost sistemov za uporabo finančnih sredstev Evropske unije.

Ta seznam ni dokončen, proračunski uporabniki morajo izdelati svoj register tveganj, ki lahko ogrožajo doseganje njihovih ciljev (Usmeritve za notranje kontrole, str. 15).

Na podlagi 6. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur. l. RS, št. 72/02) je naloga vodstva ugotoviti takšna tveganja, oceniti verjetnost, da se pojavijo, potencialne učinke ali izpostavljenost ter se odločiti, kakšne ukrepe je treba sprejeti za obvladovanje teh tveganj na še sprejemljivi ravni. Obvladovanje tveganj je tako proces njihovega ugotavljanja, ocenjevanja in spremljanja ter izvajanja potrebnih kontrol, da bi izpostavljenost tveganjem ohranjali na še sprejemljivi ravni.

Za preprečevanje tveganj ali njihovo obvladovanje organizacija vzpostavi kontrolne aktivnosti, ki so predstavljene v nadaljevanju.

Kontrolne aktivnosti so namenjene obvladovanju tveganj in preprečevanju nastanka škodnih dogodkov. Da so kontrolne aktivnosti uspešne, morajo biti ustrezne (prava kontrola na pravem mestu), delovati morajo dosledno v skladu z načrtom skozi celotno obdobje in v celotni organizaciji ter gospodarne, kar pomeni, da stroški izvajanja kontrole ne smejo preseči njene koristi.

Okvir notranjih kontrol bi moral vključevati naslednje kontrolne postopke (Allen & Tommasi, 2001, str. 261):

- jasna navodila in primerno šolanje osebja glede ciljev, strategij in poslovnika organizacije,
- nedvoumno opredelitev odgovornosti osebja, predvsem delegiranih odgovornosti,
- jasno ločitev funkcij med osebjem, vključenim v finančne transakcije ali upravljanje s sredstvi,
- razvoj odprte kulture, z namenom, da se vzpodbudi osebje na vseh nivojih, da opozori na neskladnosti ali nepravilnosti,

- vztrajanje, da je osebje na vseh nivojih seznanjeno in da uporablja ustrezna navodila.

V 6. členu Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ je tudi navedeno, da se temeljni kontrolni postopki pri vseh proračunskih uporabnikih nanašajo predvsem na kontrole pravilnosti poslovnih dogodkov in podatkov. Ti postopki zajemajo:

- začetno evidentiranje poslovnih dogodkov, pristojnosti in odgovornosti oseb, ki začnejo in odobravajo poslovne dogodke (pristojnosti in odgovornosti morajo biti natančno opredeljene),
- popolnost zajemanja in obdelave poslovnih dogodkov in podatkov,
- točnost evidentiranja poslovnih dogodkov.

Točnost evidentiranja poslovnih dogodkov se določa z oblikovanjem in uporabo ustreznih obrazcev in evidenc za evidentiranje transakcij in poslovnih dogodkov ter z določitvijo odgovornosti za postopke, s katerimi se razkrivajo napake in druge nepravilnosti.

V skladu s 7. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ morajo notranje finančne kontrole, ki obsegajo predhodne kontrole, kontrole za odkrivanje in preprečevanje napak in kontrole, ki zmanjšujejo ostala tveganja, zagotavljati:

- da proračunski uporabniki prevzemajo in poravnavajo obveznosti samo za namen in do višine, ki je določena s proračunom,
- da proračunski uporabniki poravnavajo finančne obveznosti v skladu z dinamiko in kvoto,
- da je prevzemanje obveznosti v breme proračuna utemeljeno s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno,
- da je prevzemanje obveznosti, ki zahtevajo plačilo v prihodnjih letih, utemeljeno s pisno pogodbo, če so za ta namen že načrtovana sredstva v proračunu tekočega leta,
- da se obveznosti v breme proračuna plačujejo samo upravičencem in samo za dovoljeno vrsto in višino stroškov,
- da se obveznosti v breme proračuna plačujejo v rokih, ki so za posamezne namene določeni z zakonom,
- da se pogodbe za nabavo blaga, naročilo storitev in najem zgradb sklenjene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju,
- da ima vsak izdatek iz proračuna podlago v verodostojni knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo in da se pravni temelj in višina obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine pred izplačilom preveri ter pisno potrdi,
- da se prejemki pravočasno in točno obračunavajo,
- da se potencialne in dejanske terjatve pravočasno in točno identificirajo, izterjajo in računovodsko evidentirajo,
- da se pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področju iz pristojnosti proračunskega uporabnika v preteklem letu in predloži ministrstvu, pristojnemu za finance skupaj z letnim poročilom,
- da so sprejeta merila za presojanje učinkovitosti in gospodarnosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi in načini merjenja ter poročanja o doseženih rezultatih.

V skladu z 8. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ morajo proračunski uporabniki, ki razpolagajo s sredstvi Evropske

unije, upoštevati posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo, sprejete na podlagi evropske zakonodaje. Vse ugotovljene nepravilnosti pri porabi evropskih sredstev ali sredstev domačega sofinanciranja, morajo proračunski uporabniki takoj sporočiti Ministrstvu za finance – Uradu Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Spremljanje notranjega kontroliranja je namenjeno zagotavljanju, da kontrole delujejo, kot je predvideno in da se ustrezno prilagajajo spremembam in pogojem. Sisteme notranjega kontroliranja je treba nadzirati – ocenjevati je treba kakovost delovanja sistema v določenem obdobju. To se izvaja s sprotnimi nadzornimi aktivnostmi, posebnimi ocenjevanji ali s kombinacijo obeh. Sprotne nadzorne aktivnosti potekajo med izvajanjem nalog. Obsegajo redne vodstvene in nadzorne aktivnosti in druge naloge, ki jih izvajajo zaposleni pri delu. Obseg in pogostost ocenjevanj sta odvisna od ocene tveganj in uspešnosti sprotnih nadzornih postopkov.

Za vodenje organizacije in nadziranje njenega poslovanja je bistvenega pomena uspešno **informiranje in komuniciranje**. Da bi zaposleni lahko opravljali svoje naloge, morajo biti določene, pridobljene in posredovane vse potrebne informacije. Informacijski sistem zagotavlja poročila, ki vsebujejo računovodske informacije, informacije o izvajanju nalog, usklajenosti s predpisi oziroma usmeritvami vodstva in s tem pripomore k vodenju in nadziranju poslovanja. Nanašajo se ne samo na notranje informacije, temveč tudi na informacije o zunanjih dogodkih, aktivnostih in pogojih, ki so nujne za sprejemanje odločitev in za zunanje poročanje.

Glavne poslovne usmeritve in delovni postopki proračunskega uporabnika morajo biti dokumentirani. S tem se zagotovi, da so vsi zaposleni seznanjeni z njimi in da se zavedajo svojih odgovornosti in nalog. Navodila, postopki in priročniki morajo biti jasni in enostavni za uporabo ter dostopni vsem, ki jih potrebujejo. Potrebno jih je redno pregledovati in dopolnjevati skladno s spremembami, ki vplivajo na poslovne usmeritve in delovne postopke proračunskega uporabnika. Zaposleni morajo biti sproti seznanjeni s spremembami, da lahko pravilno izvajajo nova navodila. Predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika mora redno preverjati, ali so zaposleni seznanjeni z najnovejšimi navodili. Poslovanje proračunskega uporabnika mora biti pravilno dokumentirano in hranjeno. Dokumentacija se lahko hrani na papirju, v elektronski obliki ali na drugih nosilcih podatkov, ki so v skladu s predpisi. To je pomembno zaradi zagotovitve, da so postopki ustrezno dokumentirani in nadaljevanja poslovanja v primeru izrednih dogodkov.

Dokumentacijo je treba hraniti v brezhibnem stanju, tako da jo je po potrebi mogoče na enostaven način pridobiti. Dokumentacija je lahko dostopna samo posameznikom, ki imajo ustrezno pooblastilo.

Pri določanju postopkov za hranjenje evidenc se upoštevajo naslednji dejavniki:

- zakonske zahteve,
- zahteve revizijskih in drugih zunanjih organov in institucij,
- klasifikacija dokumentov ali podatkov,
- potencialni vpliv na prostorske zmogljivosti in kapaciteto računalniških in pomnilniških enot,
- možnost uporabe arhiva,
- enostavnost dostopa do dokumentov in uporabe arhiviranih spisov/datotek ali podatkov, kadar nastane potreba,

- varnost shranjenih evidenc in podatkov,
- možnost hranjenja evidenc in podatkov na cenovno ustrežnejših medijih,
- možni stroški v primeru, da originalna dokumentacija ni več razpoložljiva (npr. v primeru tožbe).

Učinkovitost notranjih kontrol se bistveno poveča z uporabo standardne dokumentacije in obrazcev. Na ta način se tudi lažje zagotovi skladnost postopkov z zahtevami zakonodaje. Obrazci in dokumenti morajo biti oblikovani tako, da so enostavni za uporabo in da vsebujejo vse potrebne podatke in informacije (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 18).

Potrebno je tudi uspešno komuniciranje v širšem smislu, ki poteka po vsej organizaciji horizontalno in vertikalno. Vsi zaposleni morajo od vodstva dobiti jasno sporočilo, da je treba izvajati vse kontrolne aktivnosti strokovno in dosledno. Razumeti morajo svojo vlogo v sistemu notranjega kontroliranja in povezave z drugimi zaposlenimi. Imeti morajo možnost sporočiti vse pomembne informacije vodstvu. Uspešna komunikacija je potrebna tudi z zunanjimi javnostmi (Gorjup, 2009, str. 3).

2.5 Revizijska sled

Delo proračunskega uporabnika mora biti tako dokumentirano, da lahko predstojnik oziroma poslovodni organ, notranji in zunanji revizorji ter drugi nadzorni organi, sledijo celotnemu poteku poslovanja in transakcij. Za finančne transakcije je treba omogočiti njihovo sledenje od skupnih zneskov do posameznih izdatkov in obratno. Sled mora biti zagotovljena ne glede na to, ali se transakcija izvede elektronsko ali ročno. Revizijska sled predstavlja pripomoček za načrtovanje in izvajanje notranjih kontrol ter revidiranje porabe proračunskih sredstev na državni (občinski) ravni in na ravni proračunskih uporabnikov, njihovih organizacijskih enot, programov ali ukrepov. Vodstvu omogoča pregled nad izvajanjem in opredelitev ključnih mest za vzpostavitev notranjih kontrol oziroma njihovo smotrno uporabo brez podvajanja, revizorju pa hitro analiziranje sistema in opredelitev morebitnih šibkih področij, ki zahtevajo podrobnejši pregled. Revizijska sled je v največji meri odvisna od pregledne in natančne predstavitve izvajalnih sistemov in njene posprotenosti. Zato mora vključevati vsako spremembo organiziranosti vodenja, izvajanja in notranjih kontrol (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 18).

Revizijska sled temelji na:

- zakonih, pravilnikih in navodilih, iz katerih je razvidna pravna podlaga dejavnosti ali sistema, ki se revidira,
- jasno določeni organizacijski strukturi izvajanja dejavnosti proračunskega uporabnika oziroma njegovih organizacijskih delov, saj omogoča opredeliti razne ravni in mesta odločanja in njihove medsebojne povezave,
- opisu pristojnosti in odgovornosti po delovnih mestih, vključno z delegiranjem pristojnosti,
- napisanih postopkih, ki vključujejo tudi kontrolne aktivnosti in kontrolne liste ter druge listine in njihovo kroženje,
- načinu vodstvenega nadzora z opisom rednega poročanja in dokumentacije, ki jo mora vodstvo podpisati kot dokaz svojega nadzora ter na primerjavi in usklajevanju podatkov,
- kroženju informacij od vodstva do končnih izvajalcev in obratno,
- hranjenju podatkov.

Glavne koristi revizijske sledi kot pripomočka za načrtovanje in izvajanje kontrol ter revidiranje porabe proračunskih sredstev so naslednje:

- zagotovljena je preglednost načrtovanja in porabe proračunskih sredstev,
- zagotovljeni so sistematični in strokovni prijemi za obvladovanje porabe proračunskih sredstev,
- omogočena je presoja uresničevanja načrtovanih ciljev,
- omogočeno je pravočasno zaznavanje in opozarjanje na spremembe pogojev poslovanja in nastale odmike, ki preprečujejo doseganje načrtovanih ciljev,
- omogočeno je doseganje načrtovanih ciljev kljub odklonom,
- omogočeno je pravočasno opozarjanje o potrebnih spremembah pri porabi proračunskih sredstev (rebalans proračuna),
- zagotovljena je smotrnost porabe proračunskih sredstev,
- omogočeno je sistematično in pravočasno oskrbovanje predstojnika proračunskega uporabnika s potrebnimi informacijami,
- omogočeno je stalno preizkušanje in izboljševanje notranjih kontrol (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 19).

3 PRVOSTOPENJSKE KONTROLE PROJEKTOV, SOFINANCIRANIH IZ SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE

Prvostopenjske kontrole projektov, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike, velja razumeti kot del notranjih kontrol, ki poleg postopkov preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna (torej obstoječih postopkov preverjanj, ki se izvajajo ne glede na vir financiranja), zajemajo tudi postopke, vzpostavljene posebej za evropska sredstva tako, da ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb.

Prvostopenjske kontrole, ki so le ena izmed nalog organa upravljanja, so opredeljena v 60(b) členu Uredbe 1083/2006/ES in drugim do petim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES, zato se za ta preverjanja pogosto uporablja izraz »kontrole po 13. členu«. Ker 13. člen Uredbe 1828/2006/ES poleg preverjanj v prvem odstavku opredeljuje tudi postopke izbire projektov, izraz »kontrole po 13. členu« ni povsem primeren in ga v magistrskem delu ne bom uporabljal. Izraz prvostopenjske kontrole oziroma preverjanja uporabljam za poimenovanje množice postopkov preverjanj, ki jih je organ upravljanja opredelil z Navodili organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (v nadaljevanju Navodila za izvajanje preverjanj).

Prvostopenjske kontrole obsegajo vsakodnevno preverjanje procesov, za katere je organizacija odgovorna, da bi preverili dobavo sofinanciranih proizvodov in storitev, realnost uveljavljenih izdatkov in skladnost s pogoji ustrezne odločbe Evropske komisije, ki potrjuje operativne programe, in veljavnimi nacionalnimi in evropskimi pravili. Medtem ko sistemi notranjega nadzora držav članic Evropske unije ustrezajo nacionalnim programom, je treba paziti, da so prilagojeni specifičnim zahtevam evropskih skladov (Guidance document on management verifications, 2008, str. 4).

60(b) člen Uredbe 1083/2006/ES v zvezi s prvostopenjskimi preverjanji določa, da je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali in so v skladu z evropskimi in nacionalnimi pravili; pregledi posameznih projektov na kraju samem se lahko izvedejo na osnovi vzorca v skladu s podrobnimi pravili.

13. člen Uredbe 1828/2006/ES vsebuje naslednje določbe v zvezi s prvostopenjskimi preverjanji:

- 2. odstavek 13. člena Uredbe 1828/2006/ES določa, da preverjanje, ki ga izvede organ upravljanja v skladu s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike projektov, če je to primerno. Preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi (ali storitve) dobavljeni v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo⁸ upravičenca pravilni in da so projekti ter izdatki v skladu z evropskimi⁹ in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih evropskih in nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj. Preverjanje vključuje naslednje postopke:
 - administrativno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci (administrativne kontrole),
 - preglede posameznih projektov na kraju samem (kontrole na kraju samem).
- Uredba 1828/2006/ES v 3. odstavku 13. člena nadalje določa, da kadar se pregledi na kraju samem iz 2. odstavka izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ upravljanja vzdržuje evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje projekte ali poslovne dogodke, izbrane za pregled. Organ upravljanja določi velikost vzorca, ki v zadostni meri zagotavlja zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov, pri čemer se upošteva stopnjo tveganja, ki jo organ upravljanja določi za vrsto zadevnih upravičencev in projektov. Metodo vzorčenja pregleda vsako leto.
- 4. odstavek 13. člena Uredbe 1828/2006/ES določa, da organ upravljanja vzpostavi pisne standarde in postopke za preverjanje iz 2. odstavka ter vzdržuje evidenco za vsako preverjanje, v katerih so navedeni: opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti z ugotovljenimi nepravilnostmi.
- Uredba 1828/2006/ES v 5. odstavku 13. člena določa, da kadar je organ upravljanja tudi upravičenec v okviru operativnih programov, ureditev iz 2., 3., in 4. odstavka zagotavlja ustrezno ločitev nalog med oddelki, ki so odgovorni za izvedbo projekta in med oddelki, odgovornimi za kontrolo.

⁸ Zahtevke za povračilo je instrument, ki neposrednemu proračunskemu uporabniku omogoča zagotavljanje namenskih prihodkov državnega proračuna iz naslova prispevka evropskega proračuna. Zahtevke za povračilo je knjigovodska listina, ki omogoča izvršitev povračila prispevka evropskega proračuna v državni proračun. Zahtevke za povračilo organu za potrjevanje zagotavlja pridobivanje podatkov za pripravo dokumentov, ki jih mora organ za potrjevanje predložiti Evropski komisiji, in sicer: izjavo o izdatkih in zahtevke za plačilo.

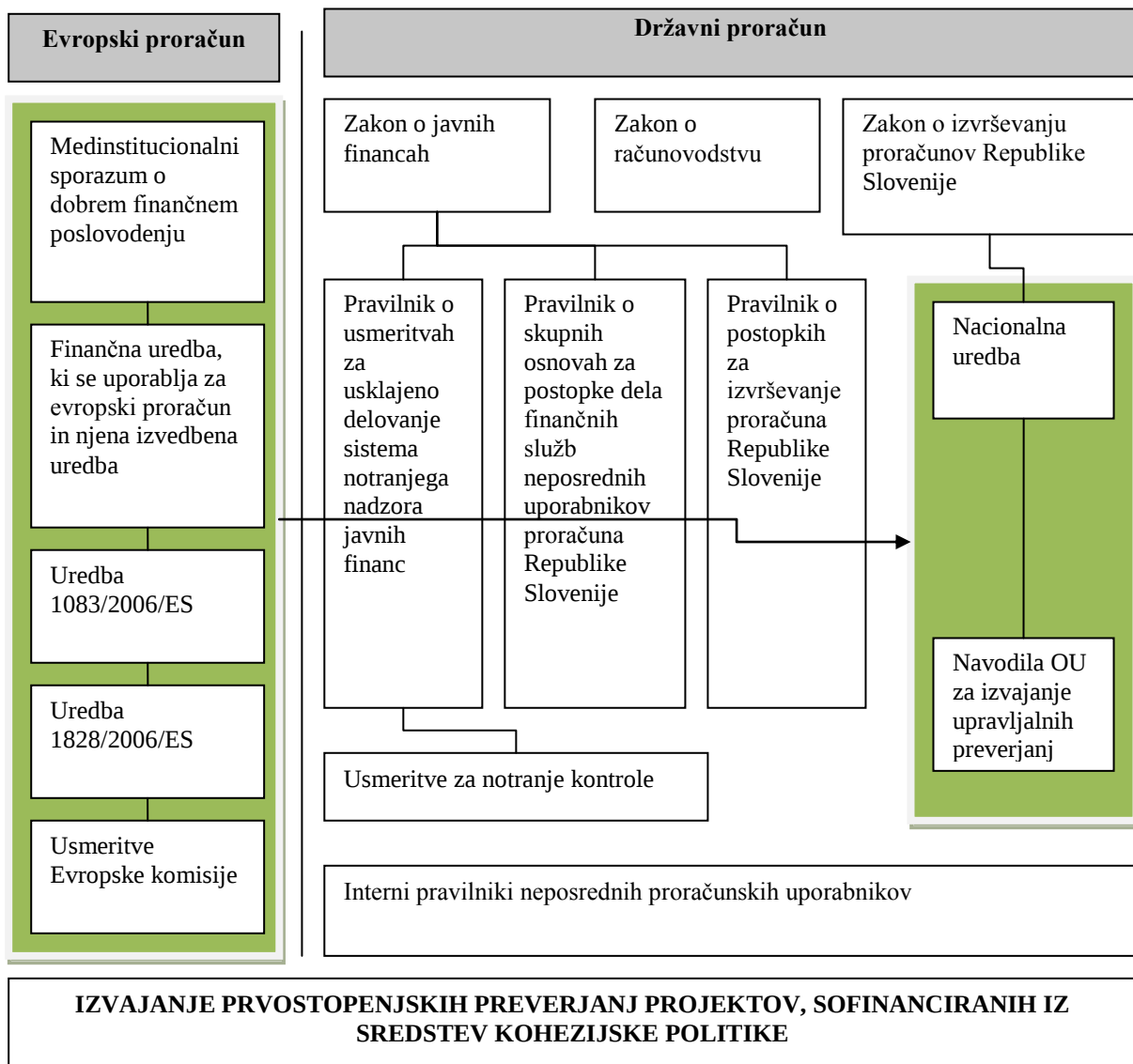
⁹ vključno z načelom dobrega finančnega upravljanja kot ga določa 27. člen Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za evropski proračun (UL L 248/2002).

3.1 Definicija prvostopenjskih kontrol

V skladu s 100. členom Zakona o javnih financah notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Prvostopenjske kontrole so torej del notranjih kontrol oziroma vsi tisti postopki preverjanj, vzpostavljeni kot notranje kontrole za izvrševanje državnega proračuna, ki izpolnjujejo zahteve evropskih uredb glede prvostopenjskih kontrol. Gre za dopolnitev že obstoječih postopkov notranjih kontrol za izvrševanje državnega proračuna, ki so prilagojeni specifičnim zahtevam evropskih skladov.

Na Sliki 3 ločeno prikazujem pravne akte za evropski in državni proračun, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in prvostopenjskih preverjanj. Označene so tiste podlage, ki veljajo za izplačila za projekte kohezijske politike in ki določajo prvostopenjska preverjanja, ne pa tudi drugih postopkov preverjanj.

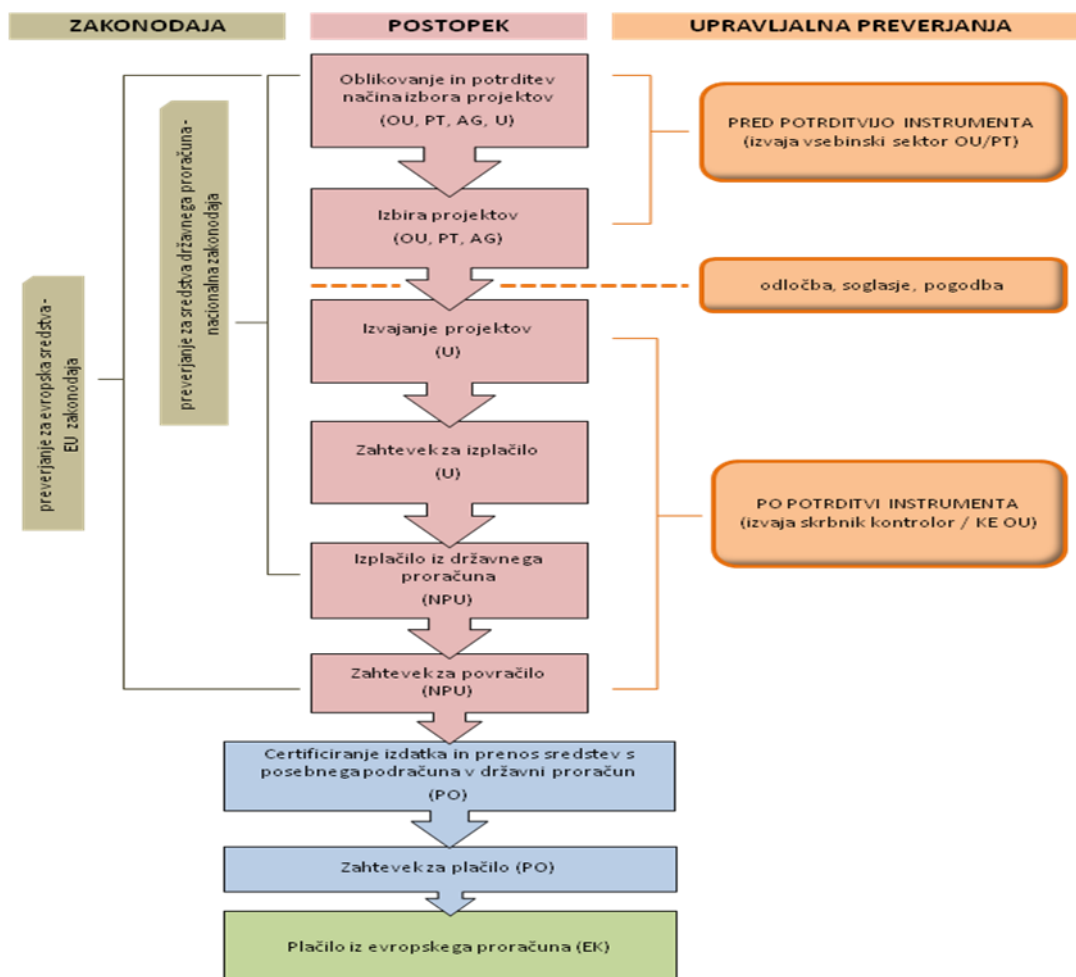
Slika 3: Pravni akti, ki jih je treba upoštevati pri vzpostavitvi in izvajanju notranjih kontrol in prvostopenjskih preverjanj



Pri izvajanju prvostopenjskih kontrol se smiselno upošteva načelo sorazmernosti, to je upoštevanje načela, da mora biti skupen strošek izvajanja preverjanj v sorazmerju s skupnimi koristmi, ki jih prinaša. To pomeni, da stroški preverjanj ne presegajo njihove koristi.

V Republiki Sloveniji se izplačila za projekte kohezijske politike izvedejo s postavk namenskih sredstev Evropske unije in postavk slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike, določene v državnem proračunu. Za izplačevanje sredstev s postavk namenskih sredstev Evropske unije državni proračun zalaga sredstva, ki so nato v državnem proračunu povrnjena šele, ko so izvedena vsa preverjanja, predpisana z evropsko zakonodajo, vključno s prvostopenjskimi preverjanji. Odhodki državnega proračuna namreč nastanejo ob izplačilu s postavk namenskih sredstev Evropske unije, prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike pa nastanejo šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje. Na Sliki 4 prikazujem proces od priprave instrumenta do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna in umestitev prvostopenjskih preverjanj v proces.

Slika 4: Prikaz postopka od priprave instrumenta do povrnitve sredstev iz evropskega proračuna



Legenda: OU – organ upravljanja, PT – posredniško telo, PO – organ za potrjevanje, AG – agent, U – upravičenec, NPU – neposredni proračunski uporabnik, KE OU – kontrolna enota organa upravljanja.

Vir: Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2010, str. 9.

Iz Slike 4 je razvidno, da igrajo ključno vlogo pri izvajanju preverjanj pred potrditvijo instrumenta (torej pred izdajo odločbe, soglasja organa upravljanja) posamezni vsebinski sektorji organa upravljanja in/ali posredniškega telesa (oziroma notranjeorganizacijske enote, odgovorne za posamezni sklad).

Z izvajanjem nekaterih postopkov preverjanj pred potrditvijo instrumenta se torej zagotavlja skladnost objavljenega instrumenta z evropskimi in nacionalnimi pravili (npr. skladnost s pravili informiranja in obveščanja, državne pomoči, varovanje okolja, enakih možnosti, ipd.).

Po potrditvi instrumenta ključno vlogo preverjanj prevzame odgovorna oseba za izvajanje preverjanj oziroma skrbnik/kontrolor in/ali kontrolna enota organa upravljanja.

3.1.1 Pristojnosti in odgovornosti organov, ki opravljajo preverjanja

V skladu z Nacionalno uredbo imata pristojnost za izvajanje preverjanj organ upravljanja in posredniško telo. V skladu s 60. členom Uredbe 1083/2006/ES je organ upravljanja odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja in zlasti za:

- zagotavljanje, da so projekti izbrani za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativne programe, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna evropska in nacionalna pravila (preverjanje izvajajo vsebinski sektorji organa upravljanja oziroma sektorji, odgovorni za posamezni sklad);
- preverjanje dobave sofinanciranih proizvodov in storitev in preverjanje, da so izdatki za projekte, ki so jih navedli upravičenci, dejansko nastali in so v skladu z evropskimi in nacionalnimi pravili (preverjanje izvajajo osebe, odgovorne za prvostopenjske kontrole);
- zagotavljanje, da organ za potrjevanje prejme vse potrebne podatke o postopkih in nadzoru, ki se izvaja glede izdatkov, za namene izdaje potrdil;
- zagotavljanje upoštevanja zahteve o ustreznem informiranju in obveščanju (preverjanje izvajajo vsebinski sektorji organa upravljanja oziroma sektorji, odgovorni za posamezni sklad).

Organ upravljanja je v celoti odgovoren za izvajanje teh nalog. Del ali pa vse naloge lahko prenese v izvajanje posredniškemu telesu, vendar ne more prenesti celotne odgovornosti za zagotavljanje, da so naloge ustrezno opravljene. V primeru, da je del nalog prenešen na druga telesa, naj bi se organ upravljanja v vlogi nadzornika prepričal, da se naloge dobro opravljajo (Guidance document on management verifications, 2008, str. 5).

Pristojnosti in odgovornosti organa upravljanja v zvezi s prvostopenjskimi kontrolami (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 12):

- s sporazumom lahko prenese izvajanje nekaterih svojih nalog na posredniško telo; v primeru prenosa nalog mora organ upravljanja zagotoviti učinkovito izvajanje prenesenih nalog na posredniško telo (z izvajanjem kontrol na posredniškem telesu presoja kakovost izvedenih nalog, z zbiranjem in pregledom poročil, ki jih pripravijo posredniška telesa, zbiranjem revizijskih poročil, ipd.). V primeru ugotovljene nepravilnosti predlaga korektivne ukrepe;
- vzpostavitev pisnih standardov in postopkov za preverjanja; za zagotovitev uporabe enotne metodologije izvajanja preverjanj za evropska sredstva izda splošna navodila, ki predstavljajo minimalne standarde, ki jih je treba striktno upoštevati;

- izvaja administrativne kontrole;
- na podlagi rezultatov analize tveganja pripravi okvirni letni načrt za izvajanje kontrol na kraju samem;
- izvajanje kontrol na kraju samem;
- vodenje evidence o izvedenih preverjanjih;
- zbiranje podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in korektivnih ukrepih.

Prav tako si organ upravljanja lahko pridrži pravico izvajanja dela kontrol na ravni posredniškega telesa, kjer to predstavlja del rutinskega nadzora ali v primeru, da dvomi v ustrezno izvajanje nalog, tako da lahko oceni potek oziroma izvedbo kontrol. To vključuje pregled manjšega vzorca izbranih dosjejev na podlagi strokovne ocene (Guidance document on management verifications, 2008, str. 5).

Pristojnosti in odgovornosti posredniškega telesa v zvezi s prvostopenjskimi preverjanji (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 12):

- zbiranje podatkov o ugotovljenih nepravilnostih in korektivnih ukrepih;
- neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa, ki razpolaga z evropskimi sredstvi, mora pri izvajanju preverjanj upoštevati posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo na podlagi nacionalne in evropske zakonodaje;
- predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema preverjanj, za dosledno upoštevanje evropske in nacionalne zakonodaje, za izdajo ustreznih pravilnikov in drugih pravil in standardov; Zagotoviti je treba, da sistem preverjanj deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti;
- izvaja administrativne kontrole;
- izvaja kontrole na kraju samem na podlagi letnega načrta za izvajanje kontrol na kraju samem, ki ga pripravi kontrolna enota organa upravljanja;
- vodi evidenco o izvedenih preverjanjih, ugotovljenih nepravilnostih in korektivnih ukrepih;
- poroča o vseh ugotovljenih nepravilnostih odgovorni osebi na organu upravljanja (vodji kontrolne enote organa upravljanja);
- v primeru ugotovljene nepravilnosti predlaga korektivne ukrepe in pozove upravičenca, da vrne neupravičeno izplačana evropska sredstva in vodi postopek vračila sredstev.

3.1.2 Določitev odgovornih oseb, ki opravljajo preverjanja

Določitev odgovornih oseb za izvajanje preverjanj je v pristojnosti neposrednega proračunskega uporabnika (oziroma posameznih notranjih organizacijskih enot). Postopke preverjanj na tak način izvajajo strokovno najbolj usposobljene osebe (ena ali več), ki najbolj poznajo projekte, ki so predmet preverjanj (skrbnik pogodbe in/ali skrbnik postavke) in osebe, ki imajo ustrezna znanja s posebnih področij preverjanj (pravna služba, finančna služba, služba za javna naročila, ipd.). Tako je zagotovljena kakovost izvajanja preverjanj, transparentnost postopkov in to, da odgovornost dejansko sprejemajo vse osebe, vključene v proces preverjanj (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 11).

Določitev/dodelitev odgovornosti temelji na podlagi:

- funkcionalne specializacije – odgovornost za izvedbo preverjanj se dodeli več osebam, vsaki za določeno strokovno področje; takšna dodelitev je smiselna takrat, ko več različnih oseb skupaj bolj učinkovito izvede preverjanja, saj imajo ustrezna znanja o projektih in o posebnih področjih preverjanj (npr. javna naročila, varovanje okolja, državne pomoči, pravna in finančna vprašanja, ipd.);
- univerzalnosti – odgovornost za izvedbo preverjanj se dodeli univerzalno eni osebi s široko paletno znanj (npr. skrbnik pogodbe).

Predstojniki posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov določijo odgovorno osebo ali osebe za izvedbo preverjanj. Seznam podpisnikov se elektronsko posreduje vodji kontrolne enote na organu upravljanja. Presoje morajo biti strokovne, nepristranske in neodvisne. Oseba, ki izvaja preverjanja, ne sme biti v konfliktu interesov in mora delovati skladno s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev. Pri preverjanju pridobljene informacije, podatke in spoznanja se mora trajno varovati kot poklicno skrivnost ter pri tem dosledno spoštovati načela o varovanju podatkov (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 11).

3.2 Izvajanje prvostopenjskih kontrol

V skladu z Nacionalno uredbo in Navodili za izvajanje preverjanj se **pred potrditvijo instrumenta** preverijo naslednje vsebine:

- skladnost instrumenta s cilji prednostne usmeritve in operativnim programom ter letnim načrtom izvajanja prednostne usmeritve,
- upoštevanje horizontalnih načel, kjer je to relevantno (enake možnosti, trajnostni razvoj),
- skladnost meril za izbor projektov s sprejetimi merili nadzornega odbora,
- ustreznost določil za informiranje in obveščanje,
- skladnost določil o upravičenih stroških z Navodili organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013,
- druge specifične (dopolnilno financiranje, specifični stroški in dokazila, ipd.) in
- skladnost z Opisom sistema nadzora in upravljanja za posamezni operativni program (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 10).

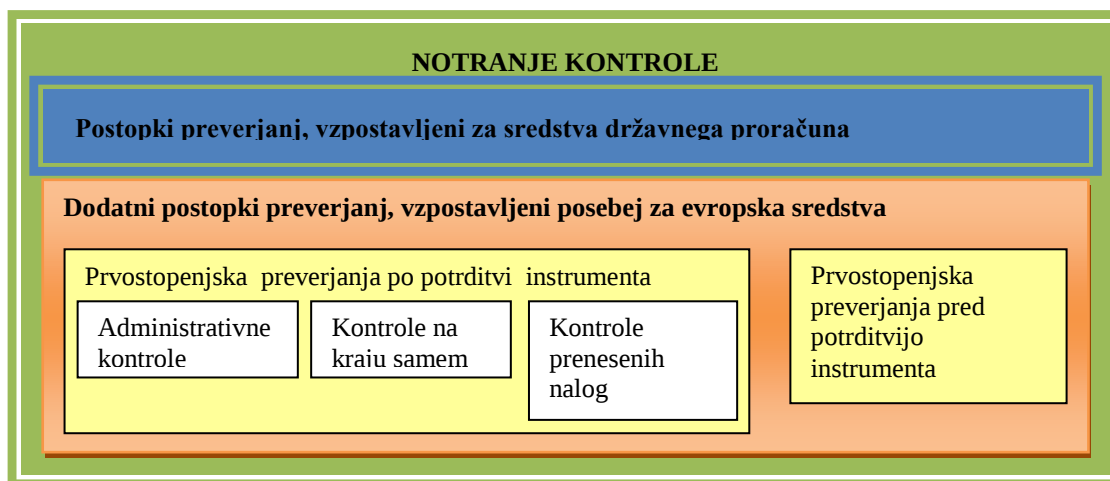
Postopki in predpisane ključne vsebine izvajanja preverjanj pred potrditvijo instrumenta/projekta so podrobneje opredeljeni v Navodilih organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in jih v magistrskem delu ne bom posebej obravnaval.

Postopki prvostopenjskih preverjanj **po potrditvi instrumenta**:

- administrativne kontrole,
- kontrole na kraju samem,
- kontrole prenesenih nalog.

Če povzamem, prvostopenjske kontrole so del notranjih kontrol oziroma vsi tisti postopki preverjanj, vzpostavljeni kot notranje kontrole za izvrševanje državnega proračuna, ki izpolnjujejo zahteve evropskih uredb glede prvostopenjskih preverjanj. Postopke preverjanj, ki jih lahko ob izpolnjevanju teh zahtev obravnavam kot prvostopenjske kontrole, prikazujem na Sliki 5.

Slika 5: Postopki preverjanj, ki jih lahko obravnavam kot prvostopenjska preverjanja



Organ upravljanja s sporazumom prenese izvajanje prvostopenjskih preverjanj na posredniško telo tako, da:

- posredniško telo izvaja administrativne kontrole, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca,
- posredniško telo izvaja administrativne kontrole, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa,
- posredniško telo izvaja dodatne vzorčne administrativne kontrole v primeru prenosa kontrol na agenta,
- posredniško telo izvaja kontrole na kraju samem.

V primeru prenosa izvajanja prvostopenjskih preverjanj na agenta, posredniško telo agentu z navodili natančno predpiše vsebino in način preverjanja, vključno s kontrolnimi listi in hranjenjem dokumentacije. Vsebina in način preverjanja sta opredeljena tudi v pogodbi o prenosu nalog na agenta. Posredniško telo mora zagotoviti, da se preverjanja zahtevkov za izplačila na ravni agenta izvajajo pravilno, ustrezno in skladno z Navodili za izvajanje preverjanj. V primeru, ko administrativne kontrole izvaja agent, posredniško telo opravlja dodatne vzorčne administrativne kontrole pred in po izplačilu evropskih sredstev iz državnega proračuna, da si pridobi zagotovilo, da so administrativne kontrole ustrezno izvedene (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 13).

Organ upravljanja izvaja prvostopenjska preverjanja, tako da: posredniško telo izvaja dodatne administrativne kontrole v primeru prenosa kontrol na agenta; izvaja administrativne kontrole, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca in v vlogi finančnega predlagatelja ter v primeru projektov tehnične pomoči v okviru treh operativnih programov; izvaja kontrole na kraju samem in izvaja kontrole prenesenih nalog organa upravljanja na posredniško telo (prikazano v Tabeli 1).

Tabela 1: Organi, ki izvajajo prvostopenjska preverjanja

Vloga NPU	Prvostopenjske kontrole projektov, sofinanciranih iz kohezijske politike		
	Administrativna kontrola	Kontrola na kraju samem	Kontrola prenesenih nalog
NPU = U	PT/OU	PT/OU	OU
NPU (PFN) = U	U/OU	OU	/
NPU = PT	PT	PT/OU	OU
NPU = PT (A)	PT (A)	PT/OU	OU

Legenda: OU – organ upravljanja, PT – posredniško telo, AG – agent, U – upravičenec, NPU – neposredni proračunski uporabnik, PFN – predlagatelj finančnega načrta

Vir: Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, 2010, str. 13.

Podrobnosti glede izvajanja prvostopenjskih preverjanj po potrditvi instrumenta so pojasnjene v nadaljevanju magistrskega dela.

3.2.1 Administrativne kontrole

V sklopu administrativnih kontrol se upoštevajo vsi obstoječi postopki preverjanj po nacionalni zakonodaji, vzpostavljeni za sredstva državnega proračuna, ki se izvajajo ne glede na vir financiranja (državni ali evropski proračun). Preverjanja morajo biti izvedena kakovostno in pravočasno in sicer tako, da se pravočasno in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake in nepravilnosti.

Organ upravljanja lahko s sporazumom prenese izvajanje prvostopenjskih preverjanj na posredniško telo. Administrativno kontrolo tako vedno izvajajo neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles sami oziroma jo izvajajo organi, katerih predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva.

Administrativne kontrole se morajo izvesti pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna in sicer tako, da omogočajo nemoteno pripravo odredb za izplačilo. Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa lahko izvrši izplačilo le ob potrdilu o opravljeni administrativni kontroli. Administrativna kontrola se vedno izvaja 100 %. To pomeni, da se preveri celoten zahtevek za izplačilo (vmesni ali končni) in vsa spremljajoča dokumentacija (pogodbe, seznam računov, naročilnice, dobavnice, bančne garancije, poročilo o napredku, dnevna poročila, časovne preglednice, dokumentacijo o izvedbi postopka oddaje javnega naročila, dokumentacijo zaposlitev, dokazila o plačilu in drugo).

V primerih, kjer se 100 % administrativna kontrola zaradi obsežnosti spremljajoče dokumentacije izkaže kot izredno nepraktična, se lahko na podlagi vzorca in ob upoštevanju vseh dejavnikov tveganja (npr. vrednost izdatkov, vrsta upravičenca, pretekle izkušnje, ipd.) določi nižji odstotek izvajanja administrativnih kontrol od predpisanega (nižji od 100 %) za nekatere izdatke. Posredniško telo določi velikost vzorca, da si pridobi zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti zahtevka za izplačilo, ki ga predloži upravičenec. Nižji odstotek izvajanja administrativnih kontrol in vzorec, ki ga določi posredniško telo, mora potrditi

organ upravljanja. V teh primerih je treba obvezno okrepiti obseg kontrol na kraju samem, da je zagotovljena pravilnost in učinkovitost izvedbe administrativnih kontrol (Guidance document on management verifications, 2008, str. 10).

Dokazila, ki jih morajo predložiti upravičenci, so določena v Navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013. V primeru, ko se zahtevajo dodatna specifična dokazila, so le-ta podrobneje opredeljena v instrumentu in pogodbi o sofinanciranju. Dodatna specifična dokazila se lahko zahtevajo le v posebej utemeljenih primerih. Seznam dodatnih specifičnih dokazil predhodno potrdi organ upravljanja.

Pred posredovanjem zahtevka za povračilo organu za potrjevanje morajo biti izvršene vse administrativne kontrole zahtevka za izplačilo.

Ključne vsebine preverjanj – minimalni standardi, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju administrativnih kontrol:

- skladnost s potrjenim projektom,
- skladnost s podpisano pogodbo oziroma drugo pravno podlago,
- ali se izplačila nanašajo na obdobje upravičenosti,
- ali so izdatki za projekte, ki so jih navedli upravičenci, resnično nastali (dokazilo o plačilu),
- ali je bilo blago dobavljeno oziroma storitev opravljena (dokazilo o dobavljenem blagu/opravljeni storitvi),
- ali so zahtevki za izplačilo (računi oziroma knjigovodske listine enakovredne narave) pravilni,
- ali je na dokumentaciji naveden pravi upravičenec,
- zadostnost in ustreznost spremnih dokumentov ter obstoj zadostne revizijske sledi,
- ustreznost stopnje sofinanciranja ter pravilnost razmerja med izplačili v breme namenskih sredstev Evropske unije za kohezijsko politiko in v breme sredstev slovenske udeležbe,
- skladnost z evropskimi in nacionalnimi pravili (Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013) o upravičenosti,
- skladnost z evropskimi in nacionalnimi pravili o javnih naročilih,
- skladnost s pravili glede državnih pomoči, okoljskimi predpisi in zahtevami glede enakih možnosti in nediskriminacije,
- skladnost z evropskimi in nacionalnimi pravili (Navodila za informiranje in obveščanje javnosti o kohezijskem in strukturnih skladih v programskem obdobju 2007–2013) glede obveščanja javnosti,
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov projekta,
- ali se priznani odstotek za posredne stroške uveljavlja skladno s pogoji razpisa za izbor projektov oziroma z določili pogodbe o sofinanciranju,
- da ne gre za dvojno financiranje izdatkov iz drugih operativnih programov,
- skladnost z drugo relevantno nacionalno in evropsko zakonodajo.

Postopek izvedbe administrativne kontrole

Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa in kontrolna enota organa upravljanja izvede administrativno kontrolo na naslednji način:

- ustrezno evidentira prejeto dokumentacijo;
- s pomočjo kontrolnega lista izvede administrativno kontrolo pred izplačilom sredstev iz proračuna;
- po izvedenem preverjanju lahko zahtevke za izplačilo:
 - potrdi in odobri izplačilo iz proračuna,
 - pozove upravičenca k dopolnitvi dokumentacije v primeru, da je ta pomanjkljiva,
 - zmanjša zahtevek za izplačilo v primeru ugotovljene napake ali nepravilnosti ali zahteva odpravo nepravilnosti,
 - zavrne zahtevek za izplačilo v primeru ugotovljene napake ali nepravilnosti in zahteva odpravo nepravilnosti.
- na podlagi prejetega dokazila o izplačilu iz proračuna preveri pravilnost izvedenega izplačila;
- zaključi kontrolni list in ga ustrezno evidentira;
- posredniško telo pripravi, preveri in posreduje zahtevek za povračilo na organ za potrjevanje; v primeru, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca, pripravi in preveri zahtevek za povračilo posredniško telo (kadar je s sporazumom naloga izvajanja administrativnih kontrol prenesena na posredniško telo) oziroma kontrolna enota organa upravljanja, ter ga posreduje neposrednemu proračunskemu uporabniku; neposredni proračunski uporabnik preveri in dopolni zahtevek za povračilo in ga posreduje na organ za potrjevanje.
- ustrezno arhivira dokumentacijo opravljene administrativne kontrole.

V primeru, ko je upravičenec neposredni proračunski uporabnik v vlogi predlagatelja finančnega načrta in administrativno kontrolo izvede ločen del neposrednega proračunskega uporabnika, pripravi in preveri zahtevek za povračilo neposredni proračunski uporabnik v vlogi predlagatelja finančnega načrta in upravičenca ter ga posreduje na organ za potrjevanje (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 16).

3.2.2 Kontrole na kraju samem

Administrativna kontrola sama po sebi ne zadostuje za podajanje zagotovila o zakonitosti in pravilnosti izdatkov, zato je izredno pomembno izvesti tudi kontrolo na kraju samem. Kontrole na kraju samem se uporabijo za preverjanje točnosti podatkov upravičenca, ki se nanašajo na fizično in finančno izvajanje projekta (Guidance document on management verifications, 2008, str. 9).

Za izvajanje kontrol na kraju samem je skladno z Nacionalno uredbo odgovoren organ upravljanja, ki pa jih lahko delno prenese v izvajanje posredniškemu telesu.

Namen kontrole na kraju samem je zagotoviti, da so navedeni stroški za blago, storitve in gradnje resnično nastali in da se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena evropska sredstva. Preveri se, ali je bil projekt dejansko izpeljan, ali so bila plačila pravilno in dejansko izvedena, ali so bili spoštovani vsi predpisani postopki, ali so bili izvedeni potrebni pregledi, ipd. Kontrole na kraju samem naj bi navadno bile izvedene, ko je projekt že v polnem teku – tako s fizičnega kot finančnega stališča. Dobro je oceniti potrebo po nadaljnjih kontrolah na kraju samem, saj ni priporočljivo, da se izvedejo le po zaključku projekta. Tak pristop lahko poda zagotovilo, da so vsi prijavljeni izdatki za projekt pravilni. Po drugi strani pa bo že prepozno za korektivno ukrepanje, kjer so bile prepoznane težave, saj so v vmesnem času

nepravilni izdatki že bili potrjeni (Guidance document on management verifications, 2008, str. 8).

Vsak projekt je lahko predmet kontrole. Priporočljivo je, da se vse investicijske projekte, kjer je življenjska doba daljša od programskega obdobja, pregledajo najmanj enkrat v programskem obdobju. Za večje infrastrukturne projekte, ki se izvajajo več let, se priporočata dve ali več kontrol na kraju samem med izvajanjem in ob zaključku projekta. Za projekte, sestavljene iz različnih storitvenih aktivnosti (npr. usposabljanje, svetovanje, delavnice, ipd.), kjer je izvedbo projektnih dejavnosti nemogoče preveriti po koncu projekta, lahko kontrole na kraju samem vključujejo tudi udeležbo na tovrstnih dogodkih (Guidance document on management verifications, 2008, str. 8).

Ker kontrole na kraju samem in administrativne kontrole lahko izvajajo različne osebe, je treba zagotoviti, da vse vključene osebe pravočasno prejmejo ustrezne informacije o rezultatih pregledov, ki so bili izvedeni.

Obseg kontrol na kraju samem je odvisen od posebnosti in zahtevnosti vsebin posameznih projektov in tudi od vrste dokumentacije, ki jo posreduje upravičenec (torej od obsega in kakovosti prej izvedenih administrativnih kontrol). Kontrola na kraju samem se izvede glede na opredelitev vzorca, pridobljenega na podlagi analize tveganja za posamezni operativni program v tekočem koledarskem letu. Vzorec ne sme biti manjši od 5 % in praviloma ni večji od 10 % projektov, vključenih v analizo tveganja. Večji vzorec se določi na podlagi prepoznanega visokega tveganja ali z jasno utemeljitvijo razloga povečanja vzorca. Kontrolna enota organa upravljanja na podlagi rezultatov analize tveganja pripravi okvirni letni načrt za izvajanje kontrol na kraju samem, ki ga pošlje posredniškemu telesu. Kontrolna enota organa upravljanja in posredniško telo se dogovorita, katere projekte bo pregledalo posredniško telo in katere kontrolna enota organa upravljanja, tako da se kontrole na kraju samem ne podvajajo. O izvedenih kontrolah na kraju samem vodita natančno evidenco. Kontrolna enota organa upravljanja uporabljeno metodo vzorčenja vsako leto pregleda, jo po potrebi ustrezno spremeni oziroma dopolni in vodi evidenco, ki opisuje in opravičuje metodo vzorčenja in evidenco izbranih projektov za preverjanje.

Kadar kontrolorji pri izvajanju kontrole na kraju samem ugotovijo napake oziroma nepravilnosti v višini 2 % zajetega vzorca, je treba povečati obseg in frekvenco izvajanja kontrol za najmanj 5 %, da se ugotovi, ali podobne težave obstajajo tudi pri aktivnostih, ki še niso bile preverjene.

Kontrolna enota organa upravljanja mora izvajati dodatne kontrole, s katerimi preverja pravilnost in učinkovitost izvedbe kontrol na kraju samem s strani posredniškega telesa. To izvede na način, da se kontrolor kontrolne enote organa upravljanja udeleži kontrole na kraju samem s strani posredniškega telesa in tako preveri ustreznost izvedbe kontrole. V primeru ugotovljenih pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti organ upravljanja pozove posredniško telo k odpravi le-teh in poveča frekvenco izvedenih kontrol, da se zagotovi, da so bile pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti odpravljene (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 16).

Ključne vsebine preverjanj – minimalni standardi, ki jih treba upoštevati pri izvajanju kontrole na kraju samem:

- realizacija aktivnosti v skladu s pogodbo,
- skladnost z evropskimi in nacionalnimi pravili (Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013) o upravičenosti,
- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav, storitev in gradenj,
- pristnost in pravilnost originalne dokumentacije (v kolikor administrativna kontrola ni izvedena na originalni dokumentaciji),
- spoštovanje nacionalne in evropske zakonodaje z določenega področja (javna naročila, okoljevarstvena pravila, pravila državnih pomoči, pravila enakih možnosti, ipd.),
- spoštovanje nacionalnih in evropskih pravil o informiranju in obveščanju javnosti,
- ustreznost revizijske sledi,
- ločenost knjigovodstva za vse transakcije v zvezi s projektom,
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov projekta,
- ali upravičenec hrani spremno dokumentacijo (dokazila) za priznani odstotek posrednih stroškov (v kolikor ne gre za pavšalno določen znesek posrednih stroškov),
- da ne gre za dvojno financiranje iz drugih evropskih ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj,
- ali so, kadar ne gre za državne pomoči, prihodki v naprej ovrednoteni (opravljena analiza stroškov in koristi) oziroma kadar prihodkov v naprej ni mogoče objektivno določiti, ali je zagotovljeno njihovo spremljanje v času trajanja in 5 let po zaključku projekta – preveriti je potrebno točnost podatkov, ki so jih prijavili upravičenci,
- ustreznost hranjenja in arhiviranja dokumentacije.

Praviloma se preverja najbolj zahtevne, nove in finančno obsežne projekte, projekte na novo vključenih ministrstev in projekte, ki se nadaljujejo v novem programskem obdobju in za katere so bile odkrite pomanjkljivosti pri izvajanju. Kontrolna enota organa upravljanja in posredniško telo lahko po potrebi predlagata dodatna preverjanja (npr. na podlagi suma o nepravilnostih, ponavljajočih se napak in podobno).

Postopek izvedbe kontrole na kraju samem

- **Priprava na kontrolo:** Kontrole na kraju samem je treba načrtovati vnaprej, da bi zagotovili njihovo učinkovitost. Pred izvedbo kontrole na kraju samem je treba pridobiti vse podatke o predmetu preverjanja, preučiti rezultate že izvedenih preverjanj (npr. administrativnih kontrol in morebitnih preverjanj na terenu), proučiti pravne podlage, določiti cilj ter namen kontrole na kraju samem in se povezati z odgovorno osebo za izvajanje projekta in osebo, ki je izvedla administrativno kontrolo.
- **Najava kontrole:** Kontrolna enota organa upravljanja oziroma posredniško telo o izvedbi kontrole na kraju samem upravičenca predhodno pisno obvesti. Naloga upravičenca je, da zagotovi ustrezen prostor, sistematično in kronološko urejeno originalno dokumentacijo ter prisotnost odgovornih oseb.
- **Izvedba kontrole:** Kontrola na kraju samem se praviloma izvaja v obliki intervjuja z odgovorno osebo za izvedbo projekta pri upravičencu. Kontrola poleg razgovora vključuje tudi fizični pregled originalne dokumentacije (pogodbe, računi in druga spremljajoča dokumentacija), pregled finančno računovodskega sistema, pregled rezultatov projekta, načina arhiviranja dokumentacije, ipd. V primerih, ko gre za veliko število računov, pogodb, ipd. se lahko smiselno določi odstotek obsega pregleda originalne dokumentacije v višini najmanj 10 % vrednosti že prejetih plačil. Kontrolo izvedeta najmanj dve osebi.

Kontrolor naj bo poleg že navedenega pozoren predvsem na:

- nepravilne količine,
 - odstopanja v kakovosti,
 - neprijavljene prihodke,
 - neupravičeno prodajo,
 - več zahtevkov za isto dobavo, storitev ali gradnjo,
 - pravilnost izbirnih postopkov,
 - kršenje pravil informiranja in obveščanja javnosti,
 - neustrezno revizijsko sled,
 - napake pri denarnem toku med upravičencem in partnerji,
 - ločenost knjigovodstva za vse transakcije v zvezi s projektom,
 - drugo neupoštevanje pogodbenih pogojev,
 - druge kršitve zakonodaje.
- **Zaključek kontrole:** Pregledi in rezultati kontrole na kraju samem morajo biti podrobno dokumentirani, zato mora oseba, ki je izvedla kontrolo, med postopkom izvajanja kontrole na kraju samem izpolniti kontrolni list in na podlagi zbranih dokumentov pripraviti začasno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem. Evidenco o opravljenih kontrolah na kraju samem lahko predstavljajo tudi fotografije panojev, fotografije iz delavnic, usposabljanj, promocijski materiali iz izobraževanj in usposabljanj, ostala gradiva iz seminarjev, liste prisotnosti, potrdila o prisotnosti na določenem izobraževanju oziroma usposabljanju, ipd.

Iz poročila mora biti jasno razvideno: predmet kontrole, opravljeno delo, opisana uporabljena metoda vzorčenja, velikost vzorca in seznam računov, datum izvedene kontrole na kraju samem, imena oseb, ki so izvedle kontrolo, ugotovitve, natančen opis odkritih nepravilnosti z jasnim sklicevanjem na ustrezna nacionalna in evropska pravila, ki so bila kršena ter ukrepi pri ugotovljenih nepravilnostih, ipd.

Začasno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem se posreduje upravičencu, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa in kontrolni enoti organa upravljanja najkasneje v 10 delovnih dneh od zaključka kontrole. V kolikor so v začasnem poročilu ugotovljene nepravilnosti, morata upravičenec in posredniško telo v 30 dneh poslati dokazila o izvedenih ukrepih pri ugotovljenih nepravilnostih osebi, ki je izvedla kontrolo na kraju samem. Na podlagi prejetih dokazil oseba, ki je izvedla kontrolo, pripravi končno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, v katerem povzame že sprejete in izvedene ukrepe za odpravo nepravilnosti. Končno poročilo o kontroli na kraju samem se posreduje upravičencu in neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, kontrolni enoti organa upravljanja in organu za potrjevanje. V primeru ugotovljenih nepravilnostih je treba končno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem posredovati tudi revizijskemu organu (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 18).

Oseba, ki je izvedla kontrolo, ustrezno arhivira dokumentacijo opravljenih kontrol na kraju samem.

3.2.3 Specifična področja prvostopenjskih preverjanj

V nadaljevanju magistrskega dela so podani tudi primeri izvajanja prvostopenjskih preverjanj na specifičnih področjih, ki državam članicam Evropske unije pogosto predstavljajo težave: preverjanje postopkov oddaje javnih naročil, področje državnih pomoči, varovanja okolja in enakih možnosti in nediskriminacije.

Javna naročila

Cilj preverjanja postopkov oddaje javnih naročil mora biti zagotavljanje upoštevanja nacionalne in evropske zakonodaje s področja javnih naročil ter spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja:

- načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,
- načela zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načela transparentnosti javnega naročanja,
- načela enakopravne obravnave ponudnikov in
- načela sorazmernosti.

Ključne vsebine preverjanj – minimalni standardi, ki jih je potrebno upoštevati, so:

- primernost izbranega postopka javnih naročil,
- pravilnost izvedbe postopka javnega naročila:
 - predhodno informativno obvestilo, če je to primerno (le v primeru, ko se pri javnem naročanju namerava skrajšati roke za prejem ponudb),
 - sklep o začetku postopka:
 - ✓ priprava razpisne dokumentacije (merila za izbor, pogoji za sodelovanje, načela, ipd.),
 - ✓ soglasje posredniškega telesa in odobritev organa upravljanja v primeru projektov za operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.
 - objava obvestila o javnem naročilu (objava na portalu javnih naročil in Uradnem listu Evropske unije, če je potrebno),
 - predložitev in odpiranje ponudb,
 - pregled in ocenjevanje ponudb (zapisnik in ocenjevalni listi),
 - odločitev o oddaji javnega naročila (obvestila ponudnikom),
 - poročilo o oddaji javnega naročila,
 - objava obvestila o oddaji javnega naročila (objava na portalu javnih naročil in Uradnem listu Evropske unije, če je potrebno) in
 - sklenitev pogodbe.
- spoštovanje rokov,
- spoštovanje zahtev informiranja in obveščanja javnosti ter
- ustreznost arhiviranja dokumentacije.

Posebno pozornost je treba posvetiti kategoriji več del oziroma presežnih del, nujnih nepredvidljivih del in dodatnih del. V primeru dodatnih del je treba preveriti, ali so spoštovane določbe zakona, ki ureja javna naročila, glede oddaje dodatnih del ter navedbo utemeljitve.

Za javna naročila visokih vrednosti ali kjer upravičenci nimajo veliko izkušenj na področju javnega naročanja, mora organ upravljanja zagotoviti še pred objavo naročila, da je kakovost razpisne dokumentacije (vključno s pogoji) preverjena s strani lastnih strokovnjakov ali zunanjih strokovnjakov. Posebej je treba preveriti, da je specifikacija jasna glede tehničnih, ekonomskih in finančnih sposobnosti in da so uporabljena ustrezna merila za izbor in oddajo naročila (Guidance document on management verifications, 2008, str. 15).

Državne pomoči in pravilo »de minimis«

Na področju državnih pomoči je treba preveriti ključna področja tveganja:

- da je bila shema državne pomoči Evropski komisiji priglašena in s strani Evropske komisije tudi avtorizirana, ali da se smatra kot skupinska izjema ali da ustreza pravilu »de minimis«, kjer sheme državne pomoči ni treba priglasiti;
- da podjetja, ki pomoč prejmejo, izpolnjujejo pogoje sheme državne pomoči kot potrjeno s strani Evropske komisije ali da narava projektov, ki jih skupinska izjema pokriva, ustrezajo posebnim pogojem za oprostitve;
- določila o upravičenih stroških;
- posebne določbe glede končnega datuma upravičenosti izdatkov.

V primeru dodelitve sredstev po shemi državne pomoči je treba preveriti pravilnost izračunanega zneska posamezne državne pomoči za upravičenca in skladnost z deleži, navedenimi v pogodbi o sofinanciranju.

Pri pravilu »de minimis« je treba preveriti, da skupna vrednost pomoči, dodeljena istemu podjetju – upravičencu, ne presega limita določenega z evropskimi pravili v obdobju treh let od zadnjega prejema takšne pomoči, ne glede na obliko ali namen pomoči (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 19).

Varovanje okolja

Zakonodaja Evropske unije na področju varovanja okolja obsega preko 200 zakonodajnih aktov. Ti zakonodajni ukrepi pokrivajo vse sektorje varovanja okolja, vključno z vodami, zrakom, varstvom narave, odpadki in kemikalijami, medtem ko drugi obravnavajo medsektorska vprašanja, kot npr. dostop do okoljskih informacij ter sodelovanje javnosti pri okoljskem odločanju.

Prvostopenjska kontrola naj bi obsegala preverjanje spoštovanja vseh ustreznih direktiv na tem področju s strani upravičenca, tako da se preveri, ali so bila pridobljena ustrezna soglasja od pristojnih nacionalnih organov v skladu z veljavnimi postopki. Nacionalni organi zagotovijo, da je evropska okoljska zakonodaja pravilno uporabljena in so odgovorni za ustrezne ukrepe v nasprotnem primeru. Da bi opravičil svoje naloge v skladu s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES tekom izbora in potrditve projektov, naj bi organ upravljanja zagotovil, da ima dostop do lastnega ali zunanjega strokovnega znanja pri določanju pomembnih okoljskih vprašanj, ki se nanašajo na specifične vrste projektov, ki so potrjene. V tem primeru

je dobrodošlo tesno sodelovanje z ustreznimi nacionalnimi okoljskimi organi v pomoč organu upravljanja (Guidance document on management verifications, 2008, str. 19).

V skladu s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES bi moral organ upravljanja zagotoviti, da ima dostop do ustreznega strokovnega znanja, kadar nadalje preverja skladnost projektov z ustreznimi okoljskimi pravili.

Enake možnosti in nediskriminacija

V skladu s 16. členom Uredbe 1083/2006/ES prvostopenjska kontrola vključuje tudi kontrolo spoštovanja in spodbujanja enakosti med spoloma in upoštevanje vidika spola v vseh fazah izvajanja evropskih skladov. Vključevanje načela enakosti spolov zagotavlja, da vsi projekti odprto in dejavno upoštevajo učinke na položaj moških ali žensk, z namenom preseganja neenakosti. Vsi programi bi morali prispevati k izboljšani enakosti med spoloma in bi morali pozitiven učinek izkazati pred, med in po izvajanju.

Prav tako je potrebno preveriti, da so bili izvedeni določeni ukrepi, ki preprečujejo diskriminacijo na podlagi spola, rase, nacionalnosti, vere, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti. Kontrolne liste, ki se uporabljajo pri preverjanju, naj bi, kjer je to primerno, vključevale vprašanja, ki se nanašajo na spoštovanje načela enakosti in nediskriminacije. Preveriti je treba dejansko uspešnost sofinanciranih programov in projektov glede doseganja ključnih kazalnikov skozi celotno programsko obdobje (Guidance document on management verifications, 2008, str. 21).

Kontrole na kraju samem naj bi preverile, ali so bile tehnične specifikacije ali druge določbe v dokumentaciji, ki zagotavljajo enako dostopnost, ustrezno izvedene.

3.2.4 Kontrole prenesenih nalog

Kontrole prenesenih nalog izvaja organ upravljanja s ciljem preverjanja, kako posredniška telesa izvajajo naloge, ki jih je s sporazumom o prenosu nalog na posredniška telesa prenesel organ upravljanja. Za izvajanje kontrol prenesenih nalog so zadolženi vsebinski sektorji, ki so na organu upravljanja zadolženi za posamezni operativni program, razen za preverjanje prenosa administrativnih kontrol, kontrol na kraju samem in izvajanje postopkov izbora projektov pri posredniških telesih, za katere je zadolžena kontrolna enota organa upravljanja.

Za preverjanje prenesenih nalog na posredniška telesa se kontrolni list prilagodi konkretnim nalogam, ki jih organ upravljanja prenese na posamezno posredniško telo. Preveri se vsako preneseno nalogo posebej in v primeru neustreznega izvajanja prenesene naloge vsebinski sektor organa upravljanja zapiše ugotovitve ter ukrepe.

Pri preverjanju izvajanja postopkov izbora projektov kontrolor pregleda celoten postopek izbora projektov in določi vzorec prispelih vlog, ki jih bo pregledal. V ta namen izpolni kontrolni list.

Za izvedbo vzorčne administrativne kontrole kontrolor na podlagi vzorčenja ali po lastni presoji (npr. na osnovi preteklih ugotovitev in izkušenj) določi vzorec in ga v celoti pregleda.

Izvajanje nekaterih prenesenih nalog ni treba posebej preverjati, saj je njihovo izvajanje razvidno že iz aktivnosti posredniškega telesa (npr. načrtovanje instrumentov, poročanje organu upravljanja, priprava in posredovanje zahtevkov za povračilo organu za potrjevanje, ipd.).

Kontrola prenesenih nalog se izvaja na naslednji način:

- organ upravljanja posredniško telo pisno obvesti o izvedbi kontrole prenesenih nalog. Obvestilo vsebuje datum in čas izvedbe kontrole, predmet kontrole, pravno podlago ter osebe, ki bodo kontrolo izvedle;
- posredniško telo je dolžno zagotoviti prisotnost odgovornih oseb in dostop do celotne dokumentacije, povezane s predmetom kontrole.

Osebe, ki so izvedle kontrolo, pripravijo poročilo o izvedeni kontroli. Iz poročila morajo biti razvidni: datum in kraj preverjanja, naziv posredniškega telesa, opravljeno delo, imena in priimki oseb, ki so izvedle kontrolo, vzorec, način izbire vzorca, ugotovitve, priporočila, ukrepi in drugo. Poročilo o opravljeni kontroli prenesenih nalog se posreduje v vednost neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa in organu za potrjevanje. V primeru ugotovljenih nepravilnosti je treba poročilo o izvedeni kontroli posredovati tudi revizijskemu organu (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 20–21).

Kadar osebe, ki izvajajo kontrolo, ugotovijo napake oziroma nepravilnosti v višini 2 % zajetega vzorca, je treba obseg kontrole povečati (za najmanj 5 %), da se ugotovi, ali podobne težave obstajajo tudi pri aktivnostih, ki še niso bile preverjene oziroma ali gre za sistemsko nepravilnost. V primeru ugotovljene sistemske nepravilnosti organ upravljanja ustrezno ukrepa.

3.3 Dokumentiranje preverjanj

Preverjanja morajo biti ustrezno dokumentirana. Za vsako preverjanje je treba vzdrževati evidenco, v kateri so navedeni: opravljeno delo, datum, osebe, ki so izvedli preverjanje in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. V primeru odkritih nepravilnosti se je treba jasno sklicevati na nacionalna in evropska pravila, ki so bila kršena in opredeliti nadaljnje ukrepe.

Osebe, ki izvajajo preverjanja, morajo obvezno izpolnjevati kontrolne liste. Kontrolni listi predstavljajo sistematičen pregled in dokaz, da je bilo delo opravljeno. Vsak kontrolni list mora biti datiran in podpisan s strani odgovorne osebe. Odgovorne osebe za preverjanja oziroma podpisnike določi posredniško telo oziroma organ upravljanja na podlagi notranje organiziranosti organa (seznam deponiranih podpisov). Ta seznam se posreduje vodji kontrolne enote organa upravljanja.

Kontrolni listi se lahko glede na specifične vsebinske zahteve projekta ter na podlagi ugotovitev preteklih kontrol, pridobljenih znanj in izkušenj in primerov dobre prakse smiselno dopolnjujejo in posodablajo. Vendar ključnih vsebinskih zahtev ni dovoljeno spreminjati. Kontrolnih listov za izvedbo kontrole na kraju samem ni dovoljeno spreminjati.

Rezultati preverjanj morajo biti dostopni vsem osebam oziroma organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu ter nadzornim organom (organ upravljanja, posredniška telesa, organ za potrjevanje, revizijski organ, Računsko sodišče Republike Slovenije, Evropska komisija (generalni direktorati), Evropsko računsko sodišče,

ipd.). Pravočasnost in izčrpnost medsebojnega obveščanja je ključnega pomena, saj se tako zmanjša ali prepreči napake in nepravilnosti pri pripravi zahtevkov za povračilo (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 21).

3.4 Ugotavljanje nepravilnosti

Nepravilnosti pri izvajanju posameznega projekta lahko ugotovi skrbnik pogodbe oziroma oseba, ki opravlja preverjanja. O ugotovljeni nepravilnosti je treba pisno obvestiti:

- upravičenca,
- neposrednega proračunskega uporabnika (skrbnika pogodbe),
- organ za potrjevanje (Ministrstvo za finance) in
- organ upravljanja.

V primeru ugotovljenih nepravilnosti je treba ugotoviti, kdo je za nepravilnost odgovoren in ta mora zagotoviti vračilo neupravičeno izplačanih sredstev.

V primeru nepravilnosti, kot so: neustrezna revizijska sled, kršenje pravil informiranja in obveščanja, ni zagotovljeno ločeno knjigovodstvo, neustrezno arhiviranje dokumentacije, ipd., je treba izreči popravljalne ukrepe in nato dobiti ustrezno dokazilo o uvedbi popravljalnih ukrepov. Kadar ni možno pridobiti ustreznega dokazila o uvedbi popravljalnih ukrepov, je treba izvesti naknadno kontrolo na kraju samem, kjer kontrolor preveri, da so bile nepravilnosti odpravljene. Kontrolor pripravi poročilo o kontroli na kraju samem, v katerem zapiše ustreznost popravljalnih ukrepov za odpravo nepravilnosti in ga posreduje: upravičencu, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, sektorju, ki je na organu upravljanja zadolžen za posamezni operativni program, organu za potrjevanje in revizijskemu organu najkasneje v 10 delovnih dneh od zaključka kontrole (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 20–21).

Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa enkrat mesečno (do 10. v mesecu za pretekli mesec) poroča kontrolni enoti organa upravljanja o izvedenih ukrepih pri ugotovljenih nepravilnostih. Kontrolna enota organa upravljanja o izvedenih ukrepih pri ugotovljenih nepravilnostih enkrat mesečno poroča organu za potrjevanje.

V primeru ugotovljenih sistemskih nepravilnostih (napake pri postopku izbora projektov, neustrezno izvajanje administrativnih kontrol, ipd.) organ upravljanja pozove posredniško telo, da v roku enega meseca odpravi nepravilnost in o tem posreduje ustrezna dokazila. V kolikor posredniško telo v zahtevanem roku nepravilnosti ne odpravi, organ upravljanja lahko:

- ustavi potrjevanje instrumentov in sprememb dinamike,
- ustavi izplačila iz nacionalnega proračuna,
- določi finančno korekcijo.

Vsi pristojni organi (neposredni proračunski uporabniki v vlogah posredniških teles ali upravičencev) morajo sproti beležiti in shranjevati vse informacije o nepravilnostih. To pomeni, da mora vsaka raven oblikovati in dopolnjevati poseben register o nepravilnostih.

Osnovni koraki za odpravljanje nepravilnosti, ki imajo finančne posledice:

- pobot – izplačila končnemu upravičencu še niso v celoti izplačana – za znesek neupravičeno izplačanih sredstev na podlagi ugotovljene nepravilnosti se zmanjša(jo) naslednji predloženi zahtevek oziroma zahtevki za izplačilo s strani končnega upravičenca;
- sklep o izterjavi za vračilo neupravičeno izplačanih sredstev – ko je zadnje izplačilo končnemu upravičencu že izvedeno ali v primeru zadnjih zahtevkov, pri katerih pobot ni več možen.

Znesek se zavede v knjigo dolžnikov (skrbnik: Ministrstvo za finance – organ za potrjevanje). Pripravi se sklep o izterjavi. Sklep se pošlje končnemu upravičencu, ki mora v roku, navedenem na sklepu, povrniti sredstva. Ko se prejme obvestilo o povrnitvi sredstev s strani končnega upravičenca, se to ustrezno evidentira v knjigi dolžnikov. V primeru, da končni upravičenec ne povrne sredstev na podlagi sklepa o izterjavi, se sproži nadaljnji upravni/sodni postopek skladno z nacionalno zakonodajo. Postopke v zvezi z odpravljanjem nepravilnosti je po navodilih Evropske komisije potrebno opraviti v šestih mesecih (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 29).

3.5 Arhiviranje dokumentacije

90. člen Uredbe 1083/2006/ES določa, da morajo biti vsi dokumenti glede izdatkov in revizij operativnih programov na razpolago Evropski komisiji in Evropskemu računskemu sodišču:

- v obdobju treh let po datumu zaključitve operativnega programa,
- v obdobju treh let po datumu, ko je prišlo do delne zaključitve operativnega programa.

Ta obdobja se prekinejo bodisi v primeru sodnega postopka ali na upravičeno zahtevo Evropske komisije.

Kontrolna enota organa upravljanja in neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa morata zagotoviti, da se ustrezno arhivirajo vsi dokumenti glede izvedenih prvostopenjskih preverjanj, ki so potrebni za zagotovitev ustrezne revizijske sledi. Dokumentacija mora biti arhivirana za vsak posamezni projekt.

Arhiv opravljenih prvostopenjskih preverjanj mora vsebovati najmanj kontrolni list o opravljeni administrativni kontroli ali kontroli na kraju samem, kopije zahtevkov za izplačilo oziroma računov ter vso spremljajočo dokumentacijo (pogodbe, dokazila, ipd.), začasno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, odziv upravičenca na začasno poročilo (v kolikor ga je upravičenec poslal), končno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, dokazila o odpravljenih nepravilnostih, kopijo zahtevka za povračilo in drugo. Korespondenca z upravičencem je lahko, v kolikor je preobsežna, hranjena v elektronski obliki.

Dokumentacija mora biti arhivirana v mapah, ki morajo biti ustrezno označene oziroma opremljene z napisi, ki vsebujejo naslednje podatke: naziv institucije, naziv notranjeorganizacijske enote, oznaka vsebine vložene dokumentacije (naziv projekta, ipd.), leto nastanka dokumentacije, ipd. Dokumentacija naj bo ustrezno opremljena z evropskimi emblemami.

Dokumentacijo je potrebno varovati pred zlorabo osebnih podatkov, poslovne tajnosti, pred tatvino in vlomom ter poškodbami ne glede na to, kje in pri kom se dokumentacija nahaja. Dostop do arhivirane dokumentacije mora biti zagotovljen pooblaščenim osebam organa upravljanja oziroma neposrednih proračunskih uporabnikov v vlogah posredniških teles oziroma upravičencev, organa za potrjevanje, revizijskega organa ter revizijskih institucij Evropske unije (Navodila za izvajanje preverjanj, 2010, str. 20–21).

3.6 Zagotavljanje revizijske sledi in povezava s potrjevanjem izdatkov

Za vsak projekt se mora zagotavljati zadostna in ustrezna revizijska sled na vseh ravneh. Zadostna in ustrezna revizijska sled omogoča revizorjem, da pridobijo podrobnejši pregled nad postopki, ki se izvajajo pri porabi evropskih sredstev ter omogoča pregled nad dokumenti, ki so nastali pri izvajanju postopkov porabe teh sredstev. To pomeni, da se vsi podatki in dokumenti, ki so pomembni za nastale stroške v okviru projekta lahko izsledijo. Tako mora zadostna revizijska sled vsebovati: informacije o udeležencih in njihovih notranjih organizacijskih enotah, naloge udeležencev in njihova medsebojna razmerja, odgovornost enot in udeležencev, tip, obliko in kraj arhiviranja dokumentacije ter informacijo o veljavnih predpisih, internih in posamičnih aktih ter priročnikih.

Nacionalna uredba v 5., 6. in 7. členu določa, da so za zagotovitev zadostne in ustrezne revizijske sledi odgovorni organ upravljanja, posredniško telo in upravičenec.

Revizijska sled v skladu s 15. členom Uredbe 1828/2006/ES šteje za ustrezno, če posamezni operativni program izpolnjuje naslednja merila:

- omogoča uskladitev skupnih zneskov, ki so bili potrjeni za Evropsko komisijo, z natančno računovodsko evidenco in spremnimi dokumenti, ki jih hranijo organ za potrjevanje, organ upravljanja, posredniška telesa in upravičenci, sofinancirani v okviru operativnih programov,
- omogoča preverjanje plačila javnega prispevka upravičencu,
- omogoča preverjanje uporabe meril za izbor, ki jih nadzorni odbor določi za operativni program,
- za vsak projekt vključuje, če je to primerno: tehnične zahteve in načrt financiranja, dokumente o odobritvi donacije, dokumente o postopkih javnega naročanja, poročila o napredku ter poročila o izvedenem preverjanju in revizijah.

Organ upravljanja mora za vsako aktivnost hraniti popolno revizijsko sled, kot določa 15. člen Uredbe 1828/2006/ES. En spis na aktivnost, ki odraža popolno revizijsko sled. Spisi morajo biti vedno pripravljeni na preverjanja s strani organa za potrjevanje ali revizijo s strani revizijskega organa, Evropske komisije ali Evropskega računskega sodišča.

Organ upravljanja mora obvestiti organ za potrjevanje o opisu sistemov nadzora in uporabljenih postopkih, navodilih ter kontrolnih listih in o strategiji za spremljanje tveganja, analizi tveganja ter metodologiji vzorčenja (preverjanja na kraju samem). Organ upravljanja mora redno poročati organu za potrjevanje o postopkih, ki sta jih uspešno izvedla organ upravljanja in posredniško telo. Poročilo lahko vsebuje: seznam pregledov, kritje, odkrite nepravilnosti in vrste ter popravke, izvedene z administrativnimi preverjanji in kontrolami na kraju samem (Sébert, 2008, str. 30–31).

Razmerje med organom upravljanja in organom za potrjevanje:

- dobra praksa: formalna izjava organa upravljanja organu za potrjevanje ob vsakem zahtevku za izdatke;
- potreba po polnem in transparentnem sodelovanju z organom za potrjevanje; spoštovanje odločitve organa za potrjevanje, da na tej stopnji ne potrdi izdatka;
- vsak zahtevek za izdatek je treba pospremiti z informacijami, ki jih zahteva organ za potrjevanje;
- če je zahtevek popolnoma ali delno vrnjen, je treba zagotoviti pravočasne informacije, ki jih zahteva organ za potrjevanje (Sébert, 2008, str. 32).

4 UČINKOVITOST PRVOSTOPENJSKIH KONTROL

Na podlagi 14. člena Uredbe 1083/2006/ES se evropski proračun, ki je dodeljen evropskim skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami Evropske unije in Evropsko komisijo. Ker se naloge izvrševanja evropskega proračuna tako prenesejo na države članice Evropske unije, morajo te sprejeti vse zakonodajne, ureditvene in upravne ali druge ukrepe, potrebne za zaščito finančnih interesov Evropske unije, da bi zagotovile, da se sredstva uporabljajo v skladu z veljavnimi pravili in načeli. V ta namen se prepričajo, da so ukrepi, financirani iz proračuna, dejansko izvedeni in zagotovijo, da so pravilno izvedeni ter preprečijo in odpravijo nepravilnosti in goljufijo.

V 44. točki Medinstitucionalnega sporazuma je navedeno, da se institucije strinjajo, da je pomembno okrepiti notranjo kontrolo tako, da se ne bi povečalo upravno breme, zato bi bila poenostavitev temeljne zakonodaje osnovni pogoj. V zvezi s tem ima prednost dobro finančno poslovanje, katerega namen je pridobitev pozitivne izjave o zanesljivosti za sredstva v okviru deljenega upravljanja.

V skladu z 28(a) členom finančne uredbe, ki se uporablja za evropski proračun¹⁰ (v nadaljevanju Uredba 1605/2002/ES/EURATOM), je treba vzpostaviti uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, primerno za posamezni način upravljanja ter v skladu z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev. Izvedbena uredba finančne uredbe¹¹ (v nadaljevanju Uredba 2342/2002/ES/EURATOM), ki se uporablja za evropski proračun, v 22(a) členu opredeljuje naslednje elemente, na katerih temelji učinkovita notranja kontrola:

¹⁰ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L, št. 248/2002), spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 (UL L, št. 390/2006) in Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007 (UL L, št. 343/2007) in popravljena s Popravkom, UL L, št. 99/2007 in Popravkom, UL L, št. 48/2008.

¹¹ Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L, št. 357/2002), spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1261/2005 (UL L, št. 201/2005), Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1248/2006 (UL L, št. 227/2006) in Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 (UL L, št. 111/2007) ter popravljena s Popravkom, UL L, št. 345/2005.

- na izvajanju ustrezne strategije obvladovanja tveganja in ustrezne strategije kontrole, o kateri je bilo doseženo soglasje med vsemi udeleženci v verigi kontrol,
- na dostopnosti rezultatov kontrol vsem udeležencem v verigi kontrol,
- na pravočasni uporabi popravilnih ukrepov, ki zajemajo, če je primerno, odvračilne kazni,
- na jasni in nedvoumni zakonodaji, na kateri temeljijo politike,
- na odpravi večkratnih kontrol,
- na načelu izboljšanja stroškovne učinkovitosti kontrol.

Učinkovit sistem notranjega nadzora na področju kohezijske politike zajema:

- temeljna vloga organa upravljanja pri finančnem poslovanju/nadzoru,
- kar velja za organ upravljanja, velja tudi za posredniško telo: nujna sta usposabljanje in usmerjanje,
- razmerja med organom upravljanja, posredniškimi telesi in upravičenci so ključna za učinkovite sisteme notranjega nadzora,
- preventivni ukrepi – utemeljeni z oceno tveganja,
- obsežna prvostopenjska preverjanja,
- navodilo Evropske komisije – »presoja sistema«,
- določa ključne zahteve za organ upravljanja, organ za potrjevanje in revizijski organ,
- vsebuje merila presoje, ki naj jih uporabljajo revizorji pri presoji sistemov,
- vsem akterjem lahko služi kot temelj za samopresojo,
- te ključne zahteve so zasnovane kot bistvene pri zagotavljanju zakonitosti in pravilnosti ter realnosti aktivnosti, ki jih podpirajo evropski skladi,
- potreba po tem, da vsi akterji v sistemih upravljanja in nadzora enotno razumejo obe zahtevi in merila za njuno presojo (Andersson Pench, 2008, str. 5–6).

Ključni elementi sistema notranjega nadzora za organ upravljanja:

- jasna določitev, porazdelitev in ločitev funkcij med organom upravljanja in posredniškimi telesi in znotraj njih:
 - postopki za nadziranje učinkovitega izvajanja prenesenih nalog,
 - pisno soglasje, ki določa vse prenesene naloge.
- ustrezni postopki za izbiro projektov/aktivnosti:
 - objavljanje razpisov,
 - beleženje prejetih prijav,
 - presoja prijav glede na določena merila,
 - odločitev in sporočanje odločitev prijaviteljem.
- ustrezne informacije za upravičence in usmerjanje upravičencev:
 - sporočanje o pravicah in obveznostih: pravila o upravičenosti, posebni pogoji programa, finančni načrt in zahteve glede informacij ter obveščanja javnosti na nacionalni ravni in na ravni Evropske unije,
 - usmerjanje (delavnice, dejavnosti usposabljanja, seminarji, spletna mesta, ipd.).

- ustrezna prvostopenjska preverjanja – več o tem predstavljam v naslednjem podpoglavju 4.1,
- ustrezna revizijska sled:
 - vzdrževanje računovodskega sistema na ustreznih ravneh za zagotavljanje informacij o nastalih stroških upravičenca,
 - hramba tehničnih specifikacij, finančnega načrta, poročil o napredku in spremljanju, dokumentov v zvezi s postopki izbire, presoje, oddaje ponudb in sklepanja pogodb na ustreznih ravneh,
 - vse dokumente je treba hraniti v skladu s pravili o razpoložljivosti dokumentov,
 - preverjanje, ali upravičenci vzdržujejo ločene računovodske sisteme ali računovodske kode.
- zanesljivi sistemi računovodenja, spremljanja in poročanja o finančnem položaju:
 - preverjanje, ali upravičenci vzdržujejo ločene računovodske sisteme ali računovodske kode,
 - računalniško podprti sistemi, sposobni zagotavljanja zanesljivih in ustreznih informacij.
- potrebni preventivni in korektivni ukrepi, kadar revizijski organ zazna sistemske napake:
 - postopki za pregled in spremljanje rezultatov revizij, ki jih izvede revizijski organ,
 - sprejeti morajo biti postopki za zagotovitev izvajanja preventivnih in korektivnih ukrepov.

Poskrbeti je treba, da bodo ključne zahteve organa upravljanja glede sistemov upravljanja in nadzora »dobro delovale«. Treba je izvesti pravilno oceno tveganja posameznega programa in tako zmanjšati možnost napak ter tveganje nečrpanja sredstev in nujnosti vračanja sredstev. Razviti je treba strategijo za obvladovanje tveganj, ki bo vključevala preventivne in proaktivne ukrepe (Andersson Pench, 2008, str. 20).

Preventivni ukrepi pri elementu ustrezni postopki za izbiro projektov so npr.:

- Objava in beleženje: Ali so razpisi objavljeni v skladu s pogoji programa? Ali je publikacija vsebovala jasen opis meril za izbiro? Ali so bili razpisi objavljeni v vseh ustreznih medijih, tako da so lahko dosegli vse potencialne prijavitelje? Ali so prijave ob sprejemu zabeležene? Ali se vodi evidenca stanja vsake prijave?
- Presoja in sporočanje: Ali so odgovornosti za presojo projekta jasno dodeljene? Ali je bila narejena presoja upravnih in finančnih zmogljivosti upravičencev? Ali so bili prijavitelji presojani glede na sprejeta merila in ali so rezultati dokumentirani? Ali odločitev sprejme ustrezna oseba ali telo? Ali obstaja pritožbeni postopek?
- Informacije in usmerjanje: organ upravljanja si mora prizadevati preprečevati napake, tako da z upravičenci sodeluje od začetka vsake aktivnosti/projekta; ocena tveganja: ugotoviti, kakšne so vrste upravičencev, ki ustrezajo organizaciji, in razviti strategijo usmerjanja, ki bo zadovoljila njihove potrebe; presoditi, kakšno upravno strukturo imajo upravičenci, kako usposobljeno je njihovo osebje in kakšne izkušnje ima, ipd.; z usposabljanjem in usmerjanjem pomagati vzpostaviti sisteme, s katerimi bodo izpolnili zahteve Evropske unije;

- Informacije: Ali so bila upravičencu posredovana nacionalna in evropska pravila o upravičenosti? Ali so bili pojasnjeni posebni pogoji glede izdelkov ali storitev, ki jih je treba zagotoviti? Ali so bile sporočene zahteve glede obveznosti obveščanja javnosti? Ali so bila vzpostavljena merila za presojo zmogljivosti upravičencev?
- Usmerjanje: Ali obstaja dokumentirana strategija, ki zagotavlja, da imajo upravičenci potreben dostop do informacij in so dovolj usmerjeni? Katera komunikacijska sredstva so najučinkovitejša za vrste upravičencev, s katerimi se ukvarja organizacija? Spletna mesta, letaki, brošure, seminarji, delavnice?

Za učinkovit sistem notranjega nadzora (se) mora organ upravljanja:

- osredotočiti na ukrepe za preprečevanje napak: informacije in nasvete upravičencem, dostop do informacij, krepitev zmogljivosti upravičencev, jasno določene aktivnosti in finančne načrte, usposabljanje, ipd.;
- izvesti oceno tveganja programa in razviti strategijo za ravnanje s tveganji – to je referenčna točka za intenzivnost preverjanj, vzorčenje, ipd.;
- osredotočiti na rezultate in ne le na postopke;
- spremljati in pregledovati rezultate sistema nadzora – ali obstajajo dokazi o uspešnem obvladovanju tveganj?
- redno izvajati samopresojo, ki naj temelji na »ključnih zahtevah« za organ upravljanja;
- posredniškemu telesu zagotoviti informacije in usmerjanje: standardizirana navodila in kontrolne liste, usposabljanje osebja, informacijska omrežja, tehnično podporo in nasvete;
- redno pregledovati delo posredniškega telesa – pregled kakovosti (Andersson Pench, 2008, str. 27–28).

Obstoječa nacionalna ureditev za sredstva državnega proračuna v skladu z 2. odstavkom 99(a) člena in 100. člena Zakona o javnih financah določa, da mora notranji nadzor javnih financ zagotoviti, da finančno poslovanje in sistem kontrol pri proračunskih uporabnikih deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Za vzpostavitev in delovanje tega sistema so odgovorni predstojniki proračunskih uporabnikov, ki morajo pri opravljanju temeljnih nalog določiti podrobna pravila za notranje kontrole.

4.1 Ključni elementi učinkovitega sistema prvostopenjskih kontrol

V skladu z Zakonom o javnih financah se morajo vsi postopki preverjanj, torej tudi prvostopenjska preverjanja, izvesti pred izplačilom iz državnega proračuna. Ureditev v skladu z Zakonom o javnih financah tako zagotavlja večjo stopnjo varovanja zakonite in namenske porabe javnih sredstev. Usmeritve Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora¹², opredeljujejo naslednje kriterije za ocenjevanje ustreznosti prvostopenjskih preverjanj:

- obstoj pisnih postopkov in izčrpnih kontrolnih listov, ki bi se morali nanašati na preverjanje:
 - pravilnosti upravičenega obdobja,
 - skladnosti s potrjenim projektom za izplačilo,

¹² Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in Member States (2007–2013 programming period), Evropska komisija, COCOF 08/0019/00–EN, 2008.

- skladnosti z odobreno stopnjo financiranja,
 - pravilnosti zahtevka za izplačilo,
 - skladnosti s pravili državnih pomoči, pravili o javnih naročilih, okoljevarstvenimi pravili, pravili informiranja in obveščanja ter pravili enakih možnosti,
 - resničnosti projekta, vključno s fizičnim napredkom projekta,
 - skladnosti s pogodbenimi določili, upravičenosti prijavljenih izdatkov in
 - obstoja revizijske sledi.
- administrativna preverjanja, ki se nanašajo na izdatek, morajo biti izvedena, preden se izdatek certificira;
 - vsi zahtevki za izplačilo, ki jih predložijo upravičenci, morajo biti administrativno preverjeni in preverjanje naj vključuje tako preverjanje zahtevka za izplačilo kot spremne dokumentacije;
 - pregledi projektov na kraju samem bi se morali izvajati, ko je projekt že v izvajanju in je že dosegel fizični in finančni napredek;
 - vzdrževati je treba evidenco:
 - popravnih preverjanj in pregledov na kraju samem, vključno z opravljenim delom in ugotovitvami,
 - ukrepov glede ugotovljenih nepravilnosti/pomanjkljivosti.
 - kadar se pregledi projektov na kraju samem izvajajo na podlagi vzorca, mora biti ta oblikovan na podlagi ustrezne ocene tveganja in treba je dokumentirati izbrane projekte, opisati metodo vzorčenja in zagotoviti pregled nad ugotovitvami preverjanj in zaznanimi nepravilnostmi;
 - obstajati morajo pisni postopki, ki jih je odobril organ upravljanja in ki zagotavljajo, da organ za potrjevanje za namen certificiranja izdatkov prejme vse potrebne informacije o izvedenih prvostopenjskih kontrolah.

Prvostopenjska preverjanja so koristna in učinkovita le:

- če je odločba o nepovratnih sredstvih/pogodba popolnoma jasna: jasna določitev aktivnosti, pričakovani rezultati, finančni načrt, pravila o upravičenosti, upravne obveznosti upravičenca (poročanje), ipd.;
- usposabljanje za osebje glede dejavnikov tveganja, metodologije, pravnih in računovodskih načel, pravil upravičenosti;
- preverjanja morajo biti dokumentirana v vsakem spisu aktivnosti: kontrolni listi morajo biti ustrezno izpolnjeni in podpisani s strani osebja;
- vsi zahtevki/vsi ključni dokumenti za preverjanje;
- veliko število dokazil upravičenca – možnost osredotočanja preverjanja na vzorce postavk glede na dejavnike tveganja:
 - vrsta upravičenca/aktivnosti,
 - vrednost/vrsta stroškovnih postavk,
 - vrsta kazalcev fizičnega napredka,
 - pretekle izkušnje, ipd.
- možnost dopolnitve z naključnim vzorcem;
- dobra praksa je pisno beleženje dejavnikov tveganja in metodologije (to je lahko del kontrolnega lista);

- organ upravljanja lahko uravnava obseg svojih prvostopenjskih preverjanj tako, da upošteva postopke nadzora, sprejete na ravni upravičenca (javne organizacije/revizijska potrdila), vendar to ne nadomešča prvostopenjskih preverjanj organa upravljanja ali posredniškega telesa (Sébert, 2008, str. 19–20).

V kolikor sistem prvostopenjskih kontrol pri neposrednih proračunskih uporabnikih ne bo učinkovito organiziran, obstaja veliko tveganje z negativnimi vplivi tako na uspešnost in obseg črpanja evropskih sredstev kot tudi na to, da nepravilnosti ne bodo pravočasno (ali pa sploh ne bodo) ugotovljene. Posledica tega so lahko finančni popravki ali celo trajna izguba sredstev (Računsko sodišče Republike Slovenije, Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008, str. 8).

4.2 Učinkovitost organiziranja prvostopenjskih kontrol

V nadaljevanju magistrskega dela poskušam ugotoviti, ali so prvostopenjska preverjanja v Republiki Sloveniji organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb in ali organiziranost izvajanja teh preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole, ki veljajo za izvrševanje evropskega proračuna, ter ali so preverjanja vzpostavljena tako, da ne povzročajo nepotrebnega povečanja upravnega bremena. Obravnava je usmerjena na preverjanje učinkovitosti organiziranosti prvostopenjskih preverjanj in ne na presojo pravilnosti izvajanja teh preverjanj oziroma pravilnosti izvedenih preverjanj.

Prvostopenjska preverjanja so del notranjih kontrol, ki morajo biti vzpostavljene za sredstva državnega proračuna, zato sem ločeno obravnaval in med seboj tudi primerjal ureditev za sredstva državnega proračuna in ureditev za evropska sredstva. Ureditev za sredstva državnega proračuna vključuje tiste postopke preverjanj, ki se izvajajo tudi takrat, ko je vir sredstev samo državni proračun. Ureditev za evropska sredstva pa poleg postopkov preverjanj, ki se izvajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna, vključuje tudi vse postopke preverjanj, ki so bili dodatno vzpostavljeni zaradi sofinanciranja iz evropskega proračuna.

Organiziranost prvostopenjskih preverjanj sem presojal na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki ima pri izvajanju kohezijske politike v Republiki Sloveniji dvojno vlogo. Poleg vloge organa upravljanja, je tudi neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa. Ima tri delovna področja: področje lokalne samouprave, področje regionalnega razvoja in področje kohezijske politike. Na Sliki 6 prikazujem organizacijsko shemo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

```

graph TD
    Minister[SLUŽBA VLADE RS ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO  
MINISTER]
    Cabinet[KABINET]
    InternalAudit[NOTRANJE REVIZORSKA  
SLUŽBA]
    PublicRelations[SLUŽBA ZA ODNOSSE Z  
JAVNOSTMI IN PROMOCIJO]

    Minister --- Cabinet
    Minister --- InternalAudit
    Minister --- PublicRelations

    Minister --> StateSecretary[DRŽAVNI SEKRETAR]
    Minister --> DirCohesion[NAM. DIREKTORJA  
URAD ZA KOHEZIJSKO POLITIKO –  
Organ upravljanja]
    Minister --> DirLocal[NAJ. DIREKTORJA  
URAD ZA LOKALNO SAMOUPRAVO  
IN REGIONALNI RAZVOJ]

    DirCohesion --> SecEU1[SEKTOR ZA EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ]
    DirCohesion --> SecEU2[SEKTOR ZA EVROPSKI SOCIALNI SKLAD]
    DirCohesion --> SecCohesion[SEKTOR ZA KOHEZIJSKI SKLAD]
    DirCohesion --> SecTech[PROJEKTNATA ENOTA ZA TEHNIČNO POMOČ]
    DirCohesion --> SecMonitoring[SEKTOR ZA SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE]
    DirCohesion --> SecTerr[SEKTOR ZA EVROPSKO TERITORIALNO SODELOVANJE]

    DirLocal --> SecInt[SEKTOR ZA MEDNARODNO RAZVOJNO SODELOVANJE]
    DirLocal --> SecLocal[SEKTOR ZA LOKALNO SAMOUPRAVO]
    DirLocal --> SecDev[SEKTOR ZA DRŽAVNI RAZVOJNI PROGRAM]
    DirLocal --> SecRegion[SEKTOR ZA REGIONALNI RAZVOJ]
    DirLocal --> EnoteMaribor[ENOTA MARIBOR]

    SecTerr --> EnoteMaribor
    EnoteMaribor --> EnoteShtanj[ENOTA ŠTANJEL]

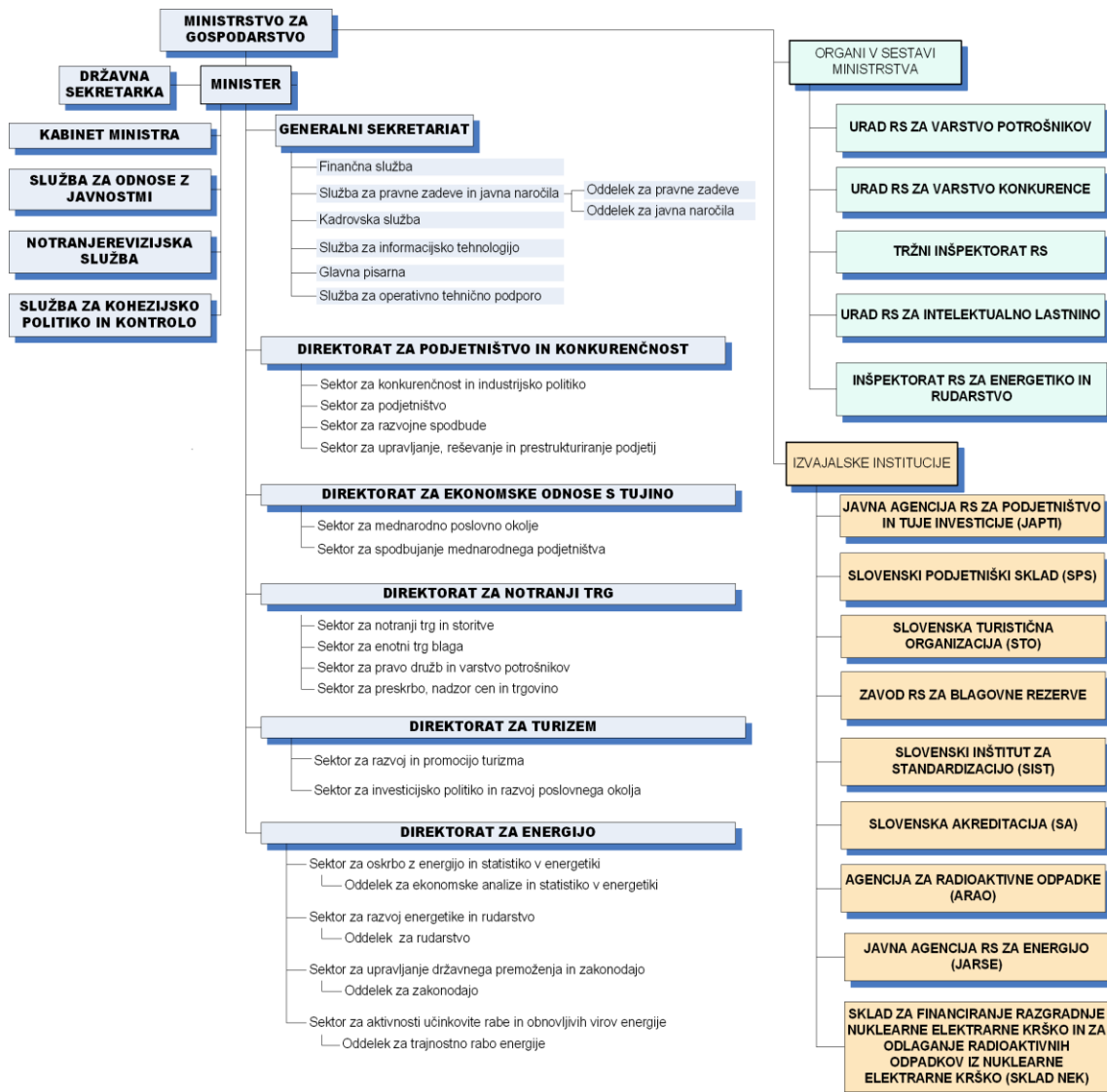
    DirCohesion --> SluZbaKontrola[SLUŽBA ZA KONTROLE]
    SluZbaKontrola --> OddelekFin1[Oddelek za finančno kontrolo – Cij 1]
    SluZbaKontrola --> OddelekFin3[Oddelek za finančno kontrolo – Cij 3]

    DirCohesion --> SluZbaSplo[SLUŽBA ZA SPLOŠNE, FINANČNE IN PRAVNO-  
ORGANIZACIJSKE ZADEVE]
    SluZbaSplo --> OddelekFin[Oddelek za finance]
    SluZbaSplo --> OddelekPrav[Oddelek za pravna vprašanja, organizacijo in kadre]
    SluZbaSplo --> GlavnaPisama[Glavna pisarna]
  
```

Organiziranost prvostopenjskih preverjanj sem ocenjeval še na Ministrstvu za gospodarstvo, ki je neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa. Ministrstvo za gospodarstvo opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike in rudarstva, elektronskih komunikacij, pošte in industrijskih projektov. Vizija Ministrstva za gospodarstvo je podpora nadaljnji krepitvi mednarodne konkurenčnosti slovenskih podjetij in ofenzivno spreminjanje strukture slovenskega gospodarstva v strukturo, čim bolj prilagojeno zahtevam globalne ekonomije.

54

Slika 7: Organizacijska shema Ministrstva za gospodarstvo

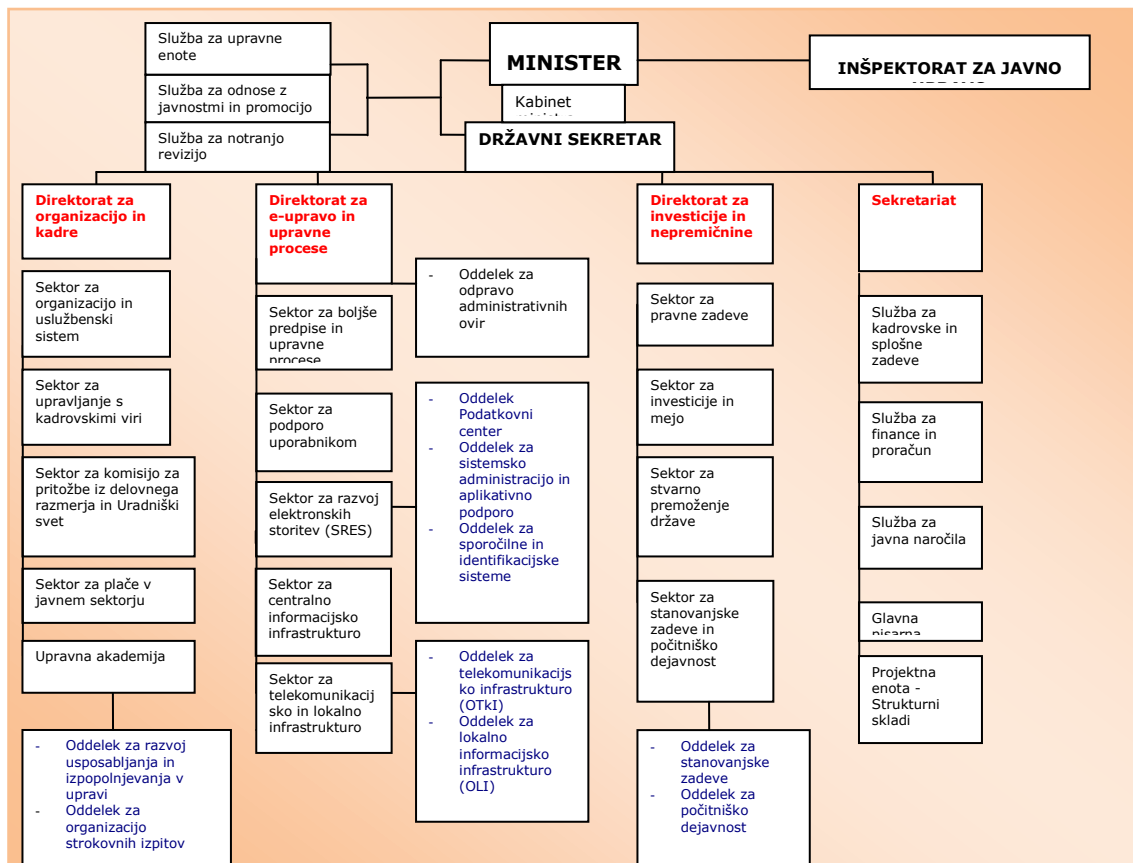


Vir: Ministrstvo za gospodarstvo, interni viri, 2010.

Organiziranost prvostopenjskih preverjanj sem ugotavljal še na Ministrstvu za javno upravo, ki pri izvajanju kohezijske politike nastopa tako v vlogi posredniškega telesa kot v vlogi upravičenca. Ministrstvo za javno upravo opravlja naloge na področjih organizacije javne uprave in kadrov, sistema plač v javnem sektorju, e-uprave in upravnih procesov, investicij, nepremičnin in skupnih služb državne uprave ter koordinacije in usmerjanja upravnih enot. Poslanstvo Ministrstva za javno upravo je prijazna in učinkovita javna uprava. Prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave. Prijazno javno upravo moramo vsi skupaj doseči s čim bolj učinkovito izrabo kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi.

Na Sliki 8 prikazujem organizacijsko shemo Ministrstva za javno upravo.

Slika 8: Organizacijska shema Ministrstva za javno upravo



Vir: Ministrstvo za javno upravo, interni viri, 2010.

Podatke sem pridobival pri zgoraj predstavljenih udeležencih pri izvajanju kohezijske politike. Do ugotovitev sem prišel s pregledom zakonskih podlag, dokumentacije, z intervjuji, analitičnimi postopki ter na podlagi pregleda posameznih primerov izplačil. Pri vsakem sem za vsak možen način izbora projektov izbral izplačilo za projekt kohezijske politike. Primerljivo izplačilo za projekt, ki je financiran le iz državnega proračuna, pa so določili sami.

4.2.1 Ali so preverjanja organizirana tako, da so izpolnjene zahteve evropskih uredb

Pri presojanju, ali organiziranost prvostopenjskih preverjanj omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na prvostopenjska preverjanja, sem ugotavljal:

- ali obstajajo pisni standardi in postopki za preverjanja,
- ali preverjanja vključujejo predpisane postopke in na kakšen način so vzpostavljeni,
- ali postopki preverjanj vključujejo preverjanje ključnih vsebin, opredeljenih z Uredbo 1083/2006/ES in Uredbo 1828/2006/ES,
- ali so preverjanja ustrezno dokumentirana (Računsko sodišče Republike Slovenije, Kako preverjamo izplačila za evropski denar, 2009, str. 18).

Pri ugotavljanju, ali so preverjanja organizirana tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb, se je presojalo dve ureditvi. Najprej sem ugotavljal, ali je že obstoječa

ureditev za sredstva državnega proračuna taka, da omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, nato pa, ali so te zahteve izpolnjene s posebno ureditvijo za evropska sredstva in kako.

Pisni standardi in postopki za preverjanja

V skladu s 4. odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES mora organ upravljanja vzpostaviti pisne standarde in postopke za preverjanja.

Sredstva državnega proračuna

V skladu s 1. in 2. odstavkom 100. člena Zakona o javnih financah notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih ter stalno preverjanje tega sistema. Zagotavljati mora, da finančno poslovanje in sistem kontrol pri proračunskih uporabnikih deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Za njegovo vzpostavitev in delovanje so odgovorni predstojniki proračunskih uporabnikov, ki morajo pri opravljanju temeljnih nalog določiti podrobna pravila za notranje kontrole, kar določa 1. odstavek 7. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Ko neposredni proračunski uporabnik zaupa izvedbo projekta drugemu, ki je lahko prejemnik ali sofinancer, sklene pogodbo o izvedbi in sofinanciranju. V pogodbi mora neposredni proračunski uporabnik zavezati izvajalca projekta k upoštevanju pravil o javnem naročanju, poročanju ter izvedbi v skladu s predpisi, ki urejajo javno financiranje, ter si zagotoviti možnost sprotnega nadzora nad izvajanjem projekta. V skladu s 161. in 229. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 50/2007, 114/2007, 61/2008, 99/2009) je opredelitev možnosti, da neposredni proračunski uporabnik kadarkoli preverja namensko porabo sredstev, ena izmed obveznih sestavin pogodbe tudi pri dodelitvi subvencij.

Tabela 2: Interni pravilniki in navodila, ki podrobneje določajo postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko	Pravilnik o finančnem poslovanju v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Ministrstvo za gospodarstvo	Pravilnik o finančnem poslovanju in notranjih kontrolah v Ministrstvu za gospodarstvo
Ministrstvo za javno upravo	Navodilo o finančnem poslovanju na Ministrstvu za javno upravo

Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo, interno gradivo, 2010.

V Tabeli 2 zgoraj so navedeni interni pravilniki in navodila izbranih udeležencev (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo), ki podrobneje določajo postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna pri teh uporabnikih javnih sredstev.

Projekti in standardi preverjanj za sredstva državnega proračuna so s predpisi, ki veljajo za vse neposredne proračunske uporabnike, zgolj okvirno opredeljeni. S temi predpisi je določeno, da morajo neposredni proračunski uporabniki izvajalca projekta v pogodbi zavezati k izvedbi projekta v skladu s predpisi, ki urejajo javno financiranje, in da morajo podrobna pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole, vključno s postopki preverjanj izplačil, določiti sami. Tako je lahko v praksi toliko različnih organiziranosti notranjih kontrol, kolikor je proračunskih uporabnikov.

Evropska sredstva

Dodatna preverjanja, vzpostavljena za evropska sredstva, so v Republiki Sloveniji določena z Informacijo o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, Nacionalno uredbo, Navodili organa upravljanja za izvajanje preverjanj ter Navodili organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju Navodila za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje).

Najpodrobneje so prvostopenjska preverjanja opredeljena v Navodilih za izvajanje preverjanj. Navodila obsegajo predpisane zahteve, splošna načela in namen preverjanj, področje uporabe in intenzivnost preverjanj, časovni okvir, odgovorne osebe, organiziranost in vrste postopkov preverjanj ter zahtevo po dokumentiranju izvedenega dela.

Navodila veljajo za tiste organe, ki so v skladu z Nacionalno uredbo, zadolženi za izvajanje prvostopenjskih preverjanj v okviru treh operativnih programov (operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013). Neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa lahko na podlagi Navodil za izvajanje preverjanj, sistema upravljanja in nadzora, pripadajočih revizijskih sledi ter Nacionalne uredbe izda natančnejša navodila za izvajanje prvostopenjskih preverjanj projektov, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike, vendar le v primeru, ko so podrobnejša navodila, zaradi posebnih vsebinskih zahtev posameznih programov ali projektov smiselna in/ali nujno potrebna.

Administrativno preverjanje zahtevkov za izplačilo in kontrole na kraju samem

V skladu z 2. odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES preverjanje vključuje naslednje postopke: administrativno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in preglede posameznih projektov na kraju samem.

Iz usmeritev Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, je mogoče ugotoviti, da naj bi administrativno preverjanje zahtevka za izplačilo vključevalo tako pregledovanje samega zahtevka kot vse pripadajoče dokumentacije. Preverjanje je treba izvesti, preden organ za potrjevanje certificira zahtevek za povračilo. Pregledi projektov na kraju samem se lahko izvedejo na podlagi vzorca za operativni program, ki mora biti oblikovan na podlagi ustrezne ocene tveganja. Pregledi projektov na kraju samem bi se morali izvajati, ko je projekt že v izvajanju in je razviden njegov fizični in finančni napredek.

Sredstva državnega proračuna

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je v 54. členu Zakona o javnih financah določeno, da je treba še pred izplačilom iz državnega proračuna za vsak izdatek preveriti pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz knjigovodske listine, ki je podlaga za izplačilo. Pregledi projektov na kraju samem niso posebej predvideni, je pa določeno, da si mora proračunski uporabnik v pogodbi o izvedbi in sofinanciranju zagotoviti tudi možnost sprotnega vpogleda v samo izvajanje projekta oziroma možnost, da proračunski uporabnik kadarkoli preverja namensko uporabo sredstev.

V vseh internih pravilnikih oziroma navodilih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za javno upravo je opredeljena zahteva po kontroli knjigovodskih listin, med katere sodi tudi zahtevek za izplačilo, in sicer še pred izplačilom sredstev iz državnega proračuna. Preverjanje celotne spremne dokumentacije zahtevka za izplačilo in izvajanje pregledov projektov na kraju samem je predvideno le na Ministrstvu za gospodarstvo. Določila glede izvajanja administrativnih preverjanj pa so pri vseh treh podobna.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je predpisano administrativno preverjanje zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, pregledi projektov na kraju samem pa niso posebej predvideni. Ker Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo nimajo predpisanih enakih postopkov preverjanj, obstaja tveganje, da se v praksi izvajajo preverjanja, ki se med seboj lahko zelo razlikujejo, tako glede kakovosti kot količine preverjanj.

Evropska sredstva

V skladu z Nacionalno uredbo, Navodili za izvajanje preverjanj in Navodili organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje je treba izvajati dodatne postopke preverjanj, ki so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, in sicer:

- postopke preverjanj pred potrditvijo instrumenta: skladnost instrumenta s cilji prednostne usmeritve in operativnim programom ter letnim načrtom izvajanja prednostne usmeritve, upoštevanje horizontalnih načel, kjer je to relevantno (enake možnosti, trajnostni razvoj), skladnost meril za izbor projektov s sprejetimi merili nadzornega odbora, ustreznost določil za informiranje in obveščanje, skladnost določil o upravičenih stroških z Navodili organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013, druge specifikke (dopolnilno financiranje, specifični stroški in dokazila, ipd.) in skladnost z Opisom sistema nadzora in upravljanja za posamezni operativni program;
- postopke preverjanj po potrditvi instrumenta (glej poglavje: 3.2 Izvajanje prvostopenjskih preverjanj): administrativne kontrole, kontrole na kraju samem in kontrole prenesenih nalog.

Za ta preverjanja je v Nacionalni uredbi oziroma v Navodilih za izvajanje preverjanj navedeno, da se izvajajo v skladu s 60(b) členom Uredbe 1083/2006/ES in 2. do 5. odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES oziroma jih je organ upravljanja opredelil kot prvostopenjske kontrole.

V ureditvi za evropska sredstva so administrativna preverjanja vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in pregledi posameznih projektov na kraju samem določeni z Nacionalno uredbo in Navodili za izvajanje preverjanj. Za evropska sredstva se dodatno glede na ureditev za sredstva državnega proračuna torej izvajajo prvostopenjska preverjanja, to so preverjanja pred potrditvijo instrumenta in preverjanja po potrditvi instrumenta (administrativne kontrole, kontrole na kraju samem in kontrole prenesenih nalog). Določeno je, da morajo biti administrativne kontrole izvršene še pred izplačilom iz državnega proračuna, nekatera preverjanja (ki so v Navodilih za izvajanje preverjanj opredeljena kot del prvostopenjskih kontrol) pa pred potrditvijo instrumenta).

Ključne vsebine preverjanj

V skladu z 2. odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES preverjanje zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike projektov, če je to primerno, in zagotavlja:

- izdatki, ki so jih navedli izvajalci, so dejansko nastali,
- proizvodi in storitve so dobavljeni v skladu z odločitvijo o potrditvi,
- zahtevki za izplačilo upravičenca so pravilni,
- projekti in izdatki so v skladu z evropskimi in nacionalnimi pravili,
- prepreči se dvojno financiranje izdatkov iz drugih evropskih ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj.

Usmeritve Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, izmed evropskih pravil poudarjajo pravila javnega naročanja, informiranja in obveščanja, varstva konkurence, enakih možnosti in varovanja okolja.

Sredstva državnega proračuna

Zakon o javnih financah v 54. členu izrecno določa le, da je treba preveriti in pisno potrditi pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine. Določa tudi, da mora predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika vzpostaviti ustrezne notranje kontrole za zagotavljanje spoštovanja načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Tudi drugi predpisi in usmeritve podrobneje ne opredeljujejo, katere vsebine je treba preveriti. Opredeljujejo le, v skladu s čim je treba sredstva porabljati, oziroma kaj vse je treba zagotoviti (npr. ni opredeljeno, ali je treba preveriti skladnost s pravili javnega naročanja; opredeljeno pa je, da se mora pri izvrševanju državnega proračuna upoštevati pravila javnega naročanja oziroma da je treba zagotoviti skladnost s temi pravili).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo imajo v internih aktih opisane različne zahteve glede vsebine preverjanj. Pri pregledu njihovih internih aktov sem ugotovil:

- pri vseh je predpisana vsebinska kontrola knjigovodske listine, ki je podlaga za izplačilo,
- pri nobenem se ne zahteva preverjanje dvojnega financiranja,
- pri vseh se zahteva preverjanje skladnosti knjigovodske listine s pogodbo,
- pri vseh se preveri pogodbo s pravnega vidika, vendar ni nikjer posebej opredeljeno, da je treba pregledati skladnost tako z evropskimi kot z nacionalnimi pravili,

- le z internimi akti Ministrstva za gospodarstvo je izrecno zahtevano preverjanje resničnosti posredovanih podatkov, ki so podlaga za sofinanciranje, oziroma pregled vseh pripadajočih listin ter dokazil, ki so podlaga za zahtevek,
- pri vseh je zahtevana kontrola prejetega blaga in opravljenih storitev ter preverjanje količine, kakovosti, cene, rokov dobav oziroma dokončanja storitev in podobno.

Ključne vsebine preverjanj so predpisane z evropskimi uredbami, ki veljajo neposredno v vseh državah članicah Evropske unije. V ureditvi za sredstva državnega proračuna v Republiki Sloveniji te ključne vsebine niso izrecno določene. Opredeljene so namreč vsebine, ki jih je treba zagotavljati, iz katerih pa je mogoče le posredno ugotoviti oziroma sklepati tudi o vsebini postopkov, potrebnih za zagotovitev teh vsebin. Da se lahko zagotovi zakonita, namenska, učinkovita in gospodarna poraba sredstev, se morajo za sredstva državnega proračuna izvajati preverjanja vseh ključnih vsebin, predpisanih z Uredbo 1083/2006/ES in Uredbo 1828/2006/ES, vključno z zagotavljanjem skladnosti s posebnimi evropskimi pravili na področju kohezijske politike, če bi bila sredstva izplačana za te namene. V internih aktih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za javno upravo so vsebine preverjanj bolj podrobno opredeljene, vendar se opredelitve med seboj razlikujejo.

Evropska sredstva

Vsebina dodatno vzpostavljenih postopkov preverjanj za evropska sredstva je opredeljena:

- z Navodili za izvajanje preverjanj, ki podrobneje opredeljujejo vsebino prvostopenjskih preverjanj,
- z Nacionalno uredbo in Navodili za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje, ki opredeljujejo vsebino dodatno vzpostavljenih postopkov preverjanj, ki so opredeljeni kot prvostopenjska preverjanja.

Vsebine prvostopenjskih preverjanj, določene z Nacionalno uredbo in z Navodili za izvajanje preverjanj ter z Navodili za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje, vključujejo vse ključne vsebine preverjanj, določene z Uredbo 1083/2006/ES in Uredbo 1828/2006/ES ter priporočene z usmeritvami Evropske komisije, ki se nanašajo na ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora.

Dokumentiranje preverjanj

V skladu s 4. odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES mora organ upravljanja za vsako preverjanje vzdrževati evidenco, v kateri so navedeni: opravljeno delo, datum in rezultati preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Če se kontrole na kraju samem izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ upravljanja vzdržuje evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje projekte ali poslovne dogodke, izbrane za pregled.

Sredstva državnega proračuna

V skladu z Zakonom o javnih financah se zahteva pisna potrditev knjigovodske listine, ki je predmet preverjanja, ni pa opredeljeno, kaj je treba ob tem zabeležiti. Usmeritve za notranje kontrole sicer priporočajo, da se pripravi poseben kontrolni list, ki se ob odkritju nepravilnosti izpolni, vendar s predpisi ni izražena zahteva po zabeleženju vsebine opravljenih preverjanj.

Zahtevano je le zabeleženje dejstva, da so bila preverjanja opravljena. Tudi vzdrževanje posebne evidence o opravljenih preverjanjih ni predpisano.

V skladu z internimi pravilniki oziroma navodili Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za javno upravo se že pri pripravi vsebine pogodbe zahteva preverjanje ustreznosti pogodbe s finančnega, pravnega in vsebinskega vidika. Preverjanja ustreznosti predlogov pogodb se zabeležijo s podpisom ali parafiranjem pregledovalcev ali pa na posebnem spremnem obrazcu.

Z internimi pravilniki oziroma navodili Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za javno upravo je predpisana tudi pisna potrditev skladnosti knjigovodske listine z naročilom. Pri vseh je to treba storiti s podpisom ali parafiranjem pregledovalca na knjigovodski listini, pri Ministrstvu za gospodarstvo tudi z žigom, pri Ministrstvu za javno upravo je treba vsebinsko kontrolo knjigovodskih listin potrditi v aplikaciji pisarniškega poslovanja. Pri vseh treh je treba vsebinsko kontrolo knjigovodskih listin potrditi še s podpisom na odredbi za izplačilo, kjer je treba navesti tudi datum vsebinske kontrole.

V internih aktih Ministrstva za gospodarstvo je navedeno, da mora za vsako opravljeno kontrolo ostati revizijska sled v obliki parafe ali podpisa in datuma parafiranja ali podpisovanja, podpisane in datirane opombe oziroma opozorila, uradnega zaznamka ali na kakšen drug način. Ob ugotovljenih pomanjkljivostih ali nepravilnostih je treba izvajalcu oziroma dobavitelju poslati pisno obvestilo z navedenimi pomanjkljivostmi in nepravilnostmi ter na popravljenem računu navesti opombo glede razlogov za popravek. Na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je treba o nepravilnosti obvestiti skrbnika postavke oziroma finančno službo, vendar ni posebej opredeljeno, da je to treba storiti v pisni obliki. Pri Ministrstvu za javno upravo je podana zahteva, da se knjigovodska listina o ugotovljenih nepravilnostih zavrne in obvesti izvajalca, dobavitelja oziroma prejemnika, ni pa predpisano, da je to treba storiti v pisni obliki.

Na Ministrstvu za gospodarstvo se pri pregledih na kraju samem zahteva uporaba kontrolnih listov, napisati je treba tudi poročilo o ogledu investicije, v katerem se zabeleži stanje investicije in pripombe oziroma kršitve. Ni pa navedeno, na kakšen način je to treba storiti. Interni pravilniki Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstva za javno upravo ne predvidevajo pregledov projektov na kraju samem.

Z internimi akti so Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za javno upravo določili način dokumentiranja opravljenega preverjanja, vendar ne vsi enako. Medtem, ko je zabeležka datuma opravljenega preverjanja zahtevana pri vseh, dokumentiranje vsebine opravljenega preverjanja ni predpisano, razen pri Ministrstvu za gospodarstvo pri pregledih na kraju samem. Pri vseh se s parafo ali s podpisom zabeleži opravljeno preverjanje. Pri dveh pa je treba pisno zabeležiti tudi negativne ugotovitve preverjanj.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je s predpisi zahtevano dokumentiranje izvedenega preverjanja, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja. Z internimi akti so vsi določili način dokumentiranja opravljenega preverjanja, vendar ne vsi enako.

Evropska sredstva

Za učinkovito izvajanje preverjanj mora oseba, ki izvaja prvostopenjske kontrole, izpolnjevati kontrolne liste ter dosledno voditi evidenco opravljenega dela in jo ustrezno arhivirati. Kontrolni listi, predstavljeni v Navodilih za izvajanje preverjanj, so vzorčni in jih udeleženci lahko smiselno prilagajajo glede na predmet kontrole, vsakega pa je treba datirati in podpisati. Smiselno se posodablja in usklajuje na podlagi ugotovitev preteklih kontrol, pridobljenih izkušenj, spoznanj in primerov dobre prakse. Kontrolor mora o ugotovljenih nepravilnostih obvestiti upravičenca, neposrednega proračunskega uporabnika, organ za potrjevanje in organ upravljanja ter pripraviti poročilo o opravljeni kontroli.

Za večino postopkov preverjanj pred potrditvijo instrumenta, ki so v Navodilih za izvajanje preverjanj sicer opredeljeni kot prvostopenjska preverjanja, ni predpisana uporaba kontrolnih listov in ni predpisano vzdrževanje evidence opravljenih preverjanj. Za tista preverjanja, ki se izvedejo pred potrditvijo instrumenta, je predpisana izdaja naslednjih dokumentov: sklep o potrditvi instrumenta, predhodno soglasje k javnemu razpisu za izbor projektov ali odločitev o dodelitvi sredstev. Uporaba kontrolnih listov in njihova vsebina sta predpisani le za predhodno preverjanje javnega razpisa (kontrolni list organa upravljanja za javni razpis za izbor projektov), kontrolni list za pregled vloge za potrditev pomoči (v primeru neposredne potrditev projekta) ter kontrolni list za spremljanje izvajanja ukrepov na podlagi ugotovitev vrednotenja.

V ureditvi za evropska sredstva je z Navodili za izvajanje preverjanj po potrditvi instrumenta predpisano vzdrževanje evidence opravljenih kontrol, v kateri morajo biti navedeni: opravljeno delo, datum in rezultati preverjanj ter ukrepi, sprejeti v zvezi ugotovljenimi nepravilnostmi. Za dokumentiranje opravljenih kontrol je predpisana uporaba kontrolnih listov. Njihova vsebina je v veliki meri odvisna od tistega, ki izvaja preverjanja, saj Navodila za izvajanje preverjanj ne določajo posebej, katerih elementov kontrole ni dovoljeno spreminjati. Za večino postopkov preverjanj pred potrditvijo instrumenta ni predpisana uporaba kontrolnih listov.

Izpolnjevanje zahtev evropskih uredb

V Tabeli 3 prikazujem ugotovitve o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb.

Tabela 3: Ugotovitve o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb

Kriteriji, ki so podlaga za oceno o tem, ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb	Ureditev za sredstva državnega proračuna	Ureditev za evropska sredstva
Enotni pisni standardi in postopki za preverjanje	x	✓
Administrativno preverjanje zahtevkov za izplačilo	✓	✓
Pregledi projektov na terenu	x	✓
Ključne vsebine preverjanj	✓	✓
Ustrezno dokumentiranje preverjanj	x	✓
Ali so postopki preverjanj organizirani tako, da so lahko izpolnjene zahteve evropskih uredb	x	✓

Ureditev za sredstva državnega proračuna ne omogoča v celoti izpolnitve zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na prvostopenjska preverjanja:

- ni vzpostavljenih enotnih pisnih standardov in postopkov za preverjanja,
- pregledi projektov na kraju samem niso posebej predvideni,
- na ravni države vsebine preverjanj, predpisane z Uredbo 1083/2006/ES in Uredbo 1828/2006/ES, niso jasno določene; posredno pa je iz določb Zakona o javnih financah mogoče ugotoviti, da je treba preveriti vse ključne vsebine, tudi zagotavljanje skladnosti s posebnimi evropskimi pravili na področju kohezijske politike, če bi bila sredstva izplačana za ta namen,
- je s predpisi sicer zahtevano dokumentiranje izvedenega preverjanja, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja.

Ureditev za evropska sredstva omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na prvostopenjska preverjanja. Pomanjkljiva je ureditev dokumentiranja za tiste dodatno vzpostavljane postopke preverjanj pred potrditvijo instrumenta, ki so v Navodilih za izvajanje preverjanj sicer opredeljena kot prvostopenjska preverjanja, medtem ko je dokumentiranje prvostopenjskih preverjanj po potrditvi instrumenta ustrezno.

4.2.2 Ali obstoječa organiziranost preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole

Pri ugotavljanju, ali organiziranost prvostopenjskih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole in ali so preverjanja vzpostavljena na način, ki ne povzroča nepotrebnega povečanja upravnega bremena, sem, ob upoštevanju dejstva, da v ureditvi za sredstva državnega proračuna že obstajajo določeni postopki preverjanj, preveril:

- ali je vzpostavitev preverjanj ustrezno načrtovana,
- ali preverjanja izvajajo najprimernejše osebe,
- ali so rezultati preverjanj dostopni vsem udeležencem v verigi kontrol,

- ali se preverjanja izvedejo v trenutku, ki omogoča pravočasno uporabo popravnih ukrepov,
- ali se preverjanja v ureditvi za evropska sredstva izvajajo brez nepotrebnega podvajanja (Računsko sodišče Republike Slovenije, Kako preverjamo izplačila za evropski denar, 2009, str. 28).

Kriteriji, ki sem jih uporabil za presojo, izhajajo iz Uredbe 2342/2002/ES/EURATOM, ki opredeljuje elemente, na katerih temelji učinkovita notranja kontrola, iz usmeritev Evropske komisije, ki se nanašajo na preverjanja in ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora, iz načel dobre prakse in iz zahteve Medinstitucionalnega sporazuma v skladu s sorazmernostjo o upravnih stroških oziroma okrepitevijo notranje kontrole brez povečevanja upravnega bremena. Obravnava se nanaša **na obdobje pred sprejetjem Navodil za izvajanje preverjanj**, ki jih je organ upravljanja izdal 10.5.2010. Pred izdajo Navodil, so obstajala Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES (v nadaljevanju Navodila za izvajanje preverjanj, veljavna do 10.5.2010).

Načrtovanje organiziranosti preverjanj

Uredba 2342/2002/ES/EURATOM kot enega izmed elementov učinkovite notranje kontrole določa ustrezno načrtovanje. Ocenjujem, da bi bilo pri vzpostavitvi preverjanj najprej treba identificirati problematična področja (identificiranje tveganj) v ureditvi za sredstva državnega proračuna glede izpolnjevanj zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na prvostopenjska preverjanja. Nato bi bilo treba na podlagi analize ugotovljenih tveganj, ob upoštevanju ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti pri tovrstnih preverjanjih v programskem obdobju 2004–2006 ter ob upoštevanju ocenjenih stroškov in koristi posameznih možnosti organiziranosti preverjanj, vzpostaviti ustrezne postopke preverjanj. Dodatno se lahko vzpostavijo le tisti postopki, ki jih v ureditvi za sredstva državnega proračuna še ni, tako da se ob najmanjših možnih stroških zmanjšuje tveganje na sprejemljivo raven. Drugače obstaja tveganje, da se nekateri postopki izvajajo večkrat in da stroški preverjanj presegajo njihove koristi. Argumente za izbrane odločitve v fazi načrtovanja in predpostavke, ob katerih so bile te odločitve sprejete, je treba dokumentirati, predvsem zato, da se olajša morebitne kasnejše spremembe sistema.

V Opisih sistema upravljanja in nadzora za operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 je navedeno, da so postopki prvostopenjskih preverjanj opredeljeni v Informaciji o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in Kohezijskega sklada¹³ in v Nacionalni uredbi. Razlogi oziroma utemeljitev za izbiro predlagane ureditve sistema upravljanja operativnih programov in s tem tudi postopkov prvostopenjskih preverjanj niso navedeni.

Organ upravljanja je v enem izmed intervjujev obrazložil, da je sistem izvajanja prvostopenjskih preverjanj v programskem obdobju 2007–2013 načrtoval na podlagi izkušenj in ugotovljenih pomanjkljivosti pri izvajanju preverjanj v programskem obdobju 2004–2006¹⁴. Pri tem je navedel, da ni posebej preverjal, kakšni postopki preverjanj že obstajajo v

¹³ S to informacijo se je seznanila Vlada Republike Slovenije in ocenila, da predstavlja podlago za pripravo pravnih podlag za izvedbeno strukturo kohezijske politike v Republiki Sloveniji.

¹⁴ Da je bil organ upravljanja seznanjen s problemi, ki so nastali pri izvajanju tovrstnih preverjanj v preteklem programskem obdobju, je razvidno iz letnih poročil o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006 ter predstavitev organa upravljanja in revizijskega organa na srečanjih nadzornega odbora.

ureditvi za sredstva državnega proračuna, saj so v pristojnosti posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov, ki te postopke izvajajo. Organ upravljanja ni predložil dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, da je zastavljena organiziranost preverjanj odraz analize izvajanja tovrstnih preverjanj v preteklem programskem obdobju, analize tveganj ureditve za sredstva državnega proračuna ter odraz ocene stroškov in koristi različnih možnih načinov organiziranosti in izbire obstoječega na tej podlagi.

Ker organ upravljanja pri načrtovanju organiziranosti prvostopenjskih preverjanj ni posebej preverjal, kakšni postopki preverjanj že obstajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna in ker ni predložil dokumentov, iz katerih bi bilo razvidno, kakšne aktivnosti so bile pri načrtovanju izvedene, ocenjujem, da vzpostavitev prvostopenjskih preverjanj ni bila ustrezno načrtovana in da obstaja tveganje, da stroški teh preverjanj niso na najnižji ravni.

Osebe, ki izvajajo preverjanja

Za izplačevanje evropskih sredstev neposredni proračunski uporabniki zalagajo sredstva državnega proračuna. Ker so predstojniki teh neposrednih proračunskih uporabnikov v skladu z Zakonom o javnih financah odgovorni za ta sredstva, morajo ti organi za zagotavljanje zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti izvesti tudi vsa potrebna preverjanja, vključno s prvostopenjskimi preverjanji.

Glede na to, da v ureditvi za sredstva državnega proračuna že obstajajo različne organizacijske enote in delovna mesta, v okviru katerih so javni uslužbenci zadolženi za izvajanje preverjanj, bi bilo smiselno, da se prvostopenjska preverjanja izvajajo znotraj istih organizacijskih enot in na istih delovnih mestih. Določitev drugih oseb za izvedbo preverjanj oziroma vključitev dodatnih oseb bi bila smiselna le, če te osebe lahko bolj učinkovito izvedejo preverjanja, torej takrat, ko imajo ustreznejša znanja o teh projektih, ki so predmet preverjanj in/ali o posebnih področjih preverjanj (npr. preverjanje javnih naročil).

Preveril sem, katere osebe so določene za izvajanje preverjanj in ali so ti najprimernejše za izvajanje preverjanj.

Podrobna pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole, vključno s postopki preverjanj izplačil, morajo določiti proračunski uporabniki sami, zato je tudi določitev oseb, ki izvajajo preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna, v pristojnosti predstojnikov posameznih proračunskih uporabnikov, ki so odgovorni za ta proračunska sredstva.

Preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna izvaja več oseb in se, razen izvajanja računovodske kontrole¹⁵, izvajajo znotraj neposrednega proračunskega uporabnika, katerega predstojnik je odgovoren za sredstva. Postopke preverjanj izvajajo osebe, ki najbolj poznajo projekte, ki so predmet preverjanj (skrbnik pogodbe), in osebe, ki naj bi imele ustrezna znanja s posebnih področij preverjanj (npr. pravna služba in finančna služba). Vključena je tudi oseba, ki mora nadzorovati delo tistega, ki vsebinsko preveri izvajanje projekta (skrbnik postavke ali nadrejeni skrbniku pogodbe). Kljub temu, da predstojnik vsakega proračunskega uporabnika sam določi te osebe, so nekatera delovna mesta, katerih naloge vključujejo tudi izvajanje prvostopenjskih preverjanj, skupna vsem organom, ki sem jih izbral za presojo

¹⁵ Pri vseh obravnavanih izplačilih postopke preverjanj izvaja tudi oseba, ki je zaposlena v računovodstvu Ministrstva za finance. Ta oseba opravlja računovodsko kontrolo za vse tiste neposredne proračunske uporabnike, za katere vodi računovodstvo Ministrstvo za finance.

učinkovitosti organiziranosti prvostopenjskih preverjanj¹⁶. Osebe, ki naj izvajajo prvostopenjska preverjanja, z Nacionalno uredbo niso določene. Navodila za izvajanje preverjanj so za osebo, ki izvaja preverjanja, uporabljala izraz kontrolor, vendar ni bilo opredeljeno, kdo to mora biti. Določeno je, da morata kontrole na kraju samem opraviti vsaj dve osebi, za administrativne kontrole takšna zahteva ni podana. Z Opisi sistema upravljanja in nadzora za operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 je določeno, da takrat, ko prvostopenjska preverjanja izvaja organ upravljanja te kontrole opravi oseba na delovnem mestu kontrolorja organa upravljanja. Ko pa prvostopenjska preverjanja izvaja drug organ, je delovno mesto, določeno za izvajanje teh preverjanj, odvisno od organov, določenih za izvajanje preverjanj.

Ugotovil sem, da postopke preverjanj za evropska sredstva izvajajo osebe, ki izvajajo preverjanja za sredstva državnega proračuna¹⁷, in osebe, ki so dodatno vključene v postopke preverjanj. Dodatno vključene osebe so večinoma posledica določitve organov, ki morajo izvajati prvostopenjska preverjanja v skladu z Nacionalno uredbo in Navodili za izvajanje preverjanj, veljavnimi do 10.5.2010. Tako so vedno dodatno vključene tri osebe organa upravljanja¹⁸ in oseba, zaposlena v Sektorju za spremljanje državnih pomoči na Ministrstvu za finance. Druge dodatno vključene osebe¹⁹ so posledica odločitve odgovorne osebe organov, ki so določeni za izvajanje prvostopenjskih preverjanj. Če dodatno vključene osebe izvajajo le postopke preverjanj, ki se ne izvajajo za sredstva državnega proračuna, je njihova vključitev smiselna, drugače pa se postopki preverjanj podvajajo.

Z vidika poznavanja projekta, ki je predmet prvostopenjskih kontrol, je za izvajanje preverjanj najprimernejša tista oseba, ki je prva v procesu izplačil sredstev, in ne izvaja projekta, to je skrbnik pogodbe²⁰. Skrbnik pogodbe ni vedno tisti, ki izvaja prvostopenjska preverjanja. Ker mora skrbnik pogodbe vedno izvesti postopke preverjanj v skladu z ureditvijo za sredstva državnega proračuna, se takrat, ko prvostopenjska preverjanja izvaja druga oseba, postopki preverjanj podvajajo.

Postopke preverjanj za evropska sredstva vedno izvaja več oseb kot postopke preverjanj za sredstva državnega proračuna. Večina od teh dodatno vključenih oseb izvaja preverjanja pri organih, katerih predstojnik ni odgovoren za sredstva, zato se postopki preverjanj podvajajo. Na podlagi tega ocenjujem, da dodatnih postopkov preverjanj, vzpostavljenih za evropska sredstva, ne izvajajo vedno osebe, ki bi bile za to najprimernejše.

Dostopnost rezultatov preverjanj

Uredba 2342/2002/ES/EURATOM kot enega izmed elementov učinkovite notranje kontrole določa dostopnost rezultatov kontrol vsem udeležencem v verigi kontrol. Da bi bili postopki preverjanj lahko preventivni in da bi bil omogočen pregled nad učinkovitostjo preverjanj, bi

¹⁶ Pri vseh treh preverjanja opravijo skrbnik pogodbe, ki praviloma opravi vsebinska preverjanja, skrbnik postavke oziroma nadrejeni skrbniku pogodbe nadzoruje delo skrbnika pogodbe, oseba v pravni službi, ki izvaja preverjanja s pravnega vidika, in oseba v finančni službi, ki izvaja preverjanja s finančnega vidika.

¹⁷ V obravnavanih primerih so to skrbnik pogodbe, vodja razpisa in oseba v Službi za strateške analize in kontrolo (Ministrstvo za gospodarstvo).

¹⁸ Kontrolor organa upravljanja, oseba, zaposlena v vsebinskem sektorju organa upravljanja, in oseba, zaposlena v Sektorju za sistem in nadzor organa upravljanja.

¹⁹ V obravnavanih primerih sta to finančni nadzornik v Projektni enoti za strukturne sklade in kontrolor (Ministrstvo za javno upravo).

²⁰ Velja za skrbnika pogodbe pri posredniškemu telesu, ne pa tudi za skrbnika pogodbe pri upravičencu.

moral biti dostop do rezultatov preverjanj omogočen vsem tistim, ki lahko zaradi seznanjenosti z rezultati preverjanj v prihodnje preprečijo ali pa zmanjšajo podobne napake oziroma nepravilnosti pri zahtevkih za izplačilo. Rezultati preverjanj morajo biti dostopni organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu, ter na zahtevo tudi nadzornim organom. Preveril sem, ali je v ureditvi za evropska sredstva to zagotovljeno.

V ureditvi za evropska sredstva je določeno, da morajo udeleženci v izvajanju kohezijske politike zagotoviti tudi pravočasno in izčrpno medsebojno obveščanje ter da morajo organ upravljanja, posredniško telo in upravičenec obvezno hraniti dokumentacijo o izvedenih prvostopenjskih preverjanjih in jo dati na razpolago nadzornim organom, če ti to želijo. Izplačilo se lahko izvrši le ob potrdilu o opravljenih administrativnih kontrolah. Ob predložitvi zahtevka za povračilo organu za potrjevanje je treba predložiti tudi dokazilo o opravljenih kontrolah, drugače lahko ta zavrne zahtevek za povračilo.

V Navodilih za izvajanje preverjanj, veljavnih do 10.5.2010, je bilo določeno, da mora vsak kontrolor dosledno voditi evidenco opravljenega dela in jo ustrezno arhivirati, o opravljenih preverjanjih pa mora izpolniti kontrolni list. O ugotovljenih nepravilnostih pri administrativnih kontrolah mora pripraviti tudi poročilo in z ugotovitvami seznaniti neposredno nadrejeno osebo, ki o tem obvestiti: odgovorno osebo za izvedbo posameznega projekta ali agenta, odgovorno osebo neposrednega proračunskega uporabnika v vlogi posredniškega telesa, odgovorno osebo organa upravljanja za poročanje o nepravilnostih in odgovorno osebo organa upravljanja.

Ko prvostopenjska preverjanja izvaja organ upravljanja pri neposrednem proračunskemu uporabniku v vlogi upravičenca, ga mora o rezultatih opravljene kontrole pisno obvestiti. Po izplačilu iz proračuna mora izpolniti kontrolni list in ga posredovati odgovorni osebi neposrednega proračunskega uporabnika v vlogi upravičenca. Poročilo o opravljeni kontroli na kraju samem je treba posredovati upravičencu, sektorju, zadolženemu za posamezni sklad na organu upravljanja, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, organu za potrjevanje in revizijskemu organu najkasneje v osmih dneh od zaključka kontrole.

Za postopke preverjanj pred potrditvijo instrumenta oziroma projekta, ki jih organ upravljanja pred sprejetjem Navodil za izvajanje preverjanj ni opredeljeval kot prvostopenjska preverjanja, a so bili vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, je bila, kadar so bile ugotovitve preverjanj pozitivne, predpisana izdaja dokumentov, ki so se posredovala organom, vključenim v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu.

V ureditvi za evropska sredstva je določeno, da morajo biti osebe, odgovorne za izvajanje projektov in osebe, odgovorne za izvedbo preverjanj, ter osebe, ki nadzorujejo delo oseb, ki izvedejo preverjanja, obveščene o rezultatih preverjanj ali pa da morajo imeti dostop do teh rezultatov. Določeno je tudi, da mora biti dostop do rezultatov omogočen vsem organom, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike pri konkretnem izplačilu, ter nadzornim organom.

Čas izvedbe preverjanj

Prvostopenjska preverjanja morajo biti organizirana tako, da hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake in nepravilnosti. Preverjanja se morajo opraviti pravočasno, da se popravni ukrepi lahko izvedejo še pred izplačilom iz proračuna. Trenutek

izvedbe preverjanj tik pred izplačilom je lahko ustrezen za zagotavljanje nekaterih ključnih vsebin preverjanj, vendar ne vseh. Nekateri postopki preverjanj morajo biti zato izvedeni že pred potrditvijo instrumenta oziroma pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. Le tako se npr. lahko zagotovi skladnost objavljenega instrumenta oziroma sklenjene pogodbe o sofinanciranju, ki je podlaga za izplačilo, z evropskimi in nacionalnimi pravili.

Preveril sem, ali so se preverjanja izvedla pred sprejemom posamezne odločitve in pravočasno, da so se popravni ukrepi lahko izvedli še pred izplačilom iz proračuna.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna je v 52. členu Zakona o javnih financah za vse neposredne proračunske uporabnike določeno, da je treba postopke preverjanj opraviti pred izplačilom iz proračuna, da mora predstojnik vsakega neposrednega proračunskega uporabnika kot del sistema notranjih kontrol vzpostaviti predhodno notranjo kontrolo (v skladu z Usmeritvami za notranje kontrole), da si mora neposredni proračunski uporabnik v pogodbi zagotoviti možnost sprotne nadzora nad izvajanjem projekta oziroma možnost, da proračunski uporabnik kadarkoli preverja namensko porabo sredstev in da mora finančna služba preveriti predloge pogodb pred njihovo sklenitvijo, kar določa 11. člen Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 119/2004). Podrobneje je čas izvedbe preverjanj določen v internih pravilnikih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za javno upravo, iz katerih je razvidno, da se morajo postopki preverjanj izvajati pred sprejetjem posameznih odločitev o dodelitvi sredstev. Tako se morajo še pred objavo javnega razpisa za izbor projektov opraviti določeni postopki preverjanj, npr. razpisno dokumentacijo mora pregledati več oseb. Vsaka oseba mora s svojega vidika (s pravnega, finančnega in vsebinskega) preveriti ustreznost razpisne dokumentacije. Tudi pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju se morajo izvesti podobni postopki preverjanj, ki zagotavljajo ustreznost sklenjene pogodbe. Pred izplačilom iz proračuna je treba preveriti skladnost zahtevka za izplačilo s pogodbo. V postopku do izstavitve zahtevka za povračilo se postopki preverjanj, vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, izvajajo v različnih obdobjih: tik pred izplačilom, pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju, pa tudi pred samo objavo instrumenta.

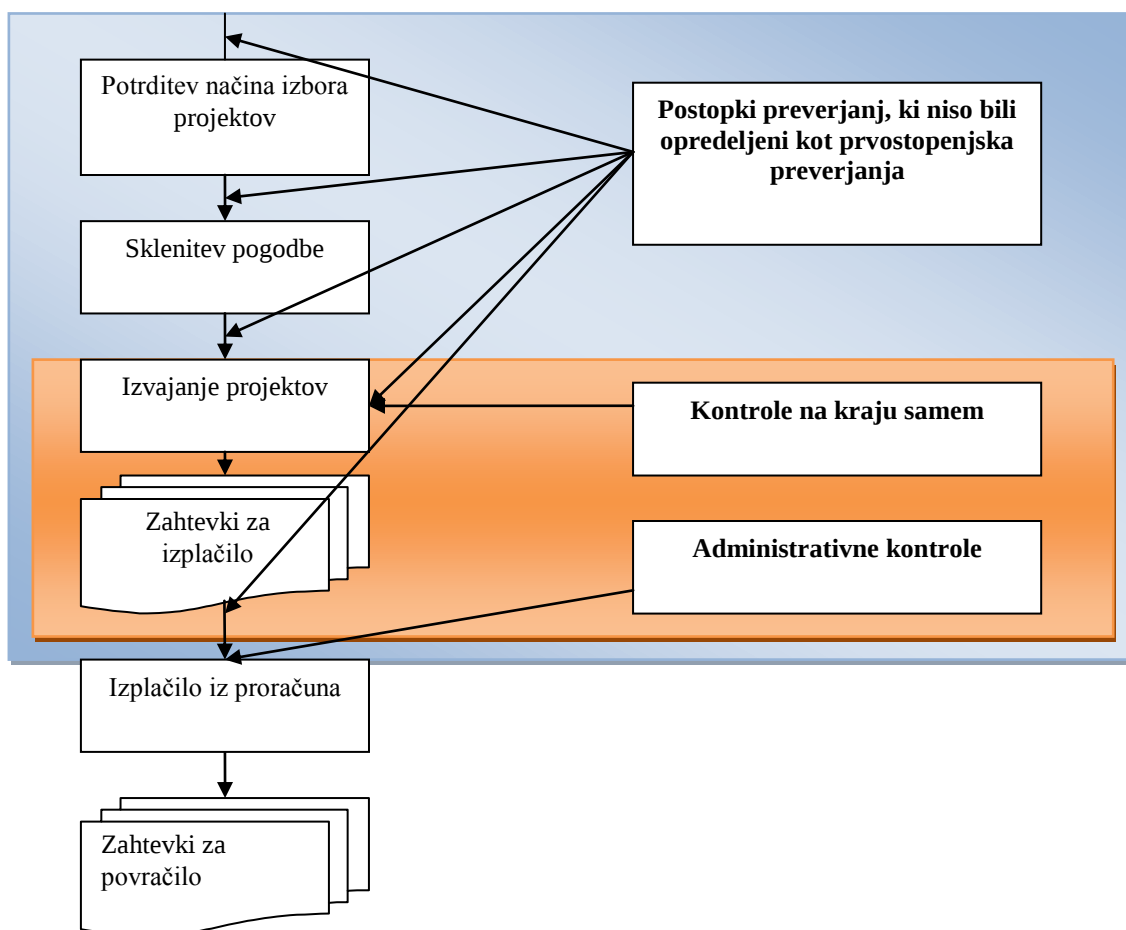
Organ upravljanja je pred sprejetjem novih Navodil za izvajanje preverjanj kot prvostopenjske kontrole opredeljeval le administrativne kontrole in kontrole na kraju samem. Predstavljali so si, da so to kontrole, ki jih pred izplačilom iz proračuna v obliki administrativnih, finančnih, tehničnih in vsebinskih kontrol in kadarkoli med trajanjem projekta v obliki administrativnih kontrol na kraju samem opravijo osebe, ki imajo v svojem opisu del in nalog navedeno, da opravljajo prvostopenjske kontrole. Preverjanja, ki so jih opravile druge osebe ali organi, ki so bili vključeni v postopek črpanja evropskih sredstev v postopku potrditve instrumenta oziroma tistih preverjanj pred podpisom pogodbe o sofinanciranju, organ upravljanja ni obravnaval kot prvostopenjska preverjanja. To napačno opredeljevanje prvostopenjskih preverjanj je bilo popravljeno s sprejetjem novih Navodil za izvajanje preverjanj, v katerih so preverjanja ustrezno opredeljena.

Administrativne kontrole se morajo izvesti pred izplačilom iz proračuna. Iz Opisov sistema upravljanja in nadzora za operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 je razvidno, da se 100 % administrativna kontrola izvede tik pred izplačilom. Organ upravljanja lahko opravlja dodatne vzorčne kontrole pred izplačilom in po njem. Čas izvedbe kontrol na kraju samem ni določen, priporočeno pa je, da se kontrolo na kraju samem izvede enkrat v življenjski dobi projekta oziroma pred zaključkom projekta.

Dodatni postopki preverjanj, vzpostavljeni za evropska sredstva, so se izvajali v obdobju do izplačila, in sicer tudi pred sklenitvijo pogodbe in celo pred potrditvijo instrumenta. Večine teh postopkov preverjanj in postopkov preverjanj za sredstva državnega proračuna organ upravljanja ni opredeljeval kot prvostopenjska preverjanja. To je razvidno iz Navodil za izvajanje preverjanj, veljavnih do 10.5.2010.

Postopke preverjanj za evropska sredstva in čas njihove izvedbe prikazujem na Sliki 9.

Slika 9: Čas izvedbe postopkov preverjanj za evropska sredstva



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenije, *Kako preverjamo izplačila za evropski denar*, 2009, str. 39.

Prvostopenjska administrativna preverjanja se morajo izvesti tik pred izplačilom iz proračuna. Preverjanja v ureditvi za sredstva državnega proračuna je treba opraviti tudi prej, to je pred objavo javnega razpisa za izbor projektov in pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. Dodatni postopki preverjanj, ki niso bili opredeljeni kot prvostopenjska preverjanja, so se izvajali tudi pred sklenitvijo pogodbe in celo pred potrditvijo instrumenta. Prvostopenjska preverjanja so se torej izvajala pred sprejetjem posamezne odločitve in v primernih trenutkih, vendar organ upravljanja vseh postopkov preverjanj (preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna in večine dodatnih postopkov preverjanj, ki niso bila opredeljena kot prvostopenjska preverjanja) ni opredeljeval kot prvostopenjska preverjanja. Organ upravljanja je kot prvostopenjska preverjanja opredeljeval le administrativne kontrole, ki se izvedejo šele tik pred izplačilom iz proračuna, in kontrole na kraju samem, zato s temi kontrolami ni bilo zadoščeno kriteriju, da se preverjanja izvedejo v trenutkih, ki bi omogočali, da se hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake in nepravilnosti.

Izvajanje preverjanj brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena

Zaradi večkratnega izvajanja enakih preverjanj je delež stroškov preverjanj v celotnih stroških izvedbe projekta višji. Pri tem ni nujno, da večkratno enako preverjanje tudi zmanjšuje tveganje za nastanek nepravilnosti in napak. Zmanjšanje tega tveganja je odvisno predvsem od kakovosti in ne od količine preverjanj, zato sem preveril, ali je za preverjanja, vzpostavljena za evropska sredstva, zagotovljeno, da se izvajajo brez nepotrebnega podvajanja.

Ob izplačilu za projekte kohezijske politike nastanejo odhodki državnega proračuna, zato se za zagotavljanje pravilnosti in smotnosti porabe teh sredstev izvajajo enaka preverjanja kot za sredstva državnega proračuna. Prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike nastanejo šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje. Pravilnost in smotnost se morata zato zagotavljati tudi s preverjanji, ki veljajo posebej za evropska sredstva. Ker pri načrtovanju organiziranosti izvajanj postopkov preverjanj za evropska sredstva niso bili upoštevani postopki preverjanj obstoječe ureditve za sredstva državnega proračuna, so se nekateri postopki preverjanj izvajali večkrat.

V Nacionalni uredbi in v Navodilih za izvajanje preverjanj, ki so veljala pred sprejetjem novih Navodil za izvajanje preverjanj, ni določbe oziroma napotkov za izogibanje večkratnim enakim kontrolam. Nasprotno, določitev organov, ki morajo izvajati prvostopenjska preverjanja, povzroča, da se morajo nekateri postopki preverjanj izvesti še enkrat. Enkrat izvede postopke preverjanj organ, katerega predstojnik je odgovoren za ta proračunska sredstva, še enkrat pa drug organ, tisti, ki mora v skladu z Nacionalno uredbo izvesti prvostopenjska preverjanja.

V Nacionalni uredbi in v Navodilih za izvajanje preverjanj, veljavnih do 10.5.2010, niso določene osebe, ki naj bi izvajale preverjanja, in tudi ni napotkov, kako določiti te osebe in kakšne morajo biti njihove kvalitete oziroma znanja. Neposredni proračunski uporabniki, katerih predstojniki so odgovorni za ta sredstva, zato sami določijo osebe, ki morajo izvajati preverjanja. Nekateri neposredni proračunski uporabniki so za te naloge določili tudi osebe, ki ne izvajajo preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna, zato se določeni postopki preverjanj podvajajo.

Kot prvostopenjska preverjanja je organ upravljanja priznaval le tiste postopke preverjanj, ki jih je imenoval administrativne kontrole in kontrole na kraju samem. Drugih postopkov preverjanj, ki so se izvajala za evropska sredstva, ni priznaval kot prvostopenjska preverjanja, čeprav so po namenu in vsebini tudi ti postopki del prvostopenjskih preverjanj. Postopki preverjanj so se zato po nepotrebnem izvajali večkrat.

Ureditev za evropska sredstva niso zagotavljala izvajanja prvostopenjskih preverjanj brez nepotrebnega podvajanja. Ker je organ upravljanja ožje opredelil prvostopenjska preverjanja in ker pri vzpostavitvi preverjanj ni bila upoštevana obstoječa ureditev za sredstva državnega proračuna ter zaradi določil Nacionalne uredbe in Navodil za izvajanje preverjanj, veljavnih do 10.5.2010, so se enaki postopki preverjanj izvajali večkrat, kar pomeni nepotrebno povečanje upravnega bremena.

Elementi učinkovite notranje kontrole

V Tabeli 4 prikazujem ugotovitve za vse kriterije, ki so podlaga za oceno o tem, ali organiziranost prvostopenjskih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole. Ugotovitve se nanašajo na obdobje pred sprejetjem novih Navodil za izvajanje preverjanj.

Tabela 4: Ugotovitve o tem, ali organiziranost preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole

Kriteriji, ki so podlaga za oceno o tem, ali organiziranost prvostopenjskih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole	Ureditev za evropska sredstva
Ustrezno načrtovanje organiziranosti preverjanj	x
Dostopnost rezultatov preverjanj	✓
Preverjanja izvajajo osebe, ki so za to najprimernejše	x
Preverjanja se opravijo ob pravem času	✓ *
Postopki preverjanj se ne podvajajo	x
Ali organiziranost prvostopenjskih preverjanj temelji na elementih učinkovite notranje kontrole in je vzpostavljena brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena	x

*Postopki preverjanj so se sicer opravili v pravem času, vendar organ upravljanja vseh postopkov ni opredeljeval kot prvostopenjska preverjanja.

Organiziranost preverjanj v ureditvi za evropska sredstva ni bila vzpostavljena brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena in ni temeljila na elementih učinkovite notranje kontrole. Kljub zagotavljanju dostopnosti rezultatov preverjanj vsem tistim udeležencem, osebam in organom, za katere je ustrezno, da ta dostop imajo, in izvajanju prvostopenjskih kontrol v pravem času, namreč:

- organ upravljanja ni ustrezno načrtoval organiziranosti prvostopenjskih kontrol,
- nekaterih preverjanj, ki so bila sicer opravljena pred sprejetjem odločitve oziroma dovolj kmalu, da se popravni ukrepi lahko izvedejo še pred izplačilom iz proračuna, organ upravljanja ni opredeljeval kot prvostopenjska preverjanja – ta pomanjkljivost se je popravila z novimi Navodili za izvajanje preverjanj,
- obstoječa ureditev za evropska sredstva ni zagotavljala izvajanja prvostopenjskih preverjanj brez nepotrebnega podvajanja in s tem brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena.

SKLEP

Državljeni Evropske unije imajo pravico do tega, da se s sredstvi Evropske unije pravilno gospodari in so kontrolirana po vsej Evropski uniji. Temelj uspešnega gospodarjenja z evropskimi sredstvi je v učinkovitih in zanesljivih sistemih notranjega nadzora na vseh ravneh gospodarjenja. Pridobljena finančna sredstva so namenska, kar pomeni, da smejo biti porabljena le v namene, za katere so pridobljena. Ker gre za davkoplačevalska sredstva, je nadzor nad finančno porabo izjemno pomemben.

Izvajanje prvostopenjskih kontrol projektov, sofinanciranih iz sredstev kohezijske politike, je obvezen in zelo pomemben korak pri črpanju evropskih sredstev. Sprotno in kakovostno izvajanje kontrol omogoča nemoteno črpanje sredstev evropskih skladov. Če sistem izvajanja preverjanj ni učinkovito organiziran, obstaja tveganje, da to negativno vpliva na obseg in uspešnost črpanja evropskih sredstev in da nepravilnosti pri črpanju ne bi bile pravočasno ugotovljene ali pa sploh ne bi bile. Posledica tega so lahko finančni popravki ali trajna izguba dela sredstev.

Vzpostavitev učinkovitega sistema prvostopenjskih preverjanj za evropska sredstva poleg postopkov preverjanj, ki so že vzpostavljeni za sredstva državnega proračuna (aktivnosti od oblikovanja in potrditve načina izbora projektov, izbire projektov, izvajanja projektov do izstavitve zahtevka za izplačilo) obvezno vključuje tudi postopke, ki ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb (vključuje tudi vse postopke preverjanj, ki so bili dodatno vzpostavljeni zaradi sofinanciranja iz evropskega proračuna).

Na podlagi ugotovitev o učinkovitosti organiziranja prvostopenjskih preverjanj ocenjujem, da izvajanje preverjanj ni bilo učinkovito organizirano. Čeprav je bilo izvajanje preverjanj organizirano tako, da omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, organiziranost izvajanja teh preverjanj ne temelji na elementih učinkovite notranje kontrole in preverjanja niso bila vzpostavljena tako, da se ne bi povečalo upravno breme.

V ureditvi za sredstva državnega proračuna ni vzpostavljenih enotnih pisnih standardov in postopkov za preverjanje izplačil. Vzpostavljeno je administrativno preverjanje zahtevka za izplačilo, pregledi projektov na kraju samem pa niso posebej predvideni. Ključne vsebine, predpisane z Uredbo 1083/2006/ in Uredbo 1828/2006/ES, niso povzete v nacionalni zakonodaji, preverjanja se morajo izvajati za vse ključne vsebine, saj se le tako lahko zagotovi zakonita, namenska, učinkovita in gospodarna poraba sredstev. Zahtevano je dokumentiranje opravljenih preverjanj, niso pa opredeljeni način, vsebina in postopek dokumentiranja.

Ob izplačilu za projekte kohezijske politike najprej nastanejo odhodki državnega proračuna, šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropskih uredb nastanejo tudi prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike. Za projekte kohezijske politike je zato treba pred izplačilom iz državnega proračuna izvesti enake postopke, kot bi jih izvedli, kadar gre le za običajno financiranje iz državnega proračuna. Ker ureditev za sredstva državnega proračuna v celoti ne omogoča izpolnitev zahtev evropskih uredb, bi bilo treba to ureditev dopolniti tako, da bi se brez nepotrebnega povečanja upravnega bremena zadostilo zahtevam evropskih uredb, ki se nanašajo na prvostopenjska preverjanja.

V ureditvi za evropska sredstva so bili vzpostavljeni dodatni postopki preverjanj, pri tem pa niso bili upoštevani že obstoječi postopki preverjanj za sredstva državnega proračuna in teh dodatnih postopkov preverjanj ne izvajajo vedno najustreznejše osebe. Enaki postopki

preverjanj se tako izvajajo večkrat. Postopki prvostopenjskih preverjanj se sicer izvajajo v trenutkih, ki bi omogočali, da se hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo in odpravijo morebitne napake, vendar pa organ upravljanja ni ustrezno načrtoval organiziranosti preverjanj in vseh postopkov preverjanj ni priznaval kot prvostopenjska preverjanja. Ti postopki skupaj pa omogočajo, da so zahteve evropskih uredb izpolnjene.

LITERATURA IN VIRI

1. Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure*. Paris: OECD.
2. Allen, R. et al. (1996): *Vodstvena kontrola v moderni državni upravi: nekaj primerjalnih prikazov*. Paris: SIGMA – OECD.
3. Andersson Pench, L. (2008). The Managing Authority – Keystone of the Control System. *Gradivo iz seminarja Control of structural actions – meeting the challenge*. Bruselj: Evropska komisija. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/manauth/programme_en.htm
4. Bučar, M., Karnar, P., Ciraj, A. M., & Kajnc, S. (2007). *Strukturni skladi v Sloveniji – Zadolostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Evropska komisija – Sébert, F. (2008). Management verifications. *Gradivo iz seminarja Control of structural actions – meeting the challenge*. Bruselj: Evropska komisija. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/manauth/programme_en.htm.
6. Evropska komisija (2003). *Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukturne sklade*. Bruselj: Evropska komisija.
7. Evropska komisija (2008). *Guidance document on management verification to be carried out by member states on operations so-financed by the Structural Funds and Cohesion Fund for the 2007–2013 programming period*. COCOF 08/0020/04–EN. Bruselj: Evropska komisija.
8. Evropska komisija (2008). *Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems in Member States (2007–2013 programming period)*. COCOF 08/0019/00–EN. Bruselj: Evropska komisija.
9. Gorjup, M. (2009). *Kako pripraviti izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ*. Ljubljana: Planet GV.
10. Hubbard, L. (2000). *Control Self-Assessment: A practical Guide*. Altamonte Springs: The Institute of Internal Auditors.
11. Medinstitucionalni sporazumom med Evropskim parlamentom, Evropskim svetom in Evropsko komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju. *Uradni list Evropske unije* št. L 139/2006.
12. Ministrstvo za gospodarstvo (2010) *Interno gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
13. Ministrstvo za gospodarstvo (2010). *Interni viri*. Najdeno 10. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.mg.gov.si/si/o_ministrstvu/.
14. Ministrstvo za javno upravo (2010). *Interni viri*. Najdeno 10. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/organizacija/.
15. Ministrstvo za javno upravo (2010). *Interno gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
16. Mrak, M., Mrak, M., & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
17. Netherlands Court of Auditors (2006). *EU Trend Report 2006*. Hague: Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Auditors).

18. OECD (2004). *Internal Control Systems in Candidate Countries*. Volume I. Paris: SIGMA – OECD. Najdeno 15. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/35/38/34891146.pdf>.
19. Pogodba o delovanju Evropske unije. *Uradni list Evropske unije* št. C 83/2010).
20. Poljak, T. (2008). *Analiza nepravilnosti pri zbiranju in uporabi sredstev Evropske unije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
21. Pospeh, T. (2008). *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja in evropska kohezijska politika v Republiki Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 50/2007, 114/2007, 61/2008, 99/2009.
23. Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 119/2004.
24. Pravilnik o usmeritvah za uskaljeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih finance. *Uradni list RS* št. 72/2002.
25. Računsko sodišče Republike Slovenije (2008). *Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4425557ED5394AA5C125740A0020EAEF>.
26. Računsko sodišče Republike Slovenije (2009). *Revizijsko poročilo: Kako preverjamo izplačila za evropski denar*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/86C7939B9BD82414C125759E0017F666>.
27. Slovenski inštitut za revizijo (2005). *Smernice za standarde notranjega kontroliranja za javni sektor*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
28. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko *Interno gradivo*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
29. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007). *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
30. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2007). *Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES z vsemi spremembami*. (2007). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
31. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. (2010). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
32. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
33. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007). *Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
34. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007). *Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program razvoja človeških*

- virov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
35. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2009). *Priročnik za prijavitelje projektov na področju evropskega socialnega sklada*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
 36. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Interni viri*. Najdeno 10. junija 2010 na spletnem naslovu www.svlr.gov.si/si/o:sluzbi/organigram/.
 37. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2010). *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Najdeno 20. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/>.
 38. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2010). *Internal Control – Integrated Framework. Executive Summary*. Najdeno 15. junija 2010 na spletni strani <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>
 39. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (2004). *Usmeritve za notranje kontrole*. Ljubljana: Republika Slovenija. Ministrstvo za finance. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.
 40. Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (2010). *Interni viri*. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.unp.gov.si/>.
 41. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti (2007). *Nova sredstva, boljši predpisi. Pregled novih finančnih predpisov in možnosti financiranja za obdobje 2007–2013*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
 42. Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002. *Uradni list Evropske unije* št. L 357/2002, spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1261/2005. *Uradni list Evropske unije* št. L, št. 201/2005, Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 1248/2006. *Uradni list Evropske unije* št. L 227/2006 in Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007. *Uradni list Evropske unije* št. L 111/2007 ter popravljena s Popravkom. *Uradni list Evropske unije* št. L 345/2005.
 43. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. *Uradni list RS* št. 17/2009, 40/2009, 3/2010, 31/2010.
 44. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu ter Kohezijskem skladu. *Uradni list Evropske unije* št. L 210/2006.
 45. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti. *Uradni list Evropske unije* št. L 248/2002, spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006. *Uradni list Evropske unije* št. L 390/2006 in Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007. *Uradni list Evropske unije* št. L 343/2007 in popravljena s Popravkom. *Uradni list Evropske unije* št. L 99/2007 in Popravkom. *Uradni list Evropske unije* št. L 48/2008.
 46. Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. *Uradni list Evropske unije* št. L 371/2006.
 47. Worstner, P. in sodelavci (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV založba.
 48. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008. *Uradni list RS* št. 126/2006, 66/2007.

49. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 110/2002, 56/2002, 127/2006, 14/2007, 109/2008, 49/2009, 38/2010).
50. Zgonc, B. (2009). *Učinkovitost delovanja notranjih kontrol pri izvrševanju proračuna neposrednega proračunskega uporabnika* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
51. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev (1995). *Smernice za standarde notranje kontrole*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev.

