

**Univerza v Ljubljani**  
**EKONOMSKA FAKULTETA**

**SPECIALISTIČNO DELO**

**NADZOR PORABE SREDSTEV EVROPSKE UNIJE**

**V Ljubljani, avgust 2006**

**Irena Kos**

## **IZJAVA**

Študentka IRENA KOS izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Etelke Korpič-Horvat in v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
1.1	OPREDELITEV PROBLEMA	1
1.2	CILJ SPECIALISTIČNEGA DELA	2
1.3	METODE PROUČEVANJA IN ZASNOVA	3
<b>2</b>	<b>PRORAČUN EVROPSKE UNIJE</b>	<b>4</b>
2.1	IZVAJANJE EVROPSKEGA PRORAČUNA	6
2.1.1	<i>Določitev proračuna EU</i>	7
2.1.2	<i>Upravljanje s sredstvi EU</i>	8
2.1.3	<i>Reorganizacija finančnega nadzora evropskega proračuna</i>	9
2.1.4	<i>Pravni red EU za področje finančnega nadzora</i>	11
2.1.5	<i>Finančna uredba, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti</i>	12
<b>3</b>	<b>PREDSTAVITEV PROGAMOV SOCRATES IN LEONARDO DA VINCI</b>	<b>13</b>
3.1	PRAVNA PODLAGA ZA IZVAJANJE PROGRAMOV SOCRATES IN LEONARDO	16
3.2	PREDSTAVITEV CENTRA ZA MOBILNOST IN EVROPSKE PROGRAME IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA	18
<b>4</b>	<b>NADZOR PORABE SREDSTEV EU V SLOVENIJI</b>	<b>23</b>
4.1	PRILAGODITEV ZAKONODAJE ZAHTEVAM EU	25
4.1.1	<i>Zahteve Komisije na področju finančnega nadzora</i>	26
4.2	SISTEM NADZORA JAVNIH FINANC V SLOVENIJI	27
4.2.1	<i>Kontrolno okolje v RS</i>	27
4.2.2	<i>Notranji nadzor v Sloveniji</i>	29
4.2.3	<i>Obvladovanje tveganj pri izvajanju programov Socrates in Leonardo</i>	32
4.2.4	<i>Neodvisna notranja revizija</i>	33
<b>5</b>	<b>NADZOR PORABE SREDSTEV PROGRAMOV SOCRATES IN LEONARDO</b>	<b>35</b>
5.1	NADZOR PORABE SREDSTEV PRI KOMISIJI	35
5.1.1	<i>Notranji nadzor pri Komisiji</i>	35
5.1.2	<i>Zunanji nadzor Komisije</i>	36
5.2	NADZOR POSLOVANJA NA	38
5.2.1	<i>Finančna revizija NA</i>	39
5.2.1.1	<i>Področje revizije</i>	41
5.2.1.2	<i>Revizijsko razkritje</i>	42
5.2.1.3	<i>Revizorsko mnenje</i>	42
5.2.2	<i>Revidiranje delovanja notranjih kontrol</i>	43
5.2.2.1	<i>Področje revizije</i>	43
5.2.2.2	<i>Revizijsko razkritje</i>	45
5.2.2.3	<i>Revizorsko mnenje</i>	46
5.2.3	<i>Ukrepi Evropske komisije</i>	46
5.2.4	<i>Nadzor NA s strani Urada RS za nadzor proračuna</i>	46
5.2.5	<i>Certificiranje pogodb</i>	47
5.3	NADZOR PORABE SREDSTEV PRI KONČNIH PREJEMNIKIH SREDSTEV	48
5.3.1	<i>Pogodbene določbe o kontroli in reviziji</i>	49
5.3.2	<i>Vrste finančnih kontrol in revizij pri končnih upravičencih</i>	49
5.3.2.1	<i>Nadzorni obiski</i>	50
5.3.2.2	<i>Revizija na podlagi predloženih dokumentov</i>	51
5.3.2.3	<i>Revizija na mestu samem</i>	52
5.3.2.4	<i>Področje revizije na mestu samem</i>	53
5.4	POROČANJE O NADZORU PORABE PRI PREJEMNIKIH SREDSTEV	53
5.4.1	<i>Uspešnost finančne kontrole in revizije pri končnih uporabnikih</i>	54
5.5	ZUNANJI NADZOR V REPUBLIKI SLOVENIJI	56
5.6	USPEŠNOST NOTRANJEGA NADZORA	57
<b>6</b>	<b>SKLEP</b>	<b>59</b>
<b>7</b>	<b>LITERATURA IN DRUGI VIRI</b>	<b>63</b>
7.1	LITERATURA	63
7.2	PRAVNI IN DRUGI VIRI	64

<b>PRILOGE</b> .....	<b>I</b>
PRILOGA I: STRUKTURA PROGRAMA SOCRATES.....	II
PRILOGA II: STRUKTURA PROGRAMA LEONARDO .....	III
PRILOGA III: VPRAŠALNIK.....	IV

## SEZNAM SLIK

SLIKA 1: RAZDELITEV EVROPSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2006.....	4
SLIKA 2: RAZDELITEV SREDSTEV V OKVIRU DG EAC ZA LETO 2006.....	6
SLIKA 3: AKCIJE V OKVIRU PROGRAMA SOCRATES NA CENTRU.....	15
SLIKA 4: POVEZANOST AKCIJ V OKVIRU PROGRAMA LEONARDO .....	16
SLIKA 5: RAZMERJA MED CENTROM, MŠŠ IN EK.....	21
SLIKA 6: KROG UPRAVLJANJA S TVEGANJI.....	31
SLIKA 7: SISTEM NOTRANJEGA NADZOR PRI KOMISIJI.....	36
SLIKA 8: POTEK SREDSTEV MED KOMISIJO, NA IN KONČNIM PREJEMNIKOV.....	39
SLIKA 9: RAZMERJA MED KOMISIJO, NA IN KONČNIM PREJEMNIKOM EVROPSKIH SREDSTEV.....	55
SLIKA 10: TRADICIONALNI MODEL 3-E .....	57

## SEZNAM TABEL

TABELA 1: NADZOR PORABE SREDSTEV PROGRAMOV SOCRATES IN LEONARDO V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	23
TABELA 2: MOŽNA TVEGANJA PRI IZVAJANJU PROGAMA SOCRATES COMENIUS .....	33
TABELA 3: PREGLED VIROV FINANCIRANJA PO POGODBAH O DELOVANJU NA V €.....	40
TABELA 4: PREGLEDANA DOKUMENTACIJA .....	41
TABELA 5: KONČNI PREGLED UPRAVIČENIH IN NEUPRAVIČENIH STROŠKOV IN PRIHODKOV.....	42
TABELA 6: RAZKRITJA V ŽIVLJENJSKEM CIKLU PROJEKTOV .....	45
TABELA 7: RAZKRITJA NOTRANJE KONTROLE.....	45
TABELA 8: PRIMER POROČILA O FINANČNI KONTROLI IN REVIZIJI LEONARDO MOBILNOST ZA ZADNJI DVE ZAKLJUČENI LETI.....	54
TABELA 9: PRIKAZ VSEH OPRAVLJENIH FINANČNIH KONTROL IN REVIZIJ V ZADNJIH DVEH LETIH.....	56

## SEZNAM UPORABJENIH KRATIC

AKTRP	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
ARR	Agencija za regionalni razvoj
BDP	Bruto družbeni produkt
CFPE	Centralna finančna in pogodbena enota
CMEPIUS	Center za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja
DAS	fr. Déclaration d'assurance
DG	fr. Direction générale
EAC	ang. Education and Culture
EC	ang. European Commission
ECTS	ang. European Credit Transfer System
EK	Evropska komisija
ERS	Evropsko računsko sodišče
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
IAC	ang. Internal Audit Capability
IAS	ang. Internal Audit Service
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NA	Nacionalna agencija
NS	Nacionalni sklad
OLAF	fr. Office européen de lutte antifraude
PIFC	Public Internal Financial Control
PDTR	Posebni devizni transakcijski račun
RS	Republika Slovenija
TEC	Treaty establishing the European Community
VIZ	Vzgoja in izobraževanje
ZJF	Zakon o javnih financah



# 1 UVOD

## 1.1 Opredelitev problema

Že pred vstopom v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) leta 2004, je Slovenija črpala sredstva iz evropskega proračuna. Med pripravami na vstop je morala prilagoditi svojo zakonodajo in s tem tudi zahteve glede nadzora porabe javnih sredstev, med katere spadajo tudi sredstva, prejeta iz evropskega proračuna. To je zahtevalo reformo javnih financ in sistem njihovega nadzora.

Glede na vsebino finančnega nadzora EU sta že v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti<sup>1</sup> (v nadaljevanju Pogodba) določeni dve temeljni vrsti nadzora: zunanji in notranji nadzor. V 279. členu Pogodba določa, da mora Evropski svet (v nadaljevanju Svet) sprejeti finančne uredbe, ki podrobno določajo postopke za pripravo in izvrševanje proračuna ter predložitev in revizijo poročila o izvrševanju proračuna. V 248. členu Pogodba določa, da se revizija v državah članicah opravi v povezavi z nacionalnimi revizijskimi organi ali, če ti nimajo potrebne pristojnosti, s pristojnimi nacionalnimi službami.

Komisija je 25. junija 2002 sprejela novo Finančno uredbo<sup>2</sup>, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti<sup>3</sup>, na podlagi le-te pa tudi Pravila za izvedbo Finančne uredbe. Določila te uredbe so upoštevana v vseh pogodbah s Komisijo in jih morajo dosledno upoštevati vsi prejemniki evropskih sredstev.

V Sloveniji je odgovorna institucija za opravljanje zunanjega nadzora porabe javnih sredstev Računsko sodišče. Zunanji nadzor je bil v glavnem že vzpostavljen, potrebno je bilo urediti notranji nadzor, predvsem z novimi zakonskimi podlagami. To je bilo urejeno z Zakonom o javnih financah<sup>4</sup>, ki opredeljuje sistem notranjega nadzora javnih financ za proračunske uporabnike. Potrebno je bilo definirati model notranjega nadzora, vzpostaviti sistem in določiti postopke za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti.

Notranja revizija pomaga proračunskemu uporabniku doseči njegove cilje s sistematičnim pristopom za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in procesov upravljanja. Predmet revidiranja so vsi sistemi, postopki, dogodki in dejavnosti proračunskega uporabnika. Je funkcionalno sredstvo, s katerim predstojnik ali poslovodni

---

<sup>1</sup> Treaty establishing the European Community (TEC), 2.10.1997 (OJ C 340,10.11.1997)

<sup>2</sup> Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002

<sup>3</sup> Evropska skupnost je sestavljena iz Evropske unije (EU), Skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) ter Evropske agencije za jedrsko energijo (Evratom)

<sup>4</sup> Zakon o javnih financah – ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 30/02 in 56/02

organ proračunskega uporabnika dobi zagotovilo iz notranjega vira, da notranje kontrole učinkovito delujejo in dosegajo cilje notranjega kontroliranja.

Slovenija je že kot kandidatka za članstvo v EU s 1. majem 1999 pričela partnersko sodelovati v skupnih izobraževalnih programih EU. Sodelovanje je potekalo v okviru njenih treh največjih programov: Socrates, Leonardo da Vinci (v nadaljevanju Leonardo) in Mladina<sup>5</sup>. Programi se izvajajo preko nacionalnih agencij (v nadaljevanju NA). V okviru Centra za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, na kratko CMEPIUS (v nadaljevanju Center), delujeta dve NA, in sicer ena za program Socrates in ena za program Leonardo. Naloge, ki jih mora NA opravljati za izvajanje programov na nacionalni ravni, so določene v odločbah, ki sta jih sprejela Evropski parlament (v nadaljevanju Parlament) in Svet. Sistem centraliziranega indirektnega vodenja preko mreže NA je postal možen z uvedbo novih Finančnih pravil, ki omogočajo dodelitev nalog izvajanja javne uprave, vključno s porabo proračunskih sredstev, mreži NA. V skladu z novimi Finančnimi pravili je Komisija vzpostavila triletni program nadzora, ki zagotavlja, da bo poslovanje NA pregledano do konca leta 2006. Glavni cilj kontrole njihovega poslovanja je ugotoviti, kako poslujejo z vidika izvajanja decentraliziranih akcij kot njihovega celotnega delovanja.

NA morajo po odločbi Sveta vsako leto preveriti porabo sredstev pri določenem številu končnih prejemnikov. Vsebina in način pregleda sta določena v pogodbah med Nacionalno agencijo in končnimi prejemniki<sup>6</sup> sredstev. Ti morajo NA zagotoviti možnost vpogleda v dokumentacijo in dokazati upravičeno porabo sredstev. O ugotovitvah NA poroča Komisiji.

## **1.2 Cilj specialističnega dela**

Cilj specialističnega dela je, predstaviti nadzor porabe evropskih sredstev, ki se nanaša na programa Socrates in Leonardo. Ugotavljala sem, kako deluje sistem nadzora porabe sredstev v programih Socrates in Leonardo na treh nivojih:

- pri Komisiji,
- pri Nacionalni agenciji in
- pri končnem prejemniku sredstev v Sloveniji.

Smotrnost porabe evropskih sredstev lahko, glede na svoja pooblastila, preverita tudi Računsko sodišče RS in Evropsko računsko sodišče, vendar to ni predmet te naloge.

Cilj specialistične naloge je tudi na primeru ugotoviti, ali je Slovenija prilagodila svojo zakonodajo zahtevam EU na področju nadzora porabe javnih sredstev. Komisija zahteva tako vzpostavitev nadzora, ki omogoča preverjanje porabe evropskih sredstev do zadnjega končnega prejemnika. Sodoben, učinkovit in pregleden sistem nadzora javnih financ, kamor

---

<sup>5</sup> NA za program Mladina deluje v okviru zavoda MOVIT – zavod za razvoj mobilnosti mladih.

<sup>6</sup> Končni prejemniki so lahko osebe javnega in zasebnega prave ter fizične osebe.



sodijo tudi sredstva, prejeta iz evropskega proračuna, naj bi omogočil pregled nad smotrno porabo sredstev ter odkrival, preprečeval in odpravljajl morebitne nepravilnosti in goljufije.

### **1.3 Metode proučevanja in zasnova**

Pri izdelavi specialistične naloge sem uporabila teoretično metodo kompilacije in komparacije, metodo analize in sinteze, metodo abstrakcije in konkretizacije ter proučevanje teoretičnih podlag za finančni nadzor. Pridobila sem podatke o izvajanju in porabi sredstev v programih Socrates in Leonardo. Finančni podatki zajemajo obdobje od leta 2000 do leta 2005, fizični kazalci pa zadnji dve zaključeni leti po posameznih projektih. Pri proučevanju teoretičnih podlag sem se oprla na tujo in domačo strokovno literaturo in vire. Predstavila sem svoje izkušnje, pridobljene v praksi na področju nadzora porabe evropskih sredstev, v veliko pomoč pa mi je bilo znanje, pridobljeno ob študiju na specialističnem programu.

Specialistična naloga je razdeljena na šest poglavij. V prvem poglavju so opredeljeni problemi, nameni in cilji specialističnega dela. V drugem poglavju je predstavljen proračun EU, določitev proračuna, način upravljanja s sredstvi in sistem nadzora porabe. Pravni red EU vpliva na področje nadzora porabe sredstev in je osnova za vzpostavitev podobnih struktur v vseh državah članicah, ki porabljajo evropska sredstva in morajo njihovo porabo nadzorovati.

V tretjem delu sem predstavila progama Socrates in Leonardo da Vinci, pravne podlage, ki omogočajo njuno izvajanje in Center, kjer izvajanje poteka.

Nadzor porabe evropskih sredstev na nacionalnem nivoju je vsebina četrtega poglavja. Del nacionalne zakonodaje je bilo potrebno prilagoditi evropskim zahtevam in vzpostaviti sistem nadzora javnih financ.

Peti del predstavlja predstavitev praktičnega primera nadzora porabe evropskih sredstev na primeru programov Socrates in Leonardo. To sta dva od mnogih programov, ki potekajo v Sloveniji, način nadzora pa je v osnovi pri vseh enak. Slovenija sodeluje v teh dveh programih že od leta 1999, torej še pred tem, ko je postala polnopravna članica EU. Gre za nadzor na različnih nivojih: pri Komisiji, ki je edina odgovorna za izvrševanje sredstev, pri Centru, ki prejema in razdeljuje evropska sredstva, kot tudi za nadzor porabe pri končnih prejemnikih teh sredstev. Poskušala bom odgovoriti na vprašanje, ali se je Slovenija ustrezno prilagodila zahtevam EU po vzpostavitvi nadzora porabe sredstev in, ali na prikazanem primeru sistem deluje.

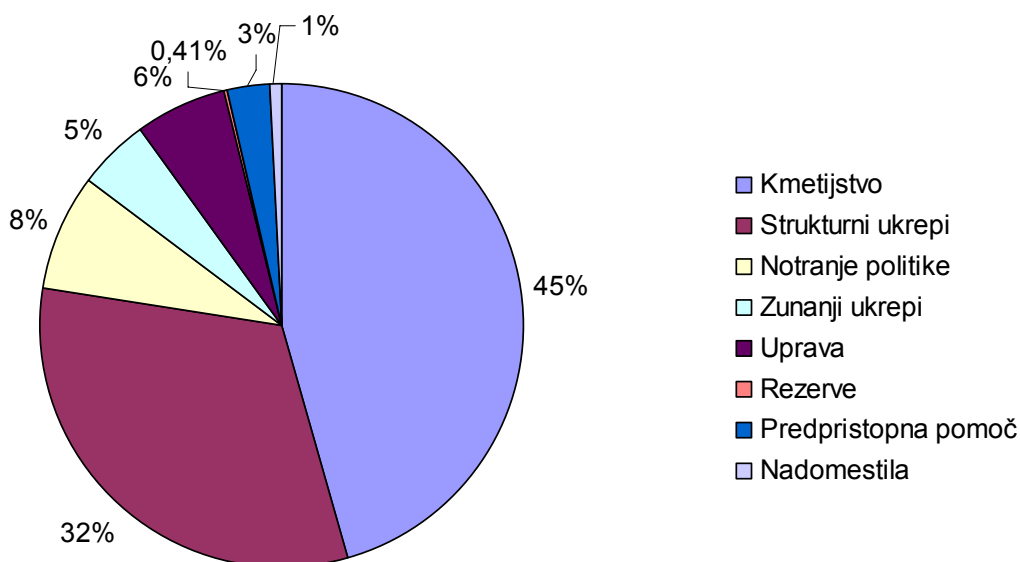
Nalogo bom zaključila s sklepnimi ugotovitvami in predlogi za morebitno izboljšanje nadzora porabe.

## 2 PRORAČUN EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je edinstvena organizacija glede na pravno obliko, obseg in kompleksnost. Njen proračun je povezan z mnogimi sloji različnih procedur, tako v okviru evropskih institucij, kot tudi v državah članicah in državah upravičenkah. Vodenje je otežkočeno zaradi velikega števila programov, milijonov upravičencev in vključevanja velikega števila različnih organizacij v državah članicah, ki predstavljajo administrativne in kulturne razlike (Caldeira v Garcia Crespo, 2005, str. 184).

Evropski proračun financira izvajanje raznih politik, določenih s strani držav članic EU in izdatke vseh evropskih institucij<sup>7</sup>. Višino porabe na podlagi predloga Komisije potrdira parlament in Svet. Letni proračun za leto 2005 je znašal 106 milijard €, kar predstavlja 1,004 odstotka BDP vseh držav članic po širitvi<sup>8</sup>. To omogoča Komisiji, da financira aktivnosti, programe in projekte v okviru letnih sprejetih usmeritev. V letu 2006 proračun znaša 121 milijard €. Od tega največji delež predstavljajo **sredstva za kmetijstvo** v višini 51 milijard € (EU Budget at a Glance, EC 2006).

Slika 1: Razdelitev evropskega proračuna za leto 2006



Vir: Budget On Line, EC 2006

<sup>7</sup> Evropska unija ima pet institucij: Evropski parlament, Evropsko komisijo, Evropski svet, Evropsko računsko sodišče in Sodišče Evropskih skupnosti

<sup>8</sup> Po širitvi predstavlja države članice 25 držav.

Drugo največje področje, z 32 odstotnim deležem celotnega evropskega proračuna, so **strukturni ukrepi**, kamor sodijo strukturni skladi ter kohezijski sklad.

**Sredstva za notranje politike** so za leto 2006 predvidena v višini 9 milijard €, kar predstavlja 8 odstotkov celotnega evropskega proračuna. Notranje politike pokrivajo naslednja področja:

- Šesti okvirni program
- **Izobraževanje in kultura**
- Gospodarstvo in socialne zadeve
- Zaposlovanje
- Podjetja
- Okolje
- Pravosodje in notranje zadeve
- Zdravje in zaščita potrošnikov
- Energija in transport

Sem sodita tudi programa Socrates in Leonardo, ki ju upravlja DG<sup>9</sup> Education and Culture<sup>10</sup>. Splošni cilj DG EAC je okrepiti človeško razsežnost Evrope z razvijanjem občutka za evropsko državljanstvo in prispevanjem k oblikovanju evropskega prostora za izobraževanje in usposabljanje.

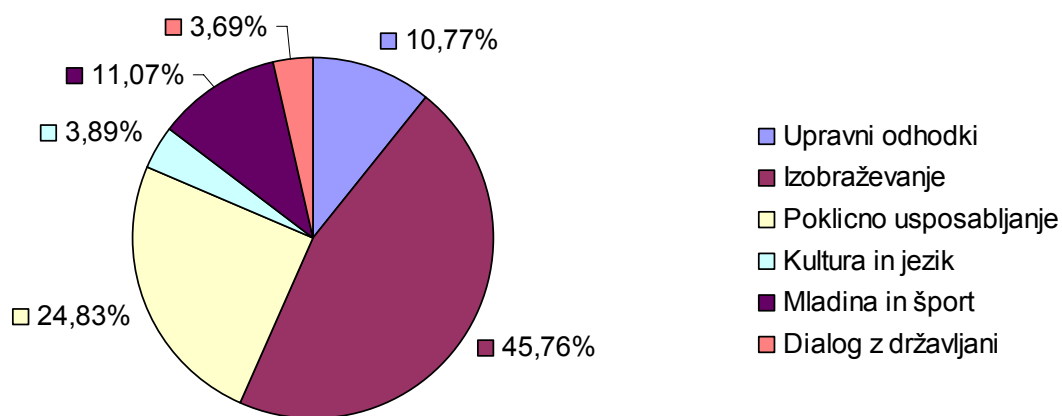
Najpomembnejša naloga vzgoje in izobraževanja je spremeniti soodvisnost v zeleno solidarnost. Zasnova vseživljenjskega izobraževanja je eden izmed ključev za uspešen začetek 21. stoletja, ker presega tradicionalno ločevanje med začetnim in stalnim izobraževanjem. Hitre spremembe sveta zahtevajo, da se človek nauči učiti. Spremembe v tradicionalnem načinu življenja zahtevajo boljše razumevanje drugih ljudi, kultur in ostalega sveta (Delors et al., str. 21). To je eden glavnih ciljev programov na področju izobraževanja in usposabljanja.

---

<sup>9</sup> Iz francoskega izraza »Direction générale« – kratica DG

<sup>10</sup> DG Education and Culture na kratko DG EAC – Generalni direktorat za Izobraževanje in kulturo

Slika 2: Razdelitev sredstev v okviru DG EAC za leto 2006



Vir: Budget On Line, EC 2006

Največji delež od 1,003 milijonov € v DG EAC je namenjen izobraževanju in poklicnemu usposabljanju, to pa sta področji, ki ju pokrivata programa Socrates in Leonardo.

## 2.1 Izvajanje evropskega proračuna

Evropska komisija je odgovorna za izvajanje evropskega proračuna in te odgovornosti ne more prenesti na drugo osebo oziroma izvajalca. V skladu s Pogodbo je za izvajanje proračuna Evropskih skupnosti odgovorna Komisija. Pogodba v svojem 205. členu določa, da Komisija izvaja proračun v skladu z določbami uredb, izdanih na podlagi 209. člena, na svojo odgovornost in v mejah dodeljenih sredstev, pri čemer upošteva načela preudarnega finančnega vodenja. Pogodba o ustanovitvi zavezuje tudi države članice, da varujejo finančne interese Evropske skupnosti pred prevaro in nepravilnostmi. Pri tem morajo ravnati tako, kot da bi šlo za njihove lastne finančne interese (Revizor 1999, str. 144).

Proračun EU se financira iz lastnih sredstev in drugih prihodkov. Lastna sredstva so tisti prihodki, ki pripadajo EU samodejno za financiranje njenega proračuna, ne da bi bilo potrebno sprejemati kakršnekoli dodatne sklepe na nacionalni ravni. Skupni znesek lastnih sredstev, potreben za financiranje proračuna, so skupni odhodki, od katerih se odštejejo drugi prihodki in ne sme presegati 1,24 odstotkov bruto nacionalnega dohodka EU. Osnovna pravila o sistemu lastnih sredstev so določena v Sklepu Sveta<sup>11</sup> ki ga je svet soglasno sprejel in so ga ratificirale vse države članice.

<sup>11</sup> Sklep sveta št. 2000/597/ES, Euratom

**Lastna sredstva** lahko razdelimo na naslednje kategorije:

- tradicionalna lastna sredstva, ki so sestavljena iz kmetijskih dajatev in prelevmanov za sladkor na eni strani ter carine na drugi,
- lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost,
- lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega prispevka,
- mehanizem za popravek proračunskega ravnovesja v dobro Združenega kraljestva.

**Drugi prihodki** so tisti del splošnega proračuna, ki se ne financira iz lastnih sredstev. Vključujejo davke in druge odbitke od osebnih prejemkov zaposlenih v institucijah EU, bančne obresti, prispevke držav nečlanic, povračila neporabljene pomoči Skupnosti, zamudne obresti in saldo iz prejšnjega leta (Finančno poročilo 2004, str. 1-2).

### **2.1.1 Določitev proračuna EU**

Višina letne porabe je določena na podlagi pogajanj med Parlamentom in Svetom, osnutek predloga pa pripravi Komisija. Evropska poraba je omejena s sporazumi, prav tako ne more biti primanjkljaja, kar pomeni, da morajo prihodki pokriti celotne stroške. Prihodek Komisije predstavljajo trije glavni viri:

- carine,
- delež davka na dodano vrednost vsake države članice,
- direktni prispevek držav članic, ki temelji na velikosti njihovega BDP.

Sprejemanje proračuna Evropskih skupnosti opredeljuje Pogodba v poglavju Finančni predpisi. Proračun se sprejema za obdobje enega leta. Pripravijo ga posamezne inštitucije Skupnosti in ga posredujejo Komisiji, ki pripravi predhodni osnutek skupnega proračuna. Predhodni predlog proračuna Komisija predloži Svetu kot tudi v vednost Parlamentu. Vsebuje povzetek skupnega izkaza odhodkov in prihodkov Skupnosti. V postopku sprejemanja lahko Komisija predhodni predlog proračuna dopolnjuje in spreminja. Svet pripravi predlog proračuna v skladu z 272. členom Pogodbe in ga posreduje Parlamentu. Po uskladitvi s Komisijo in Svetom Parlament sprejme proračun za naslednje leto (Treaty establishing the European Community, 1997).

Evropska poraba je nadalje omejena z večletnimi sporazumi med državami članicami, Parlamentom, Svetom in Komisijo. Ta sporazum vsebuje finančni okvir, t.i. finančno perspektivo, ki pokriva večletno obdobje porabe in določa zgornjo mejo odhodkov evropskega proračuna za večletno obdobje. Trenutno poteka obdobje 2000-2006. Zgornja meja prispevka držav članic je trenutno 1,24 odstotkov BDP. Od skupnega prihodka EU gre večina nazaj v države članice za financiranje nacionalnih, regionalnih in lokalnih izdatkov držav članic. Glede naslednje finančne perspektive so po dolgih pogajanjih in usklajevanjih končno le sprejeli okvir za skupno porabo za obdobje 2007-2013. Nova finančna perspektiva

je pomembna zaradi novih članic in nujnih sprememb v financiranju. Izraža prioritete EU in je inštrument za proračunsko planiranje in disciplino (EU Budget at a Glance, 2006).

Znesek dovoljene porabe za obdobje 2007-2013 znaša 864,4 milijard evrov, kar predstavlja 1,045 odstotkov BDP vseh držav članic (Spletno Delo, 2005).

### **2.1.2 Upravljanje s sredstvi EU**

Komisija lahko upravlja s sredstvi na štiri načine:

- centralizirano upravljanje, ki je lahko direktno ali indirektno,
- deljeno upravljanje z državami članicami,
- decentralizirano upravljanje v povezavi s tretjimi državami,
- skupno upravljanje z mednarodnimi inštitucijami.

Ne glede na to, na koga Komisija delegira izvajanje proračuna, v nobenem primeru ne more na nekoga drugega prenesti svoje odgovornosti za izvajanje, tako za dodeljevanje sredstev, kot tudi za plačevanje.

Centralizirani pristop pomeni, da naloge izvrševanja opravljajo:

- neposredno službe Komisije,
- agencije, ki jih ureja pravo Skupnosti, t.i. izvajalske agencije,
- organi, ki jih ustanovijo skupnosti,
- nacionalni javni organi ali osebe zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve, če dajo ustrezna finančna jamstva in izpolnjujejo pogoje iz dogovora o izvajanju.

Decentralizirani pristop pomeni, da države članice na svojem ozemlju same vodijo in nadzirajo porabo evropskih sredstev. To zahteva okrepitev finančnega nadzora z namenom, da se obvladajo tveganja nenamenske porabe sredstev evropskega proračuna in da se stalno ocenjuje in potrjuje uspešnost finančnega poslovanja in učinkovitost notranjega kontroliranja (Milatovič, 2003a, str. 1).

V primeru, da Komisija prenese izvajanje nalog na izvajalske agencije, morajo te zagotoviti:

- pregledne postopke za oddajo javnih naročil in dodeljevanje donacij,
- učinkovit sistem notranjih kontrol za poslovanje,
- računovodske postopke za te posle in postopke za pripravo računovodskih izkazov, ki bodo zagotovili pravilno porabo sredstev,
- neodvisno zunanjo revizijo in
- dostop javnosti do informacij.

Programa Socrates in Leonardo upravlja DG EAC centralizirano preko mreže NA. Sistem centraliziranega indirektnega vodenja je postal možen z uvedbo novih finančnih pravil, ki omogočajo dodelitev nalog izvajanja javne uprave, vključno s porabo proračunskih sredstev,

mreži NA. Njim je bila zaupana tudi odgovornost za izvedbo programov. Hkrati nova Finančna pravila povečujejo pristojnost Komisije na področju nadzora porabe sredstev. S kontrolo na mestu samem Komisija preveri obstoj, ustreznost, primernost in pravilnost delovanja NA v skladu s pravili dobrega finančnega poslovanja na področju:

- notranje kontrole,
- računovodskega sistema,
- javnega naročanja in dodeljevanja sredstev na podlagi pogodb.

### **2.1.3 Reorganizacija finančnega nadzora evropskega proračuna**

Od svojega nastanka dalje je finančni sistem EU doživel veliko sprememb, predvsem na področjih poenotenja proračunskih inštrumentov, finančne neodvisnosti in iskanju institucionalnega ravnotežja (Budget: Introduction, 2006).

Odstop Komisije leta 1999 je pokazal, da je bilo nujno potrebno ponovno pridobiti zaupanje javnosti in spremeniti vodenje evropskega proračuna in nadzor porabe. Tedanji sistem finančnega vodenja in kontrol je bil preveč centraliziran glede na obseg in različnost transakcij. Vse transakcije so bile odobrene pri posebni službi finančnega nadzora, kar je vodstvo Komisije odvezalo vsakršne odgovornosti. Vso odgovornost so nosili finančni nadzorniki, kar je bilo daleč od dejanskega sprejemanja in izvajanja aktivnosti. Notranji nadzor nad upravljanjem s sredstvi evropskega proračuna je bil na strani Generalnega direktorata za finančni nadzor, ki je izvajal celotno funkcijo notranjega kontroliranja (Allen, Tommasi 2001, str. 101-102).

Reforma naj bi naredila postopke enostavnejše in hitreje, uvedba decentraliziranega nadzora pa bolj pregledne. Predlagana je bila ukinitvev obstoječe centralizirane enote predhodnega kontroliranja in uvedba neodvisne notranje-revizijske službe. Osnovno načelo reforme na področju finančnega vodenja je poenostavitev, decentralizacija in prevzem odgovornosti vodij oddelkov. Poenostavili so pravila, ki so postala bolj razumljiva, odgovornost za izdatke so prevzeli tisti, ki so jih sprejemali oziroma odobraval. Kontrola nad izdatki se je pomaknila bližje k izvajanju in odločevanju in s tem povečala učinkovitost. Pooblastila, preglednost in odgovornost so tiste spodbude, ki motivirajo vodstvo pri vzpostavitvi kakovostne kontrole vodenja. Kritike centraliziranega sistema so se nanašale predvsem na nesposobnost preprečevanja nepravilnosti. Odločanje o izdatkih in potrjevanje izdatkov na enem mestu je vodilo v konflikt interesov. Z decentralizacijo finančne kontrole na posamezne generalne direktorate je preglednost in nadzor porabe sredstev preglednejši in učinkovitejši (The New Financial Framework, 2004).

Komisija je junija 2005 sprejela časovni načrt za celostni okvir notranje kontrole,<sup>12</sup> ki naj bi pomagal zagotoviti uspešnejšo in učinkovitejšo kontrolo porabe sredstev. Predlog vsebuje naslednje usmeritve za obdobje 2006-2007:

- poenostavitev in skupni sistem nadzora,
- poročanje vodstva in zagotavljanje revizije,
- enoten revizijski pristop, souporaba rezultatov in poudarek na analizi stroškov in koristi.

Izrazi »notranji finančni nadzor« in »zunanja revizija« imajo različne pomene v posameznih državah. Zaradi jasnosti se je EU odločila, da postavi enotno razumevanje ključnih elementov finančnega nadzora (Larson, Madsen, 1999, str. 3):

*Finančni nadzor (financial control)* se nanaša na finančni vidik notranjih kontrol, ki so lahko predhodne ali naknadne. V okviru Komisije to pomeni tudi notranji finančni nadzor (*internal financial control*) in zunanji finančni nadzor (*external financial control*). Osnovna razlika med finančnim nadzorom in revizijo je, da finančni nadzor zajema predhodno in naknadno kontrolo, revizija pa samo naknadno kontrolo. V povezavi z državami kandidatkami je Komisija uporabljala termin »sistem notranjega nadzora javnih financ<sup>13</sup>« v povezavi z ocenjevanjem napredka pri usklajevanju z zahtevami EU (Allen, Tommasi, 2001, str. 262).

Sistem notranje kontrole je vzpostavljen zato, da prepozna tveganja in jih čimbolj odpravi. Vrste notranjih kontrol so različne v različnih državah, saj so odvisne od kulturne in administrativne tradicije. Lahko jo definiramo kot organizacijo, politiko in postopke, ki državam pomagajo doseči zastavljene cilje.

Sistemi notranjih kontrol so namenjeni obvladovanju tveganj pri doseganju ciljev, ne pa njihovemu odpravljanju. Lahko dajo le sprejemljivo, ne pa popolno zagotovilo za uspešnost pri obvladovanju tveganj. Notranja kontrola je pomemben, vendar ne edini element poslovanja, ne določa ciljev in ne more preprečiti nepravilnih strateških in poslovnih odločitev. Mora biti smotrna in ne sme presegati koristi, učinkovita je le, če se dosledno uporablja.

Učinkovitost in zanesljivo vodenje javnih financ ni samo zaželen cilj, pač pa omogoča tudi nabavo večje količine blaga in storitev brez povečanja davkov. Istočasno lahko pripomore k znižanju transakcijskih stroškov in samih stroškov nabave blaga in storitev (Garcia Crespo, 2005, str. 4)

---

<sup>12</sup> Roadmap to an Integrated Control Framework, COM (2005)252

<sup>13</sup> Public Internal Financial Control – PIFC



## 2.1.4 Pravni red EU za področje finančnega nadzora

Pravni red EU za finančni nadzor bi lahko razdelili na primarno zakonodajo in sekundarno zakonodajo.

**Primarno zakonodajo** predstavlja Pogodba o ustanovitvi Evropskih Skupnosti. Ta v svojih členih opredeljuje<sup>14</sup>:

- postavitve splošnih obveznosti držav članic,
- obveznosti in odgovornosti Komisije,
- določbe za Evropsko računsko sodišče,
- finančne določbe in
- boj proti goljufijam.

**Sekundarna zakonodaja** temelji na ustanovitvenih in pristopnih pogodbah ter obsega različne vrste pravnih aktov EU, ki jih sprejemajo posamezne institucije EU ali več institucij skupaj. Sestavljajo jo uredbe, direktive, odločbe, sklepi in priporočila<sup>15</sup> (Spletne strani SVEZ, 2006).

S finančnim nadzorom programov Socrates in Leonardo so povezane naslednje uredbe:

- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (Finančna uredba).

---

<sup>14</sup> Člen 10: Postavitve splošnih obveznosti držav članic: Države članice sprejemajo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz te pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti. Tako olajšujejo izpolnjevanje nalog Skupnosti.

Člen 211: Obveznosti in odgovornosti Evropske komisije: da bi Komisija zagotovila ustrezno delovanje in razvoj skupnega trga:

- skrbi za uporabo določb te pogodbe in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo v skladu s to pogodbo;
- oblikuje priporočila ali daje mnenja glede zadev, obravnavanih v tej pogodbi, če je to v njej izrecno predvideno ali po mnenju Komisije potrebno;
- ima v skladu s to pogodbo lastno pristojnost odločanja in sodeluje pri oblikovanju ukrepov, ki jih sprejemata Svet in Parlament;
- izvaja pooblastila, ki jih je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov.

Člen 279: Svet soglasno na predlog Komisije ter po posvetovanju s Parlamentom in po pridobitvi mnenja ERS:

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

Člen 280: Boj proti goljufijam: Skupnost in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, z ukrepi, ki delujejo svarilno in so takšni, da v državah članicah omogočajo učinkovito zaščito.

<sup>15</sup> Uredbe se uporabljajo neposredno in so zavezujoče v vseh državah članicah, brez potrebe po sprejemanju nacionalnih izvedbenih predpisov. Direktive zavezujejo države članice glede ciljev, ki jih morajo doseči v predpisanem roku, pri čemer se lahko vsaka država sama odloči, kako in s kakšnimi sredstvi jih bo dosegla. Direktive se morajo vsebinsko prenesti v nacionalno zakonodajo in izvajati v skladu s postopki posamezne države članice. Odločbe so v vseh pogledih zavezujoče za tiste, na katere so naslovljene. Odločbe torej ne potrebujejo nacionalnih izvedbenih predpisov in so lahko naslovljene na posamezne države članice, podjetja ali posameznike. Sklepi so v nasprotju z odločbami naslovljeni na vse države članice. Priporočila in mnenja niso zavezujoča.

- Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. 12. 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih Skupnosti.
- Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. 12. 2003 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta št. 1605/2002.

Za področje finančnega nadzora je Komisija od držav kandidatk zahtevala, da vzpostavijo sodoben in učinkovit sistem nadzora, ki naj bi vključeval notranji nadzor javnih financ, zunanjo revizijo in ukrepe nadzora v povezavi z lastnimi sredstvi evropskega proračuna.

### **2.1.5 Finančna uredba, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti**

Svet je sprejel Uredbo Sveta (ES, Euratom), št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Finančna uredba). Uredba določa, da je potrebno upoštevati štiri temeljna načela proračunskega prava: enotnost, univerzalnost, specifikacije in enoletnost ter načela točnosti proračuna, ravnotežja, obračunske enote, dobrega finančnega poslovanja in preglednosti. Ponovno je potrdila načela in dovoljevala naj bi čim manj izjem pod strogimi pogoji. Načelo dobrega finančnega poslovanja je opredeljeno s sklicevanjem na načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. V skladu z usmeritvami Komisije je ta načela potrebno preverjati na podlagi kazalcev poslovanja, določenih po dejavnostih in merljivih na način, ki omogoča ocenjevanje rezultatov.

Sprejetje nove Finančne uredbe je vplivalo na postopke dodeljevanja sredstev iz programov Socrates in Leonardo. Z njenim sprejetjem je NA dobila večja pooblastila in obveznosti predvsem na naslednjih področju dodeljevanje donacij<sup>16</sup> (*ang. grants*). Poglavje zajema celotni življenjski cikel donacij od razpisa, ocenjevanja projektov, dodeljevanja sredstev, sklepanja pogodb, plačevanja, nadzora porabe do oglaševanja. V primerjavi s prej obstoječimi finančnimi pravili<sup>17</sup> se spremembe nanašajo na:

- Dodeljevanje donacij: vsaka donacija mora vključevati sofinanciranje<sup>18</sup>, ne more biti dodeljena za nazaj in v nobenem primeru ne sme prinašati dobička.
- Kriteriji upravičenosti: vsak prijavitelj mora dokazati svoj pravni status in podati izjavo, da ni v postopku bankrota, da ni bil obsojen za kaznivo dejanje ali goljufijo. Podati morajo izjavo o možnosti sofinanciranja.
- Izbirni kriteriji morajo biti javno objavljeni in morajo omogočati ocenitev finančne zmožnosti prijavitelja za izvedbo projekta. Za donacije, ki so na letnem nivoju višje od 300.000 €, mora prijavitelj predložiti revizijsko poročilo neodvisnega zunanjega revizorja<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Poglavje VI, člani od 108 do 120.

<sup>17</sup> Odločbe Parlamenta in Sveta o ustanovitvi vseh treh programov.

<sup>18</sup> Razen za Leonardo da Vinci Mobilnost, kjer sofinanciranje ni obvezno.

<sup>19</sup> Razen za javne organizacije in fizične osebe.

- Pogodbe o izvajanju decentraliziranih akcij morajo vsebovati točen znesek donacije EU in odstotek sofinanciranja. Pogodbenik se mora obvezati, da bo sprejel morebiten nadzor OLAF. Pri naročanju blaga in storitev mora izbrati najboljšega ponudnika ob upoštevanju transparentnosti in enakih možnosti.
- Plačila pogodbeniku morajo biti izvršena najkasneje v 45 dneh po podpisu pogodbe oziroma prejemu in potrditvi vmesnih ali končnih finančnih poročil. Za zamujena plačila pogodbenik lahko zahteva zamudne obresti. V primeru, da znesek plačila vnaprej presega 750.000 € oziroma končno plačilo presega 150.000 €, mora pogodbenik pred izvršitvijo plačila predložiti revizijsko poročilo neodvisnega zunanjega revizorja<sup>20</sup>.
- Dovoljena je uporaba pavšalnih zneskov (*ang. lump sum*) za donacije pod 5.000 € letno. V primeru štipendij in donacij za raziskovanje ta omejitev ne velja.
- Kontrola in revizija (*Control and Audit*): v primeru, da pogodbenik ne opravi svoje pogodbene obveznosti, je pogodba lahko prekinjena. Pri hujših kršitvah obstaja možnost finančnih kazni ali drugih administrativnih sankcij.

### **3 PREDSTAVITEV PROGAMOV SOCRATES IN LEONARDO DA VINCI**

Republika Slovenija prejema sredstva iz evropskega proračuna iz naslednjih virov:

1. kmetijstva,
2. strukturnih aktivnosti,
3. notranjih politik,
4. pred-pristopne pomoči ter prehodnega vira.

Sredstva s področja kmetijstva, strukturnih aktivnosti, predpristopne pomoči in prehodnega vira upravljata Republika Slovenija in Komisija na podlagi deljenega upravljanja. Ta sredstva prihajajo v državo na podlagi nacionalnih ovojnic<sup>21</sup> direktno v proračun. Sredstva iz naslova notranjih politik so upravljana centralizirano s strani Komisije. To pomeni, da prejemniki sredstev sklenejo pogodbo s Komisijo in izplačana sredstva niso sredstva proračuna Republike Slovenije. Med sredstva notranjih politik spadajo tudi plačila za programe izobraževanja in usposabljanja Socrates, Leonardo in Mladina.

Slovenija je postala pridružena članica EU s podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi<sup>22</sup> med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani. Veljati je začel 1. februarja 1999. S

<sup>20</sup> Razen za javne organizacije sredstev in fizične osebe.

<sup>21</sup> Nacionalne ovojnice navzgor omejujejo višino kmetijskih, strukturnih in kohezijskih sredstev za določeno obdobje.

<sup>22</sup> Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, acting within the framework of the European Union, of the one part, and the Republic of Slovenia, of the other part (Uradni list RS, št. 44/97, Mednarodne pogodbe).

podpisom Evropskega sporazuma je Slovenija tudi zaprosila za polnopravno članstvo. Z zaključitvijo postopka ratifikacije pridružitvenega sporazuma, ki je stopil v veljavo 1. februarja 1999, je Slovenija dobila možnost polnopravnega sodelovanja v določenih programih Evropske skupnosti. Med prvimi, v katere se je Slovenija vključila kot enakopravna partnerica, so bili programi Socrates (izobraževanje), Leonardo (usposabljanje) in Mladina (mladina). V teh treh programih Slovenija sodeluje kot popolnoma enakopravna partnerica od 1. maja 1999.

Za gospodarsko in socialno prihodnost Evrope sta izobraževanje in usposabljanje osrednjega pomena. Programa **Socrates**<sup>23</sup> in **Leonardo**<sup>24</sup> sta sestavljena iz različnih akcij, ki so namenjene posameznim ciljnim skupinam. V glavnem so akcije decentralizirane, kar pomeni, da je celoten postopek od izbire do končnega poročila voden na Centru. Za vsako posamezno akcijo prejme Center od Evropske komisije t. i. *pogodbo za izvajanje decentraliziranih akcij*, ki točno določa višino sredstev, način razdelitve in kontrole. Naloga Centra je, da na podlagi splošnega razpisa objavi razpis za prijavo za sodelovanje v posameznih akcijah v medijih. Po zaključku zbere prijave, jih posreduje v ocenitev neodvisnim ocenjevalcem in z izbranimi sklene pogodbo. Pogodba določa znesek, ki ga končni prejemnik<sup>25</sup> prejme za izvajanje akcij ter pravice in obveznosti, ki jih mora izpolniti po zaključenem projektu.

K dvigu splošne kakovosti učnih metod in pripomočkov lahko z izmenjavo ljudi in idej pripomore program **Socrates**<sup>26</sup>. Temelji na 149. in 150. členu Amsterdamske pogodbe, ki predvideva, da bodo države članice prispevale k razvoju kakovostnega izobraževalnega sistema z vzpodbujanjem povezovanja med državami in da bodo podpirale mobilnost, izmenjavo izkušenj in učenje jezikov. Sporazum prav tako vključuje podporo vseživljenjskemu učenju za vse državljane Evropske unije. Njegov cilj ni poenotenje izobraževalnih sistemov, ampak skuša v čim večji meri izkoristiti njihovo raznolikost v različnih državah. Podpira mednarodno sodelovanje kot sredstvo za iskanje izvirnih rešitev, ki so primerne za določene razmere. Program daje evropsko razsežnost učenju tako doma kot v tujini (Spletne strani Centra, 2006).

---

<sup>23</sup> Sokrat, grški filozof, njegovo življenjsko reklo »Spoznaj samega sebe« je bistveno za poznavanje in spoštovanje samega sebe in drugih, ne glede na razlike (EC 2002, 3).

<sup>24</sup> Leonardo da Vinci, renesančni kipar, slikar, arhitekt, umetnostni teoretik, tehnični strokovnjak in izumitelj (DZS 1997, 2261, 2262).

<sup>25</sup> Kočni prejemnik je oseba javnega ali zasebnega prava, ki mora sredstva dodeliti posameznikom, katere imenujemo upravičenci. V primeru, da je končni prejemnik fizična oseba, je hkrati tudi upravičenec.

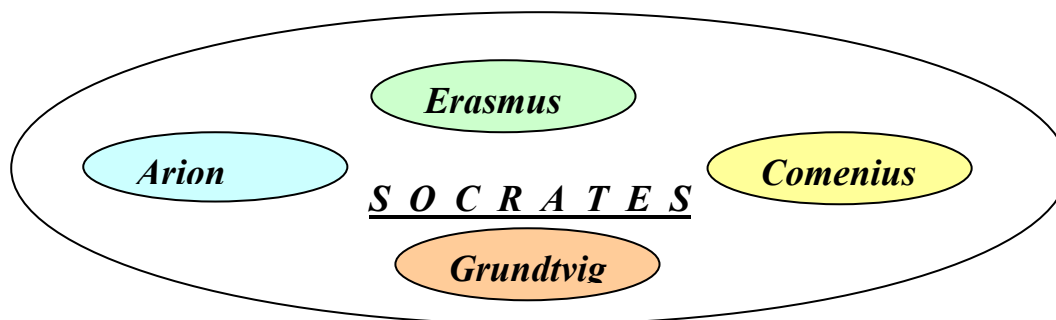
<sup>26</sup> Decision No 253/2000/EC of the European Parliament and the Council of 24 January 2000 establishing the second phase of the Community action programme in the field of education 'Socrates'

Akcije progama Socrates so:

1. **Comenius**<sup>27</sup>, ki sofinancira douniverzitetno izobraževanje, mednarodno sodelovanje vrtcev, osnovnih in srednjih šol ter spodbujanje učenja tujih jezikov.
2. **Erasmus**<sup>28</sup>, ki je namenjena sofinanciranju mobilnosti študentov in učiteljev v visokem šolstvu.
3. **Grundtvig**<sup>29</sup> podpira projekte na področju izobraževanja odraslih in drugih izobraževalnih možnosti.
4. **Arion**, katerega cilj je širjenje poznavanja evropskih izobraževalnih sistemov ter primerjava izobraževalnih politik in izkušenj med različnimi državami.
5. **Lingua** spodbujanje učenja in poučevanja jezikov.
6. **Minerva**<sup>30</sup>, ki sofinancira izobraževanje na daljavo in odprto učenje.
7. **Eurydice** je del informacijskega omrežja o izobraževanju v Evropi.

Akcije od 1 do 4 v okviru Centra vodi in koordinira NA Socrates.

Slika 3: Akcije v okviru programa Socrates na Centru.



Vir: Shema programov Socrates

**Leonardo**<sup>31</sup> je evropski program, ki je namenjen podpori nacionalnim strategijam na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja s pomočjo sofinanciranja mednarodnih partnerskih projektnih povezav, katerih namen je izboljšanje kvalitete, razvoj inovacij ter promocija evropske dimenzije v poklicnem in strokovnem izobraževanju in usposabljanju.

<sup>27</sup> Jan Amos Komensky, lat. Comenius, češki telog in pedagog iz 17. stoletja. Prvi je postavil vzgojo in pouk kot predmet sistematičnega teoretičnega preučevanja. Zavzemal se je za naravni način učenja, enotne šole in sistematično poučevanje vseh otrok (DZS 1997, 2030).

<sup>28</sup> Erazem Rotterdamski, nemški humanist, 16./17. stoletje, svetovljanski razumnik (DZS 1997, 1008).

<sup>29</sup> Nikolaj Frederik Severin Grundtvig, danski duhovnik in pesnik v 18. stoletju. Ustanovil prvo dansko višjo ljudsko šolo. Prizadeval si je za povezavo med izobraževanjem in vsakdanjim življenjem ( DZS 1997, 1375).

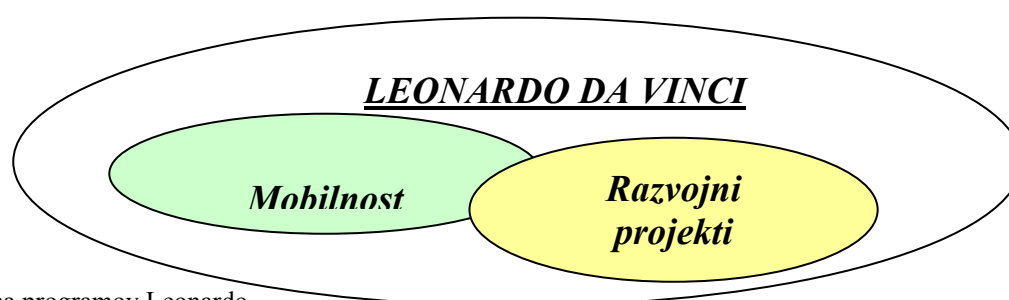
<sup>30</sup> Rimska boginja modrosti in znanja, zavetnica rokodelcev, umetnikov, učiteljev in zdravnikov (DZS 1997, 2618).

<sup>31</sup> Council decision of 26 April 1999 establishing the second phase of the Community vocational training action programme 'Leonardo' (1999/382/EC)

Program Leonardo sofinancira šest tipov projektov, ki jih lahko razdelimo v dve večji skupini: projekti mobilnosti ter ostali projekti, ki jih s skupno besedo imenujemo tudi razvojni projekti.

- Projekti mobilnosti, ki sofinancirajo praktično usposabljanje v tujini.
- Razvojni projekti:
  - Pilotski projekti
  - Pilotski projekti – tematske akcije
  - Projekti jezikovnih znanj in spretnosti
  - Tematske mreže
  - Podatkovni materiali

**Slika 4: Povezanost akcij v okviru programa Leonardo**



Vir: Shema programov Leonardo

Shema programov Socrates in Leonardo je v Prilogi I in II.

### **3.1 Pravna podlaga za izvajanje programov Socrates in Leonardo**

Vlada Republike Slovenije je na 9. seji dne 27. 7. 2000 sprejela Sklep Pridružitvenega sveta ES in Republike Slovenije o sprejetju pogojev za sodelovanje Republike Slovenije v programih Evropske skupnosti na področjih usposabljanja in izobraževanja<sup>32</sup>. Slovenija je že leta 1999 sodelovala v prvi fazi programov Leonardo, Socrates in Mladina, od leta 2000 pa ima status enakopravne članice in nadaljuje sodelovanje v drugi fazi programov.

Pogoji za sodelovanje so navedeni v prilogi I k Sklepu pridružitvenega sveta EU – Slovenija kot sledi (izvleček):

1. Slovenija bo sodelovala pri dejavnostih programov Socrates in Leonardo in pri tem upoštevala cilje, kriterije, postopke in roke, ki jih določata Sklep Sveta 1999/382/ES in Sklep Parlamenta in Sveta 253/2000/ES, s katerima sta bila uvedena ta programa.
2. Uporabljala se bo finančna uredba, ki velja za splošni proračun Evropskih skupnosti,
3. Dejavnosti, ki jih obsega ta sklep, bodo s strani Slovenije oproščene posrednih davkov, carin, prepovedi in omejitev pri uvozu in izvozu blaga in storitev, namenjenih za uporabo pri teh dejavnostih.

<sup>32</sup> Dokument št. UE – SI 956/00

4. Skladno s finančnimi uredbami Skupnosti bodo pogodbeni dogovori, ki bodo sklenjeni s slovenskimi subjekti ali jih bodo sklenili slovenski subjekti, določili nadzor in revizije, ki jih bosta opravila Komisija in Računsko sodišče, ali bodo opravljeni po njunem pooblastilu. Finančne revizije se lahko opravljajo zaradi nadzora nad prihodki in izdatki omenjenih oseb v zvezi s pogodbenimi obveznostmi do Skupnosti. V duhu sodelovanja in vzajemne koristi bodo slovenske oblasti zagotovile vso primerno in mogočo pomoč, ki bi bila v takšnih razmerah potrebna ali koristna za opravljanje nadzora in revizij.

Drugi odstavek 54. Člena Finančne uredbe 1605/2002 dovoljuje Komisiji, da v primeru, ko gre za centralizirano vodenje upravljanja s sredstvi, to prenese na nacionalne javne organe ali osebe zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve, če dajo ustrezna finančna jamstva in izpolnjujejo pogoje iz dogovora o izvajanju. Na takšne organe se lahko naloge izvrševanja prenesejo samo, če temeljni akt programa predvideva možnost prenosa in določa merila za izbor zadevnih organov. Prav tako mora biti zagotovljeno, da se naloge izvrševanja proračuna prenesejo zaradi zahtev dobrega finančnega poslovanja na podlagi predhodne analize ter če je zagotovljeno upoštevanje načel nediskriminacije in preglednosti ukrepov Skupnosti. Nobena naloga izvrševanja, ki se prenese na ta način, ne sme povzročiti navzkrižja interesov.

38. člen Uredbe Komisije št. 2342/02 določa pogoje prenosa nalog izvajanja javne oblasti na nacionalne organe javnega sektorja ali osebe zasebnega prava. Komisija lahko prenese naloge samo, če zanje velja pravo ene od držav članic ali držav članic Evropskega gospodarskega prostora ali držav, ki so zaprosile za pridružitve k Evropski uniji, razen če temeljni akt ne določa drugače. Komisija zagotovi, da te institucije dajo primerna finančna jamstva, ki jih po možnosti izda javna oblast, zlasti v primerih vračila zneskov, dolgovanj Komisiji. Komisija mora pred prenosom nalog, ki vključujejo izvajanje javne oblasti in nalog izvrševanja proračuna, izvesti analizo, če organ upošteva načela gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti.

Komisija je za uspešno implementacijo programov Socrates in Leonardo uvedla t.i. nacionalne agencije (v nadaljevanju NA) za vsak posamezen program in za njihovo delovanje prispeva tudi del sredstev. Naloge, ki jih mora NA opravljati za izvajanje programov na nacionalni ravni, so določene v odločbah, ki sta ju sprejela Evropski parlament in Evropski svet in sicer:

- o za vodenje programa Socrates po odločbi št. 253/2000/ES od 24. 1. 2000,
- o za vodenje programa Leonardo po odločbi 1999/382/ES od 26. 4. 1999.

Nacionalne agencije so ustanovljene v skladu z Uredbo sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002 in podrobnih pravil za izvajanje te uredbe v Uredbi Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. 12. 2002.

Z vstopom Slovenije kot polnopravne članice v Evropsko unijo se sodelovanje v programih ni spremenilo, medtem ko se je skoraj za trikrat povečala višina sredstev, namenjenih za oba programa.

Vsak program je sestavljen iz različnih akcij, ki so namenjene posameznim ciljnim skupinam. V glavnem so akcije decentralizirane, kar pomeni, da je celoten postopek od izbire do končnega poročila voden v Centru. Za vsako posamezno akcijo prejme Center od Komisije t. i. *pogodbo za izvajanje decentraliziranih akcij*, ki točno določa višino sredstev, način razdelitve in kontrole. Naloga Centra je, da na podlagi splošnega razpisa objavi razpis za prijavo za sodelovanje v posameznih akcijah v javnih občinah. Po zaključku razpisa zbere prijave, jih posreduje v ocenitev neodvisnim zunanjim ocenjevalcem in z izbranimi prijavitelji sklene pogodbo. Pogodba določa znesek, ki ga prejemnik prejme za izvajanje akcij, ter pravice in obveznosti, ki jih mora pogodbenik izpolniti po zaključenem projektu.

### **3.2 Predstavitev Centra za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja**

Center za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, na kratko CMEPIUS (v nadaljevanju Center), izvaja dejavnosti javne službe po obsegu in vsebini, določeni s Sklepom o ustanovitvi, ki so združene v tri sklope:

- dejavnosti nacionalnih agencij programov Evropskih skupnosti,
- programi mobilnosti in štipendiranja,
- podporne aktivnosti.

Programa Socrates in Leonardo vodi Center, ki ga je ustanovila Vlada RS<sup>33</sup>. V okviru Centra delujeta dve NA, in sicer ena za program Socrates in ena za program Leonardo. Obe sta imenovani s strani pristojnega ministra in opravljata naloge, določene s pogodbo med Centrom in Ministrstvom za šolstvo in šport in pogodbo med Komisijo in Centrom. Center se je razvil iz Službe za programe EU, ki je od leta 1999 delovala v okviru Centra RS za poklicno izobraževanje, od leta 2003 dalje pa deluje kot samostojni javni zavod. Ustanovitev Centra pomeni konkreten korak k zagotavljanju institucionalne podpore ministrstva, pristojnega za izobraževanje in usposabljanje, za učinkovito uveljavljanje Slovenije v mednarodnem prostoru. Vloga ministrstva pri tem je ohranjanje načrtovanja politike razvoja, Centru pa prepušča organizacijske naloge.

Pravno podlago za vsebino programa dela in njegovo izvajanje predstavljajo nacionalni predpisi, ki urejajo področje vzgoje in izobraževanja, usposabljanja in javnih financ ter predpisi EU s področja izobraževanja ter usposabljanja<sup>34</sup> in porabe proračunskih sredstev.

<sup>33</sup> Uradni list RS, št. 91/02

<sup>34</sup> 1) Sklep Vlade RS o sprejetju Sklepov Pridružitvenega sveta EU o sprejetju pogojev in določb za sodelovanje RS v programih Skupnosti na področjih usposabljanja in izobraževanja ter mladine v obdobju od 1.1.2000 do 31.12.2006 (št. 900 – 20/99 – 2 z dne 27. 7. 2000 in št. 900 – 20/2001 – 1 z dne 28. 6. 2001);



Dopolnjujejo jo vsebinske usmeritve razvoja posameznega področja (izobraževanja, usposabljanja ter zaposlovanja), ki so določene s strateškimi nacionalnimi dokumenti<sup>35</sup> in dokumenti EU<sup>36</sup>.

V skladu s pravili Komisije program dela in sredstva za delovanje Centra potrđita in zagotovita Komisija na eni ter pristojno ministrstvo na drugi strani. V Letu 2005 je to bilo Ministrstvo za šolstvo in šport<sup>37</sup> (v nadaljevanju MŠŠ). Oba tudi neposredno sofinancirata, spremljata in nadzirata delovanje Centra. Center ob upoštevanju predpisov EU skrbi za celotno izvajanje tistega dela programov EU, ki se neposredno izvajajo na nacionalnem nivoju.

---

2) Council Regulation (EC, Euratom), Nr. 1605/2002, on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (OJ L248, 16. 9. 02, 56/b. člen) in na tej podlagi izdana obvezna navodila;

3) Sklep Evropskih Skupnosti št. 235/2000, z dne 24. 1. 2000 (OJ L 28/1), »Council Decision on establishing the second phase of the Community action programme in the field of education Socrates«;

4) Sklep Evropskih Skupnosti št. 382/1999, z dne 26. 4. 1999 (OJ L 146/33), Council Decision on establishing the second phase of the Community vocational training action programme Leonardo da Vinci«;

5) Sklep št. 2317/2003, z dne 05. 12. 2003 (OJ L 345/1) – EC of the European Parliament and of the Council establishing a programme for the enhancement of quality in higher education and the promotion of intercultural understanding through cooperation with third countries (Erasmus Mundus) (2004 to 2008);

6) Sklep št. 2318/2003/EC of the European Parliament and of the Council adopting a multiannual programme (2004-06) for the effective integration of information and communication technologies (ICT) in education and training systems in Europe (eLearning Programme);

7) Sklep št. 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 concerning the sixth framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the ERA ant to innovation (2002 – 06);

8) Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Uradni list RS, št. 12/96, 101/99, 22/00, 64/01, 101/01, 108/02, 34/03, 79/03, 65/05, 117/05;

9) Zakoni o: osnovni šoli, glasbenih šolah, gimnaziji, poklicnih in strokovnih šolah ter višjem in visokem šolstvu;

10) Pravilniki o: strokovnem spopolnjevanju, napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, poskusnem uvajanju novosti;

11) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja Uradni list RS, št. 24/03, 61/05, 109/05, 113/05, 28/06;

12) Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih, Uradni list RS, št. 30/06;

<sup>35</sup> Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (Vlada RS, 03.11.2005) na naslednjih področjih:

1) *Druge razvojne prioritete*: učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta; Ukrep 28: Reforma izobraževanja (neposredno); Ukrep 32: Programi za prenos in dvig znanja v gospodarstvu;

2) *Četrte razvojne prioritete*: moderna socialna država in večja zaposlenost; Ukrep 50: Spodbujati večjo aktivnost brezposelnih oseb; Ukrep 51: Uspešnejša politika zaposlovanja; Ukrep 52: Spodbujanje in omogočanje vseživljenjskega učenja (neposredno);

3) *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013*, Nacionalni referenčni okvir (Vlada RS, 13.4. 2006, osnutek): 5.1. Globalna konkurenčnost: aktivnost 7. – Terciarno izobraževanje; aktivnost 9. – Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela; 5.2. Visoka kakovost življenja, aktivnost 2. – Izobraževanje in usposabljanje, aktivnost 4. – Teritorialno sodelovanje.

<sup>36</sup> Najpomembnejši dokument je Lizbonska strategija, ki jo je Evropski svet sprejel marca leta 2000, in predstavlja dolgoročno strategijo, katere glavni cilj je, da postane Evropa do leta 2010 najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki naj bi doseglo trajno gospodarsko rast z več ter boljšimi delovnimi mesti (Spletne strani SVEZ).

<sup>37</sup> V letu 2005 se je Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ) razdelilo na dve ministrstvi in sicer Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ) ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT). V letu 2006 poteka postopek spremembe ustanovnega akta Centra, ki bo razdelil upravljanje med obe novi ministrstvi. MŠŠ pokriva področje formalnega izobraževanja od vrta do višjih šol, izobraževanje odraslih ter poklicno izobraževanje in usposabljanje, MVZT pa področje visokega šolstva.

V okviru Centra gre za dve vrsti porabe evropskih sredstev:

- *Sredstva za izvajanje decentraliziranih* akcij v okviru obeh programov so namenjena končnim porabnikom in so razdeljena na podlagi razpisa. Po uspešni prijavi, evalvaciji in sprejetju posameznega projekta NA s končnim prejemnikom sklene pogodbo. V okviru te pogodbe je točno določeno, na kakšen način in za katere aktivnosti pogodbenik lahko porabi sredstva. Ta sredstva so v celoti prejeta iz proračuna EU.
- *Sredstva za delovanje NA*. Za uspešno izvedbo nalog, ki jih mora NA opraviti za uspešno izvedbo prvega dela sredstev, Komisija prispeva del sredstev, ta prispevek pa ne sme biti višji kot 50 odstotkov celotne porabe NA.

Dolgoročni cilj Centra predstavlja uspešno opravljanje dejavnosti NA za dva največja programa Skupnosti s področja izobraževanja in usposabljanja, t.j. Socrates in Leonardo za posamezno programsko obdobje. Tekoče programsko obdobje traja od 2000-2006, kar pomeni, da je Centrov osnovni dolgoročni cilj uspešno izvajanje obeh programov v Sloveniji in sicer ne le poraba vseh sredstev, ki so na voljo, temveč tudi poraba le-teh za kvalitetne razvojne projekte, ki dopolnjujejo nacionalne prioritete in razvoj na področju izobraževanja in usposabljanja. Poleg izvajanja dveh osnovnih programov EU Center izvaja tudi nekatere ostale programe EU s področja izobraževanja in usposabljanja (Erasmus Mundus, eLearning) in pobud skupnosti (Netd@ys, Evropsko jezikovno priznanje) ter je tako postal osrednja slovenska institucija mobilnosti za področje izobraževanja in usposabljanja. Prav v ta namen je Center prevzel tudi izvajanje programov CEEPUS<sup>38</sup>, bilateralne in druge mednarodne štipendije ter štipendiranje zamejskih Slovencev in potomcev Slovencev po svetu. To so sicer stalni programi MVZT, izvaja in vodi pa jih Center.

Center predstavlja in zastopa direktor. Direktor je pooblaščen, da v imenu in za račun Centra v okviru njegove dejavnosti sklepa pogodbe in opravlja druga pravna opravila brez omejitev. V sistemizaciji delovnih mest je določeno, katere osebe po položaju lahko nadomeščajo direktorja in v katerih zadevah.

Organi Centra so:

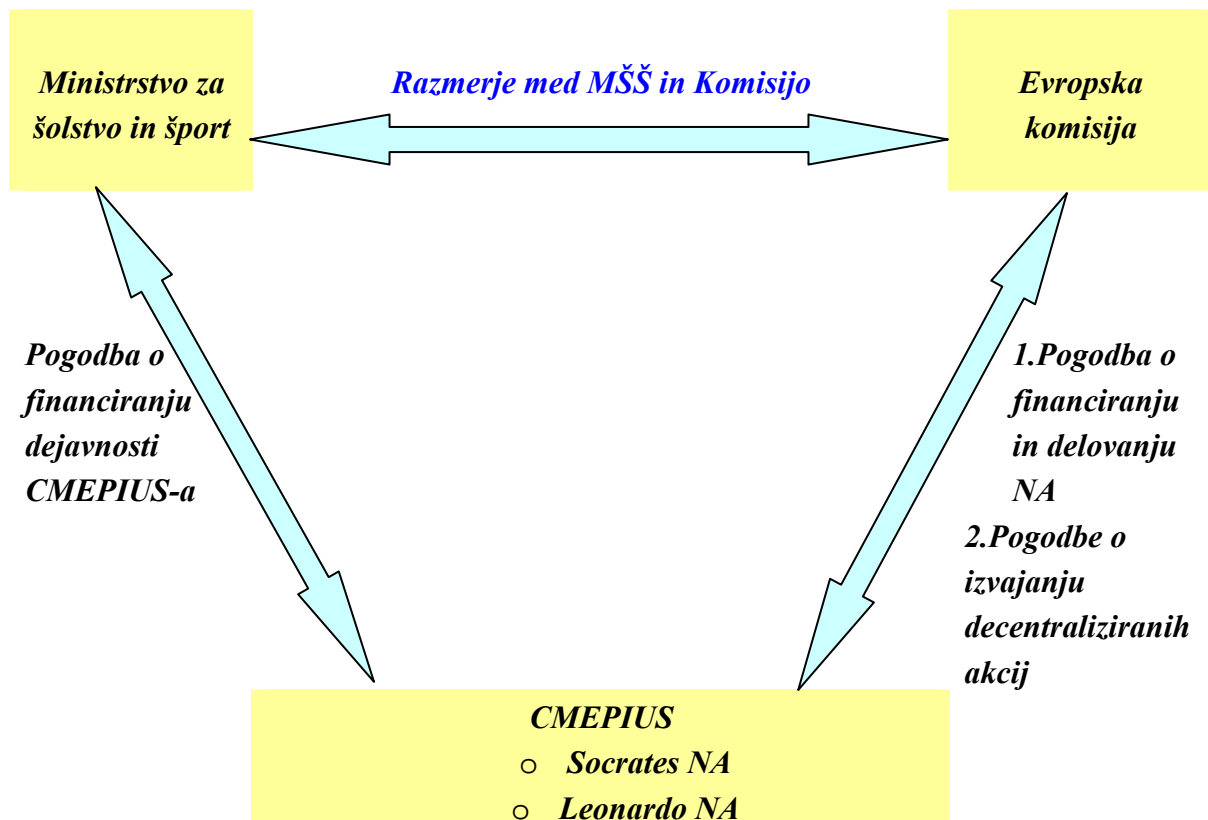
- Upravni odbor, ki ga sestavlja 7 članov, od katerih 4 imenuje ustanovitelj, od tega 2 na predlog ministrstva, pristojnega za šolstvo, enega na predlog ministrstva, pristojnega za delo in enega na predlog ministrstva, pristojnega za finance, enega člana izvolijo javni uslužbenci zavoda in 2 člana imenuje ustanovitelj iz vrst socialnih partnerjev na predlog Gospodarske zbornice Slovenije in Obrtne zbornice Slovenije. Predstavnike ustanovitelja imenuje Vlada Republike Slovenije, predstavnika delavcev zavoda izvolijo javni uslužbenci Centra.
- Direktor, ki ga imenuje Vlada RS na podlagi razpisa za obdobje petih let.

---

<sup>38</sup> Central European Exchange Programme for University Studies

Center je posredni proračunski uporabnik in približno 40 odstotkov sredstev za svoje delovanje prejme od Komisije. Sredstva EU se nanašajo na delovanje obeh NA za izvajanje programov Socrates in Leonardo.

**Slika 5: Razmerja med Centrom, MŠŠ in Komisijo**



Vir: Interna dokumentacija Centra

Center mora kot proračunski uporabnik pri svojem delovanju upoštevati določila slovenske zakonodaje o porabi proračunskih sredstev in javnih financ. Ta so:

- Zakon o računovodstvu<sup>39</sup>
- Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava<sup>40</sup>
- Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>41</sup>
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava<sup>42</sup>
- Pravilnik o načinu in rokih usklajevanja terjatev in obveznosti po 37. členu Zakona o računovodstvu<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02.

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 134/03 in 34/04, 13/05.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 141/04 in 117/05.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03 in 126/04.

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 117/02 in 134/03

- Pravilnik o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih dolgoročnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev<sup>44</sup>
- Zakon o javnih financah<sup>45</sup>
- Interni pravilniki in akti
- Druge določbe s tega področja

Nadzor nad delovanjem Centra lahko opravljajo:

*Pristojno ministrstvo* kot glavni financer kontrolira porabo preko svojih predstavnikov v Upravnem odboru in preko skrbnikov letne pogodbe, ki ureja financiranje Centra. Ministrstvo mora v skladu z ZJF sredstva Centra vključiti v svoje finančne načrte. Finančne načrte Centra sprejme Upravni odbor po postopku, določenem v Statutu Centra po predhodnem usklajevanju z ustreznimi službami na ministrstvu. Prav tako mora Center pristojnemu ministrstvu predložiti letno poročilo za preteklo leto. Letno poročilo sprejme Upravni odbor Centra.

*Ministrstvo za finance*, ki po ZJF lahko opravlja inšpiciranje porabe javnih sredstev pri posrednih proračunskih uporabnikih. Nadzor lahko opravlja tudi preko svojega predstavnika v Upravnem odboru Centra.

*Računsko sodišče RS*, ki po 20 členu ZRac – 1 lahko revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev.

*Evropska komisija in Evropski urad proti goljufijam (OLAF)* lahko izvedeta kontrole in revizije na kraju samem, skladno s postopki zakonodaje Skupnosti, da bi zavarovala finančne interese Evropskih Skupnosti pred goljufijo in ostalimi nepravilnostmi.

*Evropsko računsko sodišče*, ki ima glede kontrole in revizije enake pravice, zlasti pravico do dostopa, kot jih ima Komisija.

Sredstva, prejeta iz slovenskega proračuna in evropska proračunska sredstva se v okviru NA močno prepletajo, zato ni mogoče ločiti slovenskega nadzora porabe javnih sredstev od evropskega.

---

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 45/05

<sup>45</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 30/02 in 56/02

**Tabela 1: Nadzor porabe sredstev programov Socrates in Leonardo v Republiki Sloveniji**

<u><i>Evropska Unija</i></u>	<u><i>Republika Slovenija</i></u>	<u><i>Center</i></u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evropska komisija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministrstvo za šolstvo in šport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Upravni odbor Centra</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evropsko računsko sodišče</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Notranja revizija</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Evropski urad proti goljufijam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna</li> <li>○ Računsko sodišče</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Javni uslužbenci Centra</li> </ul>

Vir: Interna dokumentacija Centra

## **4 NADZOR PORABE SREDSTEV EU V SLOVENIJI**

Zunanji nadzor porabe evropskih sredstev v Sloveniji opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije. Kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe je določen v 150. členu Ustave Republike Slovenije. Na podlagi tega določila je bil sprejet Zakon o računskem sodišču<sup>46</sup>, ki je omogočil pričetek delovanja Računskega sodišča. Zakon<sup>47</sup> je bil leta 2001 spremenjen in dopolnjen z novostmi.

Sistem javnih financ se je od leta 1991 dalje nenehno spreminjal tudi zaradi zahtev EU po temeljiti reformi. Reforma se je končala s sprejetjem Zakona o javnih financah, ki obravnava notranji nadzor, ki ga izvajajo neposredni proračunski uporabniki in Ministrstvo za finance (Čok et al., 2002, str.3).

Notranji nadzor javnih financ opredeljuje:

- ZJF
- Zakon o računovodstvu<sup>48</sup>
- vsakokrat veljavni Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije

<sup>46</sup> Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 48/94 – Z – RacS

<sup>47</sup> Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/01 – ZracS– 1

<sup>48</sup> Uradni list RS, št. 23/99 in 30/02

- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>49</sup>
- Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije<sup>50</sup> in
- Standardi notranjega revidiranja.

Na podlagi teh predpisov morajo proračunski uporabniki pripraviti in dopolniti svoje notranje pravilnike. Pripraviti morajo ustrezna navodila za uporabo javnih sredstev in za poročanje ter opredeliti odgovornost na vseh vodstvenih ravneh.

Finančni nadzor pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov določa 100. člen ZJF, ki pravi, da je to sistem notranjih kontrol in notranje revizije in velja za vse državne organe in organizacije iz njihove pristojnosti. Sistem notranjih kontrol se organizira kot sistem postopkov in odgovornosti zaposlenih v neposrednem uporabniku javnih sredstev. Notranja revizija je naknadna računovodsko – finančna revizija in revizija učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti. Sistem notranjih kontrol in notranje revizije se lahko dopolni z organiziranjem službe notranjih revizorjev, ki deluje v okviru neposrednega uporabnika državnega proračuna.

101. člen ZJF opredeljuje finančni nadzor pri organu za nadzor proračuna, ki je ministrstvo, pristojno za finance. Pri nadziranju ima pristojnosti inšpiciranja porabe proračunskih sredstev, opravljanje naknadne računovodsko-finančne revizije in revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti skupnih projektov različnih neposrednih uporabnikov državnega proračuna ter pripravlja skupne usmeritve za izvajanja notranje revizije pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov.

Med vrste nadzora spada tudi proračunsko inšpiciranje, ki predstavlja nadzor nad izvajanjem tega zakona in predpisov, ki urejajo finančno, materialno in računovodsko poslovanje neposrednih in posrednih uporabnikov državnega proračuna ter nad zakonitostjo in namenskostjo uporabe sredstev iz javnih financ in upravljanjem z državnim premoženjem. Opravlja ga ministrstvo, pristojno za finance.

ZJF je določil Ministrstvo za finance kot tisti organ, ki je pristojen za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ. V okviru Ministrstva za finance je bil ustanovljen Urad za nadzor proračuna (v nadaljevanju Urad). Pristojnosti Urada so (Politika 2002, str. 19):

- predpisuje usmeritve za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ,
- predpisuje usmeritve in metodiko notranjih kontrol in notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna,

---

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 72/02

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 119/04

- predpisuje pogoje za imenovanje in razrešitev notranjih revizorjev ter preverja njihovo izvajanje,
- preverja izvajanje usmeritev, metodik in standardov ter o tem poroča Vladi RS
- spremlja in proučuje ugotovitve in priporočila notranje-revizijskih služb izza izboljšanje poslovanja in notranjih kontrol ter o ugotovitvah poroča Vladi in Računskemu sodišču,
- izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikih državnega in občinskega proračuna, ki niso dolžni ustanovit svoje lastne notranje-revizijske službe,
- certificira letna poročila ter usklajuje in/ali izvaja notranje revidiranje pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega ali občinskega proračuna za projekte, ki jih financira EU v skladu z mednarodnimi sporazumi.

Naloge Oddelka za revizijski nadzor in certificiranje v okviru Urada so:

- izdaja predakreditacijskih poročil za plačilne agencije in certificiranje njihovih poročil o izdatkih,
- opravljanje finančno računovodske revizije in revizije smotrnosti izvajanja projektov, ki jih financira več neposrednih uporabnikov proračuna ali se financirajo iz sredstev EU.

#### **4.1 Prilagoditev zakonodaje zahtevam EU**

Novе države članice so morale pred vstopom v Evropsko unijo prilagoditi svoj pravni red. Področje finančnega nadzora zajema poglavje 28. Primarno zakonodajo predstavlja Pogodba o ustanovitvi Evropske unije. Ta ne uvaja posebnega modela, pač pa postavlja glavne zahteve za države članice. Sekundarna zakonodaja, ki ureja področje finančnega nadzora, predvideva, da so države članice odgovorne za notranji in zunanji nadzor, odkrivanje, odpravljanje in sporočanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov skupnosti, tako pri porabi evropskih skladov, kot pri pridobivanju lastnih sredstev evropskega proračuna. Eden od osnovnih ciljev, ki jih morajo dosegati države članice, je skladnost z zahtevami Evropske unije, vendar le na področju, ko porabljajo sredstva iz evropskega proračuna. Na področju nacionalnih proračunov so avtonomne, čeprav so se nove države članice morale prilagoditi na določenih področjih in izpolnjevati določene kriterije (Milatovič, 2003a, 1-2).

EU ne predpisuje enotnega sistema notranjega nadzora, zato je od vsake posamezne države odvisno, da vzpostavi tak sistem, ki bo upošteval temeljna načela, določena s strani EU. V starih in novih članicah se sistemi med seboj razlikujejo in idealni sistem ne obstaja. Tudi v okviru EU se je spreminjal (De Koning, 2002, str.4).

#### 4.1.1 Zahteve Komisije na področju finančnega nadzora

Osnovno priporočilo Komisije je bilo, da vsaka kandidatka zagotovi, da so elementi sistema notranjega nadzora javnih financ – PIFC<sup>51</sup> jasno opisani in imajo trdno podlago v nacionalni zakonodaji. V Sloveniji je to zahtevo popolnoma izpolnil Zakon o javnih financah<sup>52</sup>. Na podlagi ZJF je bilo potrebno prilagoditi vse druge zakonske in podzakonske predpise. Problem je bil predvsem v opredelitvah, ki niso povsod v skladu s sprejetimi standardi in s Pojmovnikom izrazov Komisije. Potrebno je bilo razviti in sprejeti usmeritve za notranje kontrole, notranje revizije in revizijske sledi, kar je pripravila prejšnja Služba za nadzor proračuna. Služba za nadzor proračuna je bila v okviru Ministrstva za finance centralna služba s pristojnostmi za razvoj na področju finančnega poslovanja, kontrol in notranje revizije. Največ težav je povzročal njen nejasen status, ko je delovala v okviru MF in bi morala biti neodvisna glede na odnos z revizijskimi službami pri proračunskih uporabnikih ter glede na odnos z Vlado RS in Komisijo. To je bilo delno urejeno, ko se je Služba za nadzor proračuna na podlagi Zakona o državni upravi organizirala kot samostojen upravni organ v sestavi Ministrstva za finance za opravljanje specializiranih strokovnih izvršilnih in razvojnih nalog preoblikovala v organ v sestavi in je sedaj Urad za nadzor proračuna (Politika 2002, str. 21). Notranji nadzor javnih financ pomeni zbir vseh sistemov za notranji nadzor javnih financ v javnem sektorju. Trije glavni elementi so (Politika, 2002, str. 8):

- finančno poslovanje in notranje kontrole kot odgovornost predstojnika,
- funkcionalno neodvisna služba za notranjo revizijo,
- centralno neodvisni organi za razvoj, usklajevanje in nadzor.

V javnem sektorju je po analizah državnega revidiranja smiselno uporabljati naslednje vrste revizij (Jereb, 2000, 271):

- Revizija računovodstva (*ang. Financial audit*), ki se izvaja enako kot revizija računovodskih izkazov pri zasebnih gospodarskih pravnih osebah.
- Revizija poslovanja (*ang. Operational audit*), ki je oblika izvajanja revizije s katero preverjamo smotrnost delovanja, njegovo uspešnost in učinkovitost poslovanja.
- Revizija pravilnosti poslovanja (*ang. Regularity audit*) ali revizija skladnosti s predpisi (*ang. Compliance audit*), ki se nanaša na preverjanje, ali so pri poslovanju upoštewane vse zakonske določbe.
- Revizija smotrnosti poslovanja (*ang. Performance audit*), ki je namenjena proučevanju gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti izvajanja nalog.
- Revizija finančnega poslovanja (*ang. Audit of financial management*), kjer so naloge revizije preveriti pravilnost vodenja in upravljanja poslovanja.

Sistem notranjega nadzora javnih financ – PIFC določa načela za urejeno finančno poslovanje z javnimi sredstvi. Pri tem ni pomembno, ali gre za nacionalna sredstva ali za

---

<sup>51</sup> Public Internal Financial Control – Sistem notranjega nadzora javnih financ

<sup>52</sup> Zakon o javnih financah – ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02 in 56/02



sredstva iz tujih virov. V okviru pogajanj za članstvo v EU je Komisija v okviru pogajalskega poglavja 28 predstavila usmeritve, ki naj bi jih kandidatke uvedle v svojo zakonodajo.

## **4.2 Sistem nadzora javnih financ v Sloveniji**

Javne finance obsegajo vsa finančna sredstva, s katerimi razpolaga javni sektor. Njihova funkcija je kritje skupnih kolektivnih potreb, kar ima vpliv na gospodarske tokove. Ker gre pri tem za alokacijo produkcijskih tvorcev in finančnih virov, je mogoče javne finance uporabljati kot sredstvo za doseganje makroekonomskih ciljev (Stanovnik, 1998, str. 1).

Cilj in elementi reforme javnih financ pomagajo odgovoriti na tri glavna vprašanja (Cvikl Zemljič, 2000, str.13):

- kdo porablja proračunska sredstva,
- kako jih porablja in kaj se plačuje iz javnih sredstev
- in zakaj se porablja.

*Sistem finančnega poslovanja in kontrol* obsega postopke, ki zagotavljajo doseganje določenih ciljev in zavarovanje sredstev pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Finančno poslovanje vključuje tudi nadziranje delovanja celotnega sistema in vrednotenje uspešnosti projektov.

*Sistem notranjih kontrol* zagotavlja organizaciji nadzor nad tveganji. Zajema organizacijsko strukturo, metode, postopke, procese, dodelitev odgovornosti in pooblastil ter notranjo revizijo. Osnovni cilj vzpostavitve notranjega nadzora je zagotavljanje spoštovanj zakonov, predpisov in postopkov, celovitost dokumentacije in informacij. Pri tem je potrebno zagotoviti gospodarno, učinkovito, uspešno in namensko porabo sredstev.

*Sistem notranjih finančnih kontrol* zajema finančni vidik kontrole in zagotavlja porabo sredstev v skladu z veljavnimi pravili in predpisi. Razlika med notranjo revizijo in sistemom finančnega poslovanja in kontrol je v odgovornosti. Za sistem finančnega poslovanja in kontrole je odgovoren poslovodja, medtem ko notranji revizor neodvisno in nepristransko ocenjuje, ali se ta odgovornost izvaja v skladu z načeli urejenega finančnega upravljanja.

### **4.2.1 Kontrolno okolje v RS**

Kontrolno okolje je skupek postopkov, smernic in dejanj, ki odsevajo celovit odnos poslovodstva do notranjih kontrol in njihovega pomena za organizacijo (Arens, Elder, Beasley, 2005, str. 274).

Notranji nadzor javnih financ deluje dobro le, če je vzpostavljeno pozitivno kontrolno okolje. Tega lahko ustvarijo vsi zaposleni, katerih vrednote so poštenost, neoporečnost in etičnost. Zaposleni morajo biti zadostno izobraženi in sposobni za izvrševanje zastavljenih nalog. Važen element v kontrolnem okolju so institucije, ki vzpostavljajo stike z uporabniki proračuna. Institucije v kontrolnem okolju javnih financ delimo na zunanje in notranje (Politika 2002, 13-18).

*Zunanje kontrolno okolje:*

- Državni zbor, ki sprejema državni proračun in občasno spremlja njegovo izvajanje. V njegovem okviru je bila ustanovljena Komisija Državnega zbora RS za nadzor proračuna in drugih javnih financ.
- Računsko sodišče, ki je najvišji revizijski organ, katerega cilji so preverjanje in ocenjevanje izpolnjevanja dobrega poslovanja uporabnikov javnih sredstev.
- Evropsko računsko sodišče (samo za sredstva EU), ki spremlja pravilnost vodenja evropskega proračuna.
- Evropska komisija (samo za sredstva EU), ki zagotavlja nadzor nad sredstvi EU v organizacijah EU in v državah članicah.

*Notranje kontrolno okolje:*

- Ministrstvo za finance
- Proračunski uporabniki
  - ❖ Neposredni uporabniki proračuna so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. Zakon o javnih financah<sup>53</sup> in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah<sup>54</sup> zahtevata od proračunskih uporabnikov, da organizirajo ustrezno obliko finančnega poslovanja in sistema notranjih kontrol in notranjo revizijo. Na podlagi prvotnega 100. člena Zakona o javnih financah je Ministrstvo za finance pripravilo Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih proračunskih uporabnikih proračuna Republike Slovenije<sup>55</sup>, ki daje poudarek notranji reviziji. Za poslovanje proračunskega uporabnika je odgovoren njegov predstojnik, ki mora poskrbeti za smotrnost in zakonitost poslovanja.
  - ❖ Posredni proračunski uporabniki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina. Po ZJF so posredni proračunski uporabniki prav tako dolžni pripravljati svoje finančne načrte na podlagi izhodišč, ki veljajo za državni proračun. Posredni uporabniki državnega proračuna morajo pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti in ga predložiti ministrstvu, pristojnemu za področje dela posrednega uporabnika ter ministrstvu, pristojnemu za finance, ta pa Vladi. Vlada mora poročila, razen poročil javnih zavodov, predložiti Državnemu zboru skupaj z zaključnim računom proračuna.

---

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 30/02 in 56/02

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 30/02

<sup>55</sup> Uradni list RS, št. 96/99

- Predpristopne institucije, Nacionalni sklad (NS), Centralna finančna in pogodbeno enota (CFPE), Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP), Agencija RS za regionalni razvoj<sup>56</sup> (ARR)
- Občine (delno).

Značilnosti kontrolnega sistema v javnem sektorju so:

- identifikacija možnih tveganj,
- razvoj takega sistema notranje kontrole, ki bo odvrnil prepoznana tveganja,
- vzpostavitev postopkov notranjega revidiranja za preverjanje učinkovitosti sistema notranjih kontrol.

Center v tem sistemu predstavlja posrednega proračunskega uporabnika, ki, poleg sredstev iz državnega proračuna, prejema tudi sredstva iz proračuna EU. V skladu s Pravilnikom o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>57</sup> je odgovoren za vzpostavitev, delovanje, nadzor in stalno izboljševanje sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja. V skladu z 8. členom Pravilnika morajo proračunski uporabniki, ki razpolagajo s sredstvi EU, upoštevati posebne pogoje za finančno poslovanje, notranje kontrole in notranjo revizijo, sprejete na podlagi memorandumov o financiranju pred ali evropske zakonodaje po vstopu v Evropsko unijo. Vse ugotovljene nepravilnosti pri porabi teh sredstev ali sredstev domačega sofinanciranja morajo proračunski uporabniki takoj sporočiti Ministrstvu za finance. Ker je Center javni zavod, lahko pristojno ministrstvo za nadzor uporabi svojo notranjo revizijsko službo.

#### 4.2.2 Notranji nadzor v Sloveniji

Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja pri proračunskih uporabnikih. Za uspešno delovanje je potrebno ta sistem stalno preverjati. Za uspešno poslovanje s sredstvi proračunskih uporabnikov je odgovoren predstojnik oziroma poslovodni organ, ki mora uvesti uspešen, učinkovit in gospodaren sistem notranjih kontrol in notranjih revizij, s katerimi dosega zastavljene proračunske cilje. Skupaj ti sistemi predstavljajo notranji nadzor proračunskih uporabnikov.

Notranji nadzor javnih financ lahko razdelimo na (Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ, 2005, str.3):

- *Finančno poslovanje*, ki zajema načrtovanje in izvrševanje proračunov in finančnih načrtov, računovodenje in poročanje ter varovanje sredstev pred izgubo, oškodovanji in goljufijami z namenom, doseči zastavljene cilje proračunskega uporabnika. Finančno

<sup>56</sup> S 1.1.2006 se je preoblikovala v Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

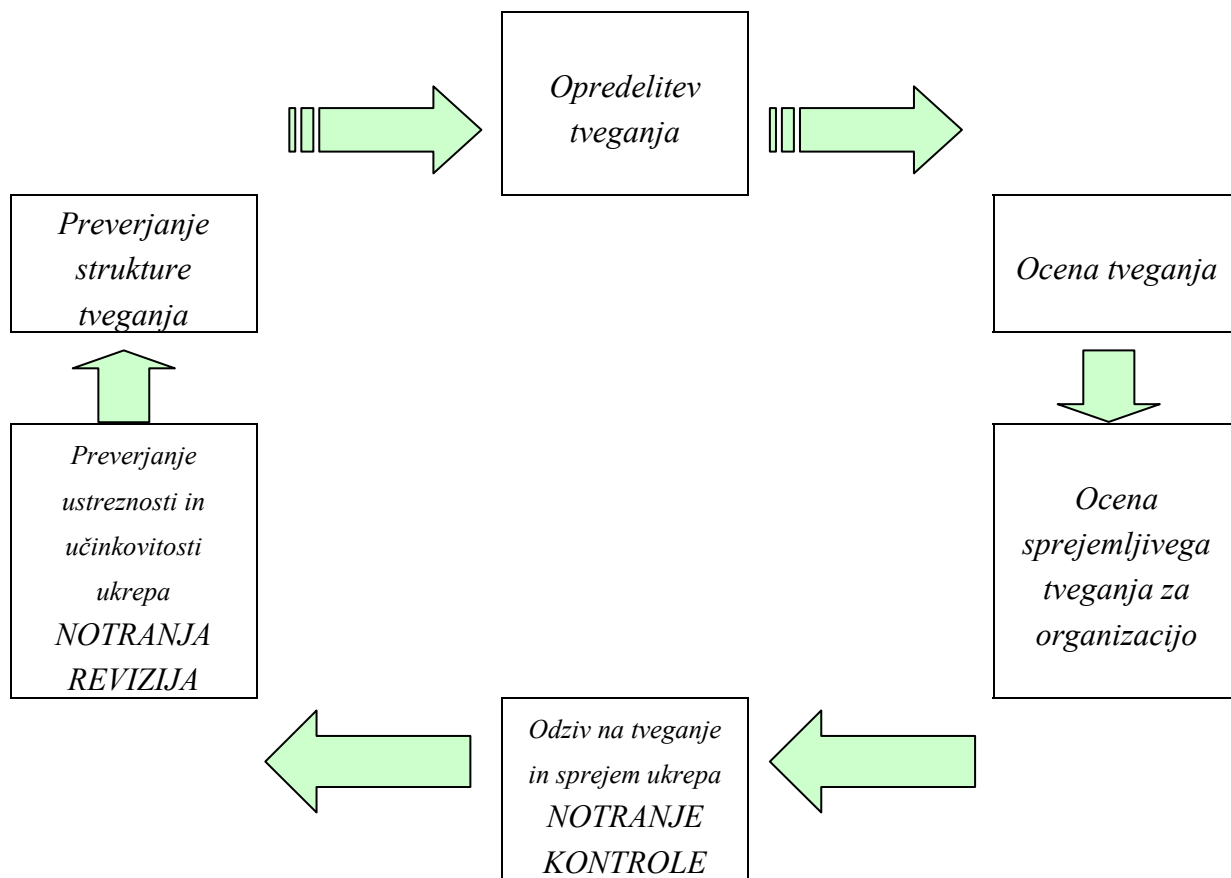
<sup>57</sup> Uradni list RS, št. 72/02 z dne 9. 8. 2002

poslovanje je tudi postavljanje in sporočanje vrednosti in ciljev, spremljanje doseganja ciljev, zagotavljanje odgovornosti in ohranjanje vrednosti.

- *Sistem notranjih kontrol* obsega sistem postopkov in metod, katerih cilj je, zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti in uspešnosti, učinkovitosti ter gospodarnosti. Notranje kontrole lahko razdelimo na: predhodno notranjo kontrolo, sprotno notranjo kontrolo in naknadno notranjo kontrolo. Predhodna notranja kontrola je prisotna že pri obravnavanju predhodnih odločitev, zlasti tistih, ki imajo za posledico finančne transakcije. Zagotoviti mora, da so finančne transakcije v skladu z odobrenim proračunom, da so upoštevani predpisi pri naročanju blaga in storitev, pri sklepanju pogodb s podizvajalci ter da so finančne transakcije utemeljene s pogodbami, ki jih je sklenil proračunski uporabnik ter s splošno veljavnimi predpisi. Naknadna notranja kontrola se nanaša na preverjanje pravilnosti in smotrnosti poslovanja glede na že obstoječa dejstva. Pri tem upošteva postopke pri izvajanju predhodne notranje kontrole (Allen Richard et al., 1996, str. 19).
- *Notranje revidiranje* zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov poslovanja in notranjih kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje njihove učinkovitosti.

Proračunski uporabnik je pri doseganju svojih ciljev izpostavljen različnim tveganjem, ki lahko povzročijo, da cilji ne bodo doseženi. Če so izidi poslovanja negotovi, ali so predvideni z določeno stopnjo verjetnosti, govorimo o poslovanju v razmerah tveganja. Tveganje lahko sprejemamo, smo do njega nenaklonjeni, ali se mu izogibamo. Pri tem ima glavno vlogo predstojnik, ki mora imeti strategijo za upravljanje s tveganji, ki bo omogočila pravočasno odkrivanje in odpravljanje tveganj. Pri opredelitvi tveganj mora upoštevati enoten pristop v vseh organizacijskih enotah proračunskega uporabnika, imeti mora jasno strukturo postopkov opredeljevanja tveganj, vse skupaj mora predhodno odobriti predstojnik ali poslovodni organ (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 5-6).

Slika 6: Krog upravljanja s tveganji



Vir: Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str.6

Tveganje je merilo negotovosti, to pa pomeni negotovost pri doseganju ciljev. Negotovost vključuje pozitivne in negativne posledice (Mc Namee, 2003).

Finančno poslovanje obsega vzpostavitev sistema, izvajanje in načrtovanje proračuna, finančnih načrtov, računovodenje in poročanje. Namen vseh teh aktivnosti je doseganje zastavljenih ciljev z razpoložljivimi sredstvi ter sredstva obvarovati pred izgubo, oškodovanjem ali prevarami. Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, ki zagotavljajo spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Potrebne so zato, ker so proračunski uporabniki vedno večji in kompleksnejši in se pri doseganju svojih ciljev soočajo z različnimi finančnimi, upravnimi in komercialnimi tveganji. Učinkovito izvajanje nalog proračunskega uporabnika in smotrna uporaba sredstev sta dva izmed glavnih ciljev notranjih kontrol. Poleg tega so ostali cilji še: poslovanje v skladu z zakoni, predpisi in navodili vodstva, zagotavljanje in ohranjanje pravočasnosti, celovitosti in zanesljivosti računovodskih in drugih podatkov ter njihovo pošteno razkrivanje v poročilih ter zagotavljanje enakih možnosti in varovanje okolja (Usmeritve za notranje kontrole, 2004, str. 8-9).

### 4.2.3 Obvladovanje tveganj pri izvajanju programov Socrates in Leonardo

Tveganja, ki se lahko pojavijo pri izvajanju programov Socrates in Leonardo da Vinci bi lahko bila naslednja:

- *Nenamenska poraba finančnih, človeških in materialnih virov*: vsak pogodbenik je omejen s pravili, ki natančno določajo, za kakšne namene morajo biti porabljene posamezne vrste sredstev.
- *Neuspešno, neobičajno ali neučinkovito izvajanje* proračunskih in drugih gospodarskih odločitev: vsak prejemnik sredstev vnaprej določi svoje cilje, ki naj bi jih dosegel na najbolj gospodaren in učinkovit način.
- *Prevare in nepravilnosti*, ki se lahko zgodijo pri izvajanju posameznih projektov.
- *Nezadostna računovodska evidenca*, ki pomeni nepreglednost in netransparentnost pri porabi sredstev.
- *Nezadostne in nepravočasne finančne in izvajalske informacije*: povezava med izvajalci projektov, pravočasne informacije, stalna komunikacija med NA in končnim prejemnikom sredstev pripomore k zmanjševanju tveganj oz k zgodnejšemu odkrivanju morebitnih nepravilnosti ali prevar.

V življenjskem ciklu posameznega projekta v okviru programov je potrebno najprej tveganje identificirati. To pomeni, da je potrebno vedeti, kaj lahko gre narobe. Pri tem je pomembno, da ocenimo, kako bo to vplivalo na celotno izvajanje projekta in kako nepravilnosti čimprej ugotoviti in jih preprečiti.

Tabela 2: Možna tveganja pri izvajanju programa Socrates Comenius

<u>Identifikacija tveganja</u>	<u>Pomembnost tveganja</u>	<u>Preprečevanje tveganja</u>	<u>Ukrep</u>
○ Neupravičen nakup osnovnih sredstev	Velika	○ Stalen nadzor nad izvajanjem projekta ○ Natančna pravila	○ Zahtevak za vračilo sredstev
○ Premajhna poraba sredstev	Nizka	○ Stalen nadzor nad izvajanjem projekta	○ Dodatno usposabljanje
○ Nakazilo sredstev neupravičenemu prejemniku	Zelo velika	○ Stalen nadzor nad izvajanjem projekta	○ Zahtevak za vračilo sredstev
○ Previsoka poraba sredstev	Velika	○ Stalen nadzor nad izvajanjem projekta	○ Dodatno usposabljanje
○ Neusklajen časovni plan	Srednja	○ Stalen nadzor nad izvajanjem projekta	○ Dodatna komunikacija
○ Nepregledna računovodska evidenca	Srednja	○ Natančna pravila	○ Dodatno usposabljanje

Vir: Poročila za izvajanje decentraliziranih akcij

Za kontrolo nad tveganji in za pravočasno odkrivanje nepravilnosti je Center vzpostavil sistem nadzornih obiskov in stalno povezavo s končnimi prejemniki sredstev. Ob podpisu pogodb določi plan nadzornih obiskov. Tveganja obvladuje z:

- izobraževanjem prijaviteljev pred prijavo projekta,
- izobraževanjem prijaviteljev po prejemu pogodbe,
- vmesnimi nadzornimi obiski in
- svetovanjem po telefonu in elektronski pošti.

Vsak koordinator posamezne akcije je odgovoren za izvedbo izobraževanj in nadzornih obiskov.

#### 4.2.4 Neodvisna notranja revizija

Notranje revidiranje kot sestavni del sistema nadzora javnih financ pomaga proračunskemu uporabniku doseči svoje cilje tako, da uvaja sistematičen in urejen način izboljšanja obvladovanja tveganj, notranjih kontrol in postopkov poslovanja.

Sodobno notranje revidiranje vključuje pregledovanje in ocenjevanje kontrol, učinkov, tveganj in vodenja v javnih in privatnih organizacijah. Finančne zadeve predstavljajo le en vidik notranjega revidiranja (Sawyer et al., 2003, str.3).

Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju opredeljujejo notranje revidiranje kot neodvisno in nepristransko dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja. Namenjena je povečevanju koristi in izboljševanju dela organizacije ter ji pomaga pri uresničevanju njenih ciljev.

Notranje revidiranje torej daje zagotovila, da notranje kontrole delujejo tako, da zagotavljajo najboljšo možno izvedbo postopkov in dosego ciljev organizacije. Najbolj pomembno pri tem je, da je notranja revizija pri proračunskem uporabniku neodvisna in nepristranska (Usmeritve za državno notranje revidiranje, 2003, 6).

- *Neodvisnost notranje revizije*: funkcionalno neodvisnost notranje revizije zagotavljajo: posebni status notranjega revizorja, posebni pogoji imenovanja in razreševanja notranjih revizorjev, samostojnost pri izvajanju revizij, samostojno poročanje o ugotovitvah in predlaganje izboljšav predstojniku ter pomoč centralnemu organu pri izvajanju njegove funkcije.
- *Nepristranskost notranje revizije*: to je ravnanje brez predsodkov, ki od revizorja zahteva, da pri izvajanju nalog pošteno verjame v svoje delo in ne sklepa pomembnih kompromisov glede kakovosti. Svojega mnenja o zadevah, povezanih z revizijo, ne podreja mnenju drugih.

Notranje revidiranje naj bi iz netvornega inšpektorskega dela prešlo k tvornemu načinu, ki je usmerjen k uporabniku in njegova temeljna naloga naj bi bila svetovanje vodstvu pri obvladovanju tveganj (Tušek, 2004, str.8).

Notranja revizija je neodvisna, objektivna in svetovalna služba, ki pomaga organizaciji doseči svoje cilje s pomočjo sistematičnega in discipliniranega pristopa. Pomaga ocenjevati doseženo delo in izboljšati upravljanje s tveganji, kontrolo in vodstvo (Gray, Mason, 2005, str. 564).



## **5 NADZOR PORABE SREDSTEV PROGRAMOV SOCRATES IN LEONARDO**

Ugotavljala sem, kako deluje sistem nadzora porabe sredstev v programih Socrates in Leonardo na treh nivojih:

- pri Komisiji,
- pri Nacionalni agenciji in
- pri končnem prejemniku sredstev v Sloveniji.

### **5.1 Nadzor porabe sredstev pri Komisiji**

V skladu z 274. členom Pogodbe je Komisija odgovorna za izvrševanje proračuna in ne more prenesti nalog javne oblasti, ki vključujejo uporabo neomejenih pooblastil. Na podlagi tega zahteva, da mora vsako dodeljevanje sredstev, odobritev in plačilo biti posledica finančne odločitve inštitucije ali oblasti, ki nosi odgovornost. Sredstva iz evropskega proračuna ne morejo biti dodeljena brez pismenega sporazuma. Dodeljena sredstva se lahko porabljajo šele, ko so zavedena v proračunskem računovodskem sistemu.

#### **5.1.1 Notranji nadzor pri Komisiji**

V okviru Komisije obstaja Notranje-revizijska služba – IAS<sup>58</sup>, katere cilj je, da pomaga Komisiji in njenim oddelkom z nasveti in priporočili:

- pri kontroli nad tveganji,
- pri nadzoru nad skladnostjo s predpisi,
- pri pravočasnem in pravilnem računovodstvu in upravljanju s sredstvi,
- pri izboljšanju vodenja, kontrole in notranje-revizijskega sistema.

Je neodvisna in ni povezana z nobenim DG ter deluje v skladu z listino notranje-revizijske službe Komisije<sup>59</sup>.

Odgovornost za vzpostavitev učinkovite notranje kontrole v posameznem DG nosi generalni direktor posameznega DG. Zagotoviti mora pravno veljavnost, pravilnost in učinkovitost finančnih odločitev. Sistem notranje kontrole mora biti v skladu z minimalnimi zahtevami Centralne finančne službe v okviru DG.

Vsak posamezen DG ima v svojem okviru notranje-revizijski oddelek – IAC.<sup>60</sup> Njegova glavna naloga je revidirati postopke DG-ja in zagotoviti, da so v skladu s pravili. Kopije vseh revizijskih poročil posreduje IAS.

---

<sup>58</sup> ang. Internal Control Service

<sup>59</sup> Charter of the Internal Audit Service of the European Commission – dokument 31/10/2000 SEC (2000)1801/2

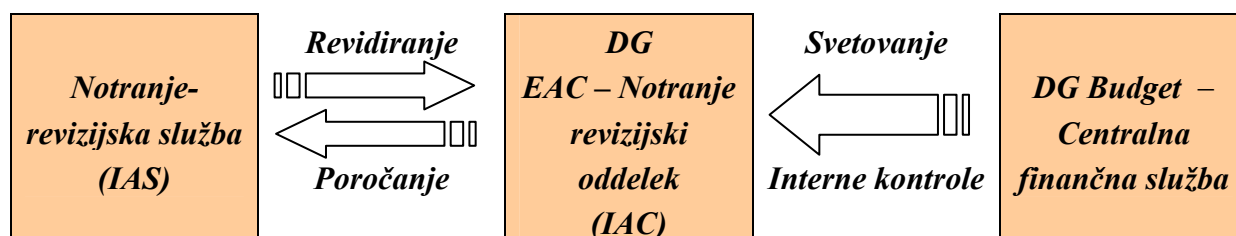
<sup>60</sup> ang. Internal Audit Capability

Vsak direktor DG-ja in vodja službe mora pripraviti dve poročili (The New Financial Framework. 2004):

- Letno poročilo o dejavnosti<sup>61</sup>, ki vsebuje vse pomembne dogodke in dosežke preteklega leta in
- Letno poročilo o izdatkih<sup>62</sup>, ki vsebuje opis finančnega vodenja, uspešnost kontrolnega sistema v oddelku in zanesljivost in točnost podatkov iz Letnega poročila o dejavnostih. Izpostavlja tudi slabosti in nepravilnosti in predlaga izboljšave sistema.

V okviru DG Budget je bila oblikovana Centralna finančna služba<sup>63</sup>, ki nudi vodstvu strokovno podporo pri izvajanju proračuna in kontroli. Usklajuje pravila, standarde in definicije interne kontrole v okviru celotne Komisije.

**Slika 7: Sistem notranjega nadzora pri Komisiji**



Vir: Spletne strani DG Budget, EC 2006

### 5.1.2 Zunanji nadzor Komisije

V okviru EU obstaja večje število različnih teles, ki opravljajo kontrolo porabe proračunskih sredstev, zato je potrebna skrbna koordinacija. Skladnost kontrolnega sistema mora biti vzpostavljena s pomočjo osnovnih principov nadomestnosti, sorazmernosti in pravičnega vodenja kontrolnih institucij med sabo. Spodbujanje aktivnosti koordinacije na področju javne kontrole se lahko odvija na treh nivojih (Garcia Crespo, 2005, str. 24):

1. Boj proti goljufijam. Spremeniti je potrebno mnenje, da revizija ne preprečuje goljufij, ampak jih le odkriva. Kontrolni mehanizmi naj bi se izboljšali tako, da bi zmanjšali tveganje za goljufije. V EU se ti postopki izvajajo v okviru Evropskega urada za boj proti goljufijam OLAF<sup>64</sup>.
2. Vzpostavitev internega kontrolnega okvira. Sprejeli naj bi načela koordinacije in poenostavitve pri kontrolnih postopkih z namenom povečanja učinkovitosti posameznih

<sup>61</sup> ang. Annual Activity Report

<sup>62</sup> ang. Annual Declaration

<sup>63</sup> ang. Central Financial Service

<sup>64</sup> Iz francoskega izraza – Office européen de lutte antifraude (OLAF) – ang. European Anti Fraud Office. Njegova glavna naloga je boj proti goljufijam in vsem ostalim nezakonitim dejavnostim, ki bi za posledico lahko imele oškodovanje evropskega proračuna. Tesno sodeluje z nacionalnimi službami na področju sodstva, carine, policije in upravnih organov (Milatovič, 2003, str. 1).

kontrol na različnih nivojih. Da bi enotni revizijski pristop deloval, je potrebno sprejeti skupne koncepte, tehnične standarde kontrole in standarde o razmerjih med revizorji.

3. Uvedba enotnih računovodskih kriterijev je nujno potrebna zaradi različnega pristopa pri ocenjevanju istih ciljev.

Zunanji nadzor nad izvajanjem nalog Komisije opravljata dve instituciji: Evropsko računsko sodišče in Evropski parlament.

**Evropsko računsko sodišče** ( v nadaljevanju ERS) je bilo ustanovljeno leta 1975 z Bruseljsko pogodbo, delovati pa je začelo leta 1977. Maastrichtska pogodba mu je določila status institucije Evropskih skupnosti in s tem okrepila njegovo neodvisnost in avtoriteto. Po tej pogodbi mora ERS vsako leto podati izjavo o zanesljivosti<sup>65</sup>, ki zagotavlja zanesljivost poslovnih knjig Skupnosti ter zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov. Amsterdamska pogodba je ERS priznala kot institucijo EU, kar pomeni formalno povečanje pristojnosti, saj se je ta razširila tudi na zunanjo in varnostno politiko, pravosodje in notranje zadeve. Poudarila je vlogo sodišča pri boju proti goljufijam in prevaram. V pogodbi iz Nice je opredeljeno sodelovanje ERS z vrhovnimi revizijskimi institucijami držav članic (ERS, 2005, str. 7).

Pravno podlago za delovanje ERS daje Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti v členih 246 do 248. Kot glavno nalogo določa nadzor proračuna EU z namenom izboljšanja finančnega poslovanja in obveščanja državljanov Evrope o gospodarjenju pristojnih organov z javnimi sredstvi (ERS; 2005, str. 9).

Osnovna naloga ERS je pomagati zakonodaji pri kontroli izvršilnih organov. Vendar je institucionalna izgradnja EU do neke mere edinstvena in niti zakonodajna niti izvršilna veja ne moreta biti na lahek način vsebovani v posameznih državah članicah. Zakonodajna oblast se deli med Svetom in Parlamentom, ki ima posebno pomembno vlogo na področju evropskega proračuna. Komisija je netipičen izvršilni organ, saj si svojo izvršilno moč deli s Svetom, ki ima nenazadnje vso politično moč odločanja v EU. Glede na to ima ERS edinstven položaj v celotnem procesu evropskega proračuna med vsemi temi tremi institucijami (Castells v Garcia Crespo, 2005, str. 137).

**Evropski parlament** deluje kot so–zakonodajalec, razpolaga s proračunsko pristojnostjo in ima vlogo demokratičnega nadzora na vseh evropskih ravneh. Zastopa prebivalce držav članic. Nadzira izvrševanje evropskega proračuna s političnega vidika. Odbor za proračunski nadzor stalno nadzoruje izdatke EU. Na podlagi poročila ERS in priporočil Sveta da Komisiji razrešnico<sup>66</sup> glede odgovornosti in tako zaključi posamezno proračunsko leto (Budget Control, 2006).

---

<sup>65</sup> Krajše DAS, po francoskem izrazu »déclaration d'assurance«

<sup>66</sup> ang. discharge

## 5.2 Nadzor poslovanja NA<sup>67</sup>

Ustrezen administrativni in finančni management je ključen za uspešno izvedbo pogodbenih aktivnosti. Komisija predpisuje postopke in aktivnosti, ki jih mora NA pri svojem delovanju upoštevati. Napotki za uspešno delovanje so objavljeni v »Splošnih pravilih za izvajanje finančnega managementa<sup>68</sup>«, ki so sestavni del vsake pogodbe:

### A. Splošna načela:

- NA je odgovorna za pripravo, pošiljanje, kontroliranje in zaključevanje pogodb, sklenjenih za izvajanje decentraliziranih akcij. NA je odgovorna, da bodo naloge opravljene v skladu s predpisi.
- NA vodi denarno podporo, prejeto od Komisije, v skladu s predpisi, ki jih je sprejel Evropski svet in Komisija, ter v skladu s pravili, ki so sestavni del vsake posamezne pogodbe.
- NA uporablja računalniške programe za upravljanje z bazami podatkov, ki jih razvije Komisija.

### B. Aktivnosti NA v povezavi s pogodbami za izvajanje decentraliziranih akcij:

1. Objava razpisa in rezultatov.
2. Sklenitev pogodb s pogodbeniki.
3. Izvrševanje plačil.
4. Spremljanje in kontrola.
5. Poročanje.
6. Finančno poročanje in spremljajoča dokumentacija.
7. Finančna kontrola in nadzor.

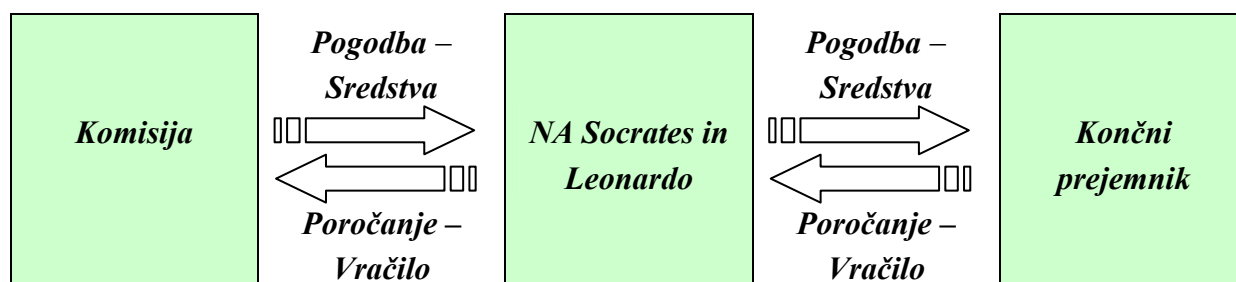
NA prejme vnaprej sredstva po podpisu pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij na posebni devizni transakcijski račun – PDTR pri Banki Slovenije. Zaradi zahtev Komisije je za vsako posamezno pogodbo odprt svoj račun. Višina nakazila je odvisna od pogodbenih določil za posamezno akcijo in lahko znaša od 40 do 100 odstotkov pogodbene vrednosti. Po zaključenem izboru in potrditvi posameznih projektov, NA sklene s končnimi prejemniki pogodbe in jim po podpisu vnaprej nakaže sredstva. Višina sredstev, plačanih vnaprej, je odvisna od trajanja pogodbe. Za krajše projekte končni prejemnik vnaprej prejme 80 odstotkov sredstev, pri daljših je plačilo razdeljeno na dve plačili po 40 in 30 odstotkov in po vmesnem poročilu še 30 odstotkov sredstev. Razlika do upravičeno porabljenega zneska, a ne več, kot je pogodbeni znesek, je nakazana po potrjenem končnem poročilu. V primeru premajhne ali neupravičene porabe, NA zahteva vračilo sredstev in jih vrne nazaj v evropski proračun.

---

<sup>67</sup> Tema poglavja je predstavljena na primeru opravljene revizije NA s strani Komisije v septembru 2005. Revizijo je po naročilu Komisije opravila neodvisna zunanja revizijska družba Moore Stephens iz Londona.

<sup>68</sup> General Rules of Financial Management – sestavni del vsake pogodbe, sklenjene s Komisijo.

Slika 8: Potek sredstev med Komisija, NA in končnim prejemnikom



Vir: Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij

V skladu z novimi Finančnimi pravili je Komisija vzpostavila triletni program nadzora, ki zagotavlja, da bodo vse NA<sup>69</sup> pregledane do konca leta 2006. Glavni cilj pregleda je ugotoviti, kako poslujejo, tako z vidika izvajanja decentraliziranih akcij, kot njihovega celotnega delovanja. Za izvedbo tako obsežnega dela je Komisija na podlagi razpisa izbrala zunanje neodvisne revizijske družbe.

Pravne podlage za izvedbo revidiranja so bile:

- Uredba Sveta 1605/2002 od 25.6.2002,
- Uredba Komisije 2342/2002 od 23.12.2002,
- pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij in pripadajoči priročniki za izvajanje,
- pogodbi za delovanje nacionalnih agencij.

Revidiranje je bilo namenjeno iskanju ocene ustreznosti sistema Centra in skladnosti s splošno sprejetimi načeli dobrega finančnega poslovanja ter pripadajočimi standardi notranje kontrole.

### 5.2.1 Finančna revizija NA

Finančna revizija (*Financial Audit*)<sup>70</sup> je zajemala pogodbi za delovanje NA<sup>71</sup>, podpisani med Centrom in Komisijo. Prve pogodbe so bile podpisane leta 2001, predmet revizije pa sta bili pogodbi za leto 2002 z obdobjem upravičenosti od 1. 4. 2002 do 31. 3. 2003:

- pogodba za delovanje NA št. 2002-0844 za program Socrates v višini 224.026 € in
- pogodba za delovanje NA št. 2002-0081 za program Leonardo 198.693 €.

Cilj finančne revizije računovodskih poročil, ki jih je Center predložil Komisiji v zvezi s tema dvema pogodbama, je bil izdati mnenje o:

- pravilnosti in upravičenosti izkazanih stroškov v končnem poročilu,
- da so izkazani stroški dokazljivi in da so se resnično zgodili,
- pravilnosti izkazanih prihodkov,

<sup>69</sup> V vsakem programu obstaja 33 NA, najmanj ena v vsaki državi članici EU, pridruženih članicah (Romunija Bolgarija in Turčija) in državah EFTA (Norveška, Islandija in Lihtenštajn). Nekatere NA združujejo več programov, nekatere pa so samostojne za posamezen program.

<sup>70</sup> Angleški izraz *Financial Audit* uporablja Komisija za revidiranje končnih poročil, ki jih predloži NA.

<sup>71</sup> ang. Operating Agreement

- pravilnosti izkazanih prejetih obrestih.

Pogodbi sta bili podpisani s Komisijo za redno delovanje NA v obdobju od 1. 4. 2002 do 31. 3. 2003. Znesek 198.693 € predstavlja celotni znesek pogodbe za Leonardo NA, od tega je Komisija prispevala 68.580 €, kar je 34,5 odstotka. Pri pogodbi za delovanje Socrates NA je Komisija prispevala 44.347 €, kar predstavlja malo manj kot 20 odstotkov celotne pogodbene vrednosti. Razliko do skupne pogodbene vrednosti je prispevalo Ministrstvo za šolstvo in šport. Revizor je preveril porabo celotnih sredstev, tako tistih, prejetih od Komisije, kot tistih, prejetih iz nacionalnega proračuna.

**Tabela 3: Pregled virov financiranja po pogodbah o delovanju NA v €**

<i><b>Program</b></i>	<i><b>Začetek</b></i>	<i><b>Konec</b></i>	<i><b>Finančno</b></i>	<i><b>Prispevek</b></i>	<i><b>Nacionalni</b></i>	<i><b>Pogodbeni</b></i>	<i><b>%</b></i>
	<i><b>aktivnosti</b></i>	<i><b>aktivnosti</b></i>	<i><b>leto</b></i>	<i><b>EU</b></i>	<i><b>prispevek</b></i>	<i><b>znesek</b></i>	<i><b>financiranja</b></i>
						<i><b>skupaj</b></i>	<i><b>EU</b></i>
Leonardo	1.2.2000	28.2.2001	2000	64.122	161.726	225.848	28 %
Socrates	1.4.2000	31.3.2001	2000	43.496	142.811	186.307	23 %
Leonardo	1.4.2001	31.3.2002	2001	63.077	119.436	182.513	35 %
Socrates	1.4.2001	31.3.2002	2001	43.496	180.979	224.475	19 %
Leonardo	1.4.2002	31.3.2003	2002	68.580	130.113	198.693	35 %
Socrates	1.4.2002	31.3.2003	2002	47.997	176.029	224.026	21 %
Leonardo	1.4.2003	31.12.2004	2003	145.825	202.231	348.056	42 %
Socrates	1.4.2003	31.12.2004	2003	147.926	302.643	450.569	33 %
Leonardo	1.1.2005	31.12.2006	2005	241.596	277.044	518.640	47 %
Socrates	1.1.2005	31.12.2006	2005	228.872	452.096	680.968	34 %

Vir: pogodbe o delovanju NA

Za uspešno izvedbo revizije je bilo potrebno zagotoviti dokumentacijo, na podlagi katere je Center zahteval sredstva od Komisije, in sicer:

- račune, potrdila o prejemu, poročila o opravljenem delu, izplačilne liste, obračune plač, pogodbe o zaposlitvi, potne naloge ter ustrezna dokazila o izplačilu,
- vsa finančna poročila z ustrezno dokumentacijo, ki so bila v zvezi s to pogodbo predložena Komisiji,
- izpise kontov glavne knjige, obrazložitev načina knjiženja in razdelitve po različnih stroškovnih mestih,
- postopke za kontrolo izdatkov po posameznih projektih,
- pogodbeno dokumentacijo,
- bančne izpiske, tako za prejeta, kot za izplačana sredstva,
- dokazila o uporabljenem menjalnem tečaju,
- dokazila o obrestih, prejetih iz naslova sredstev EU,
- dokazila o sofinanciranju,
- dokumentacijo, povezano z javnimi naročili.

### 5.2.1.1 Področje revizije

Revizorji so pregledali končni finančni poročili, ki ju je Center predložil Komisij, na podlagi pripadajoče dokumentacije. Revizija je bila opravljena v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja in v skladu z navodili Komisije. Odstotek pregledanih dokumentov je razviden iz tabele 4:

Tabela 4: Pregledana dokumentacija

<u><b>Stroški</b></u>	<u><b>Socrates</b></u>		<u><b>Leonardo</b></u>	
	<b>1. 4. 2002 – 31. 3. 2003</b>		<b>1. 4. 2002 – 31. 3. 2003</b>	
<i>Obdobje</i>	<i>Zahtevani znesek v €</i>	<i>Pregledano %</i>	<i>Zahtevani znesek v €</i>	<i>Pregledano %</i>
<i>Stroški osebja</i>	162.540,92	97	116.430,00	96
<i>Službene poti</i>	19.364,90	74	27.578,00	70
<i>Informiranje</i>	25.595,55	88	25.259,00	77
<i>Str. delovanja</i>	20.936,80	62	16.370,00	64
<b>Skupaj</b>	<b>228.438,17</b>	<b>91</b>	<b>185.637,00</b>	<b>87</b>

<u><b>Prihodki</b></u>	<u><b>Socrates</b></u>		<u><b>Leonardo</b></u>	
	<b>1. 4. 2002 – 31. 3. 2003</b>		<b>1. 4. 2002 – 31. 3. 2003</b>	
<i>Obdobje</i>	<i>Znesek v poročilu v €</i>	<i>Pregledano %</i>	<i>Znesek v poročilu v €</i>	<i>Pregledano %</i>
<i>Prihodki EK</i>	47.997,00	100	68.580,00	100
<i>Nacionalna sredstva</i>	180.441,17	100	117.057,00	100
<i>Druga sredstva</i>				
<b>Skupaj</b>	<b>228.438,17</b>	<b>100</b>	<b>185.637,00</b>	<b>100</b>

Vir: pogodbi o delovanju NA in revizorsko poročilo od 27. 2. 2006

Pregled je zajemal 91 odstotkov vseh stroškov, navedenih v končnem finančnem poročilu za program Socrates in 87 odstotkov za program Leonardo. Prihodki so bili preverjeni v celoti, saj gre le za nekaj nakazil na leto.

Revizor naj bi preveril tudi zneske prejetih obresti od denarnih sredstev na posebnih deviznih transakcijskih računih za posamezne akcije, vendar v tistem obdobju obresti niso bile vsebovane v končnih finančnih poročilih. Popis obresti in sredstev na računih opravi Komisija enkrat letno po stanju 31. 12. Na podlagi popisa preveri stanje denarnih sredstev na računih po posameznih pogodbah, znesek prejetih obresti pa zahteva nazaj.

### 5.2.1.2 Revizijsko razkritje

Po pregledu zahtevane dokumentacije in razgovoru s posameznimi odgovornimi osebami je revizor predstavil svoje ugotovitve.

**Tabela 5: Končni pregled upravičenih in neupravičenih stroškov in prihodkov**

<u><b>Stroški</b></u>	<u>Pogodbeni</u>	<u>Končno</u>	<u>Rev</u>	<u>Upravičeni</u>	<u>Pogodbeni</u>	<u>Končno</u>	<u>Rev</u>	<u>Upravičeni</u>
	<u>znesek</u>	<u>poročilo</u>		<u>strošek</u>	<u>znesek</u>	<u>poročilo</u>		<u>strošek</u>
	<b>Socrates</b>				<b>Leonardo</b>			
<i>Stroški osebja</i>	155.420,00	162.540,92	-	162.540,92	109.166,00	116.430,00	-	116.430,00
<i>Službene poti</i>	21.700,00	19.364,90	-	19.364,90	30.360,00	27.578,00	-	27.578,00
<i>Informiranje</i>	25.400,00	25.595,55	-	25.595,55	32.850,00	25.259,00	-	25.259,00
<i>Str. delovanja</i>	21.506,00	20.936,80	-777,00	20.159,80	16.855,00	16.370,00	-517,00	15.853,00
<i>Rezerva</i>					9.462,00			
<b>Skupaj</b>	<b>224.026,00</b>	<b>228.438,17</b>	<b>-777,00</b>	<b>227.661,17</b>	<b>198.693,00</b>	<b>185.637,00</b>	<b>-517,00</b>	<b>185.120,00</b>

<u><b>Prihodki</b></u>	<u>Pogodbeni</u>	<u>Končno</u>	<u>Rev</u>	<u>Upravičeni</u>	<u>Pogodbeni</u>	<u>Končno</u>	<u>Rev</u>	<u>Upravičeni</u>
	<u>znesek</u>	<u>poročilo</u>		<u>prihodek</u>	<u>znesek</u>	<u>poročilo</u>		<u>prihodek</u>
	<b>Socrates</b>				<b>Leonardo</b>			
<i>Prispevek EK</i>	47.997,00	47.997,00	-777,00	47.220,00	68.580,00	68.580,00	-517,00	68.063,00
<i>Nacionalna sredstva</i>	176.029,00	180.441,17			130.113,00	117.057,00		117.057,00
<b>Skupaj</b>	<b>224.026,00</b>	<b>228.438,17</b>	<b>-777,00</b>	<b>227.661,17</b>	<b>198.693,00</b>	<b>185.637,00</b>	<b>-517,00</b>	<b>185.120,00</b>

Vir: pogodbi o delovanju NA in revizorsko poročilo od 27. 2. 2006

Neupravičeni odhodki v višini 777,00 € v programu Socrates in 517,00 € v programu Leonardo se nanašajo na neupravičeno obdobje zajemanja stroškov. Pogodbeno obdobje je bilo od 1. 4. 2002 do 31. 3. 2003, v poročilu pa so bili zajeti stroški za elektriko, ogrevanje, čiščenje in telefon za obdobje od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2002. Priporočilo revizorja v tem primeru je bilo, da so lahko v poročilu zajeti le tisti stroški, ki so v okviru obdobja upravičenosti. Če se računovodsko leto razlikuje od obdobja upravičenosti, je stroške v poročilu potrebno ustrezno prilagoditi.

### 5.2.1.3 Revizorsko mnenje

Končno revizorsko mnenje je bilo, da so, razen za revizijsko razkritje v višini 777,00 € v programu Socrates in 517,00 € v programu Leonardo, odhodki, prikazani s strani Centra v



višini 228.438,17 € za Socrates in 185.637,00 € za Leonardo, resnični in pošteni in so v skladu s pogodbenimi pravili in obveznostmi.

Te nepravilnosti so bile posledica takratnega načina zajemanja stroškov in tedanjega računovodskega programa, ki kasneje nista več veljala. Sedanja situacija popolnoma upošteva obdobja zajemanja stroškov, računovodski program pa omogoča preglede in prereze stroškov po različnih obdobjih.

## **5.2.2 Revidiranje delovanja notranjih kontrol**

Cilj revidiranja delovanja notranjih kontrol<sup>72</sup> je bil razumeti, dokumentirati in preveriti tekoče delovanje notranjih kontrol in postopkov vodenja NA. To je zahtevalo preverjanje življenjskih ciklov posameznih projektov, splošne notranje kontrole in postopke vodenja na mestu samem v zadnjih 12 mesecih pred pričetkom revizije.

Revizija je bila opravljena v skladu z Mednarodnimi standardi revidiranja na podlagi vprašalnika, ki ga je pripravil DG EAC. Na uvodnem sestanku so zaposleni na Centru na kratko predstavili svoje zadolžitve in pooblastila ter načine projektnega in finančnega vodenja, povezanega z implementacijo obeh programov. Revidiranje je potekalo kot kombinacija pogovorov z osebami, zadolženimi za izvajanje posameznih projektov in s podrobnejšim pregledom dokumentacije.

### **5.2.2.1 Področje revizije**

Glavni del nadzornega obiska je predstavljalo revidiranje sistema NA in njenega delovanja z vidika skladnosti s predpisi, tako z vidika delovanja NA, kot z vidika izvajana decentraliziranih akcij.

Glavni cilj revizije je bil, oceniti:

- ali je delovanje NA v skladnosti z obstoječimi Finančnimi pravili Komisije št. 1605/2002 od 25. 6. 2003 in njenimi Pravili o izvedbi,
- ali je izvajanje posameznih pogodb, ki jih je NA podpisala s Komisijo, v skladu s pogodbenimi določili in pogoji,
- ali so postopki NA v skladu s preudarnim finančnim managementom,
- kvaliteto postopkov notranje kontrole.

Revizor je za preverbo teh podatkov od Centra zahteval, da mu pripravi naslednje dokumente:

---

<sup>72</sup> Angleški izraz *System and Compliance Audit* uporablja Komisija v tem primeru za revidiranje delovanja notranjih kontrol pri izvajanju pogodb za decentralizirane akcije.

- seznam vseh pogodb za izvajanje decentraliziranih akcij, ki jih je NA podpisala s končnimi prejemniki v zadnjih petih letih. Na podlagi tega seznama je izbral posamezne projekte za podrobnejši pregled;
- dokumente, ki dokazujejo pravni obstoj NA. To je Sklep Vlade RS o ustanovitvi, Statut Centra, Pravilnike, dokazila o pooblaščenih osebah, interne pravilnike in akte;
- organizacijsko shemo Centra, morebitne priročnike o poteku dela ali priročnike o administrativnem in finančnem vodenju projektov;
- podrobnosti o notranjih revizorjih, če obstajajo oz. o trenutnih postopkih notranje kontrole, če potekajo;
- kopije revizijskih poročil, že predloženih Komisiji, oz. kakršnih koli revizijskih poročil, ki jih je opravila kakšna druga inštitucija;
- pogodbe o zaposlitvi, postopke zaposlovanja, način izbire zaposlenih, obračun plač, način izplačila in izplačilne liste;
- dokumentacijo, povezano z javnimi naročili, predvsem pri nakupih večje vrednosti;
- vpogled v morebitna računalniška orodja, ki omogočajo nadzor nad izvedbo aktivnosti decentraliziranih akcij, kot kontrolo nad izplačili končnim porabnikom;
- bančne izpiske, ki dokazujejo dejansko izplačilo sredstev, namenjenih porabi NA in končnim prejemnikom;
- dokumente, povezane s postopki naročanja, odobritve in plačevanja;
- v zvezi z izvajanjem decentraliziranih akcij je potrebno predložiti dokazila o:
  - objavi razpisa v javnih sredstvih obveščanja;
  - informiranju potencialnih prijaviteljev o pogojih prijavljanja, povezanih z razpisom;
  - postopkih ocenjevanja in končnega izbora prijaviteljev, zapisnike evalvacijskih komisij, primere uspešne in neuspešne prijave;
  - pogodbah, ki so bile podpisane s končnimi prejemniki sredstev;
  - končnih poročilih, ki so jih predložili prejemniki sredstev in na podlagi katerih so bila sredstva izplačana ali zahtevana nazaj;
  - opravljenem nadzoru NA pri določenem številu končnih prejemnikov sredstev.

Revizijska družba je v skladu s standardnim postopkom Komisije NA vnaprej poslala vprašalnik, ki jim je omogočil razumeti postopke in notranje kontrole Centra in s tem olajšal nadaljnje preverjanje. Prevod vprašalnika je v prilogi III.

Projekti, na podlagi katerih je revizor preveril ustreznost izvajanja nalog in skladnost s predpisi, so bili izbrani naključno po naslednjih kriterijih:

- upoštevane so bile vse akcije in podakcije v okviru posameznih programov,
- izbrana sta bila vsaj dva projekta iz posamezne akcije ali podakcije,
- zajet je bil celotni življenjski cikel projekta,
- preverjene so bile kontrole 12 mesecev pred začetkom revizije,
- preverjeni so bili projekti, kjer je bilo zahtevano vračilo,
- zajeti so bili projekti, ki so bili problematični,

– pregledane so bile zavrnjene prijave.

### 5.2.2.2 Revizijsko razkritje

Po opravljenih razgovorih in podrobnem pregledu dokumentacije je revizor predstavil svoje ugotovitve. Nanašale so se na razkritja v življenjskih ciklih projektov in na razkritja notranje kontrole.

**Tabela 6: Razkritja v življenjskem ciklu projektov**

<u>Št.</u> <u>razkritja</u>	<u>Naslov/Priporočilo</u>	<u>Pomembnost</u>
1	<i>Formaliziranje postopkov Programskih svetov obeh programov:</i> – delovanje programskega sveta ni formalizirano, – vsi člani programskega sveta niso bili podpisani na zapisniku sestanka.	2
2	<i>Pomanjkljivost pri beleženju stanja projektov:</i> – pregledana dokumentacija za projekt LDV se ni skladala z navedbo v elektronskih preglednicah	4
3	<i>Formalizacija nadzornih obiskov in obiskov na mestu samem:</i> – Leonardo NA ne uporablja standardnih obrazcev	4

Vir: Revizorsko poročilo od 27. 2. 2006

**Tabela 7: Razkritja notranje kontrole**

<u>Št.</u> <u>razkritja</u>	<u>Področje</u>	<u>Naslov/Priporočilo</u>	<u>Pomembnost</u>
1	Kontrola izplačil	<i>Odobravanje plačil za decentralizirane akcije:</i> – samo ena oseba lahko kadarkoli odobri plačilo. Obstajati bi moral sistem dvojnega podpisovanja.	3
2	Kontrola izplačil	<i>Odobravanje izplačil za pogodbe o delovanju NA:</i> – neodvisno zunanje računovodstvo lahko kadarkoli izvrši plačilo preko elektronskega plačilnega sistema. Obstajati bi moral sistem dvojnega elektronskega podpisovanja.	1
3	Notranja revizija	<i>Sistem notranje revizije še ni bil vzpostavljen</i>	3
4	Vračila	<i>Zahtevki za vračila niso knjiženi kot terjatve do končnih prejemnikov sredstev</i>	4

Vir: Revizorsko poročilo od 27. 2. 2006

Razkritja so razvrščena glede na ključ pomembnosti:

- 1 = Kritično
- 2 = Zelo pomembno
- 3 = Pomembno
- 4 = Priporočljivo
- 5 = Zaželeno

### **5.2.2.3 Revizorsko mnenje**

Končno revizorsko mnenje je bilo, da razen za razkritja, navedena v tabelah 6 in 7, Center izpolnjuje zahteve za izvedbo programov v obdobju zadnjih 12 mesecev v vseh bistvenih pogledih. Prav tako, razen za omenjena razkritja, notranje kontrole in postopki zadoščajo za ustrezno vodenje decentraliziranih akcij v revidiranem obdobju; vodenje je zadovoljivo in zagotavlja sprejemljiv način preprečevanja in odkrivanja napak, nepravilnosti in goljufij.

### **5.2.3 Ukrepi Evropske komisije**

Na podlagi revizorskega poročila je Komisija zahtevala popravljalne ukrepe. Center mora pripraviti natančen časovni plan za odpravo naslednjih pomanjkljivosti:

- formalizirati postopke Programskih svetov,
- izdelati obrazce za formalizacijo nadzornih obiskov in obiskov na mestu samem in jih poslati v vednost Komisiji,
- proučiti možnost dvojnega podpisovanja pri Banki Slovenije,
- uvesti dvojno elektronsko podpisovanje pri izdatkih za delovanje NA,
- redno informirati Komisijo o ukrepih pristojnega ministrstva za vzpostavitev notranje revizije.

Od NA je Komisija zahtevala odzivno poročilo in časovni načrt za odpravo vseh ugotovljenih nepravilnosti. Za razkritja iz finančnega dela revizije je zahtevala vračilo sredstev.

### **5.2.4 Nadzor NA s strani Urada RS za nadzor proračuna**

Urad 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 (Spletne strani Ministrstva za finance, 2006).

Glavne naloge Urada so:

- razvoj metodologije finančnega poslovanja, kontrol in notranje revizije,
- koordinacija in nadzor tega področja,

- priprava revizijskih usmeritev in preverjanje upoštevanja teh usmeritev pri proračunskih uporabnikih.

Na področju porabe sredstev EU izvaja predakreditacijske preglede, neodvisno kontrolo pravilnosti porabe sredstev, certificira letne obračune in izdaja zaključne deklaracije o porabi sredstev. Komisiji pošilja poročila o nepravilnostih, je kontaktni organ za Evropski urad za boj proti goljufijam in usklajuje delovanje na področju zaščite finančnih interesov Evropskih skupnosti. Del aktivnosti je tudi proračunska inšpekcija. Posamezni sektorji v okviru Urada opravljajo naloge, ki se nanašajo na neodvisni finančni nadzor (revizijo) uporabnikov proračuna, ki sodelujejo pri izvajanju in porabi sredstev proračuna evropskih skupnosti in nacionalnega sofinanciranja, in sicer:

- revizija evropskih kmetijskih skladov;
- revizija evropskih strukturnih skladov;
- proračunska inšpekcija;
- sodelovanje, izmenjava podatkov in izvajanje inšpekcijskih pregledov za zaščito finančnih interesov ES in potrebe Evropskega urada za boj proti goljufijam – OLAF;
- notranji nadzor javnih financ, ki vključuje pripravo predlogov in sodelovanje pri pripravi zakonskih, podzakonskih aktov in navodil s področja notranjega nadzora javnih financ; pripravo predlogov usmeritev za usklajeno delovanje sistemov finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranje revizije uporabnikov proračuna ter posredovanje predlogov za metodiko in standarde notranjih kontrol in notranjega revidiranja uporabnikov proračuna na podlagi mednarodnih standardov in standardov Evropske skupnosti.

Podlaga za delo Urada so Zakon o javnih financah in Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ. Na podlagi teh dveh dokumentov so bile pripravljene Usmeritve za državno notranje revidiranje in Usmeritve za notranje kontrole. To predstavlja dobro splošno podlago za delo, medtem ko primanjkuje metodoloških gradiv in nadgradnja osnovnega izobraževanja za notranje revizorje, ki že imajo certifikat (Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ, 2005, str 15).

### **5.2.5 Certificiranje pogodb**

V skladu s pogodbami o izvajanju decentraliziranih akcij je potrebno po zaključku pogodbe dostaviti Komisiji certificirano finančno poročilo. To pomeni, da mora pravilnost in resničnost pogodbenih izdatkov ter skladnost s predpisi pregledati in potrditi neodvisna revizijska hiša ali kakšna druga neodvisna organizacija, ki je pooblaščen za revidiranje. Certificirano končno finančno poročilo je pogoj za zaključek pogodbe in morebitna končna izplačila ali vračila sredstev. To ne velja za pogodbe, ki so na letnem nivoju manjše od 75.000 €.

Vse pogodbe, ki jih je Center sklenil s Komisijo od leta 2000 dalje, po zaključku certificira Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna, ki je v okviru slovenskega proračuna zadolžen za predakreditacijske preglede, neodvisno kontrolo pravilnosti porabe sredstev, certificiranje in izdajo zaključne deklaracije o porabi evropskih sredstev.

V pogodbi o delovanju NA je v I.5.3. členu določeno, da mora točnost in pravilnost finančnih poročil certificirati neodvisna oseba ali institucija, ki je na nacionalnem nivoju pooblaščen za certificiranje, ali javna služba, neodvisna od NA.

Komisija je pripravila standardni obrazec za certificiranje, ki ni zavezujoč. NA mora zagotoviti, da poročila vsebujejo vse zahtevane podatke, ne glede na obliko. Poročilo mora vsebovati vsaj naslednje:

- natančno navedbo pogodbe, njeno številko in pogodbeno obdobje,
- izjavo, da je za izdelavo finančnega poročila odgovorna NA in da je odgovornost revizorja le podati mnenje o finančni zanesljivosti teh poročil,
- natančno navedbo finančnih poročil s specifikacijo skupnih prihodkov in odhodkov tega poročila,
- opis metodologije, ki jo revizor uporablja pri izdelavi certifikata,
- metodološki opis revizijskih postopkov, ki jih revizor uporablja pri preizkušanju podatkov, vsebovanih v finančnem poročilu; zakonitost, resničnost in točnost pregledanih transakcij, za katere obstaja pismena dokumentacija o kontroli prihodkov in odhodkov,
- zagotovilo, da lahko Komisija kadarkoli preveri revizorjev dosje v revizorjevih prostorih,
- izjavo o strokovni usposobljenosti, neodvisnosti in nepristranskosti revizorja, ki je direktno ali indirektno povezan s certificiranjem,
- izjavo, da je revizija zadostna za izdajo mnenja,
- mnenje o zanesljivosti finančnega poročila in
- končno mnenje o točnosti in pravilnosti finančnega poročila ter mnenje o resničnosti in upravičenosti transakcij.

Urad je od leta 2003, odkar je Center samostojni javni zavod, opravil pet do šest certificiranj finančnih poročil na leto. Do sedaj je za vsa podal pozitivno mnenje. V primerih, kjer je ugotovil manjše nepravilnosti, je dal pismena priporočila Centru in kasneje tudi preveril izvajanje oziroma upoštevanje teh priporočil. Komisija je zaprosila za popravek oziroma dopolnitev certifikatov v dveh primerih, ko niso bili izrecno navedeni prihodki iz naslova obresti. Vsak certifikat Center posreduje v vednost pristojni službi na Ministrstvu za šolstvo in šport.

### **5.3 Nadzor porabe sredstev pri končnih prejemnikih sredstev**

Za vsako posamezno akcijo podpiše NA s Komisijo pogodbo o izvajanju decentraliziranih akcij. Končni prejemniki, potem ko višino dodeljenih sredstev potrdi programski svet

posameznega programa, z NA sklenejo pogodbo o izvedbi in financiranju projekta. Pogodbe so standardne, minimalna vsebina je predpisana s strani Komisije. Sestavljene so iz posebnih in splošnih pogojev s prilogami. Posebni pogoji pogodbe določajo pogodbeno obdobje, financiranje projekta, način plačila, poročanje, bančne podatke ter sodno pristojnost. Splošni pogoji so enaki za vse pogodbe, ki jih financira Komisija in se delijo na splošni in administrativni del ter na finančne določbe.

### **5.3.1 Pogodbene določbe o kontroli in reviziji**

Kontrola in revizija (*control and audit*) sta opredeljeni v Finančnih določbah Splošnih pogojev pogodbe za izvajanje posameznega projekta:

- Pogodbenik se zavezuje, da bo NA, Komisiji ali vsakemu drugemu kvalificiranemu zunanjemu organu, ki sta ga za pregled določili NA ali Komisija, zagotovil zahtevane informacije o ustreznem izvajanju projekta in upoštevanju določb pogodbe. Dokumentacijo, povezano z izvajanjem projekta, mora pogodbenik hraniti še najmanj 5 let od datuma končnega plačila. Hraniti mora izvirno dokumentacijo ter računovodske in davčne evidence. Revizija je lahko opravljena kadarkoli v času trajanja projekta in v času petih let od datuma plačila preostalega zneska. Glede na ugotovitve revizije lahko NA in Komisija zahtevata vračilo sredstev. Pogodbenik mora zagotoviti dostop do prostorov in kraja izvajanja projekta in do vseh informacij, vključno z informacijami v elektronski obliki.
- Po Uredbi Sveta št. 2185/1996/ES (Euratom) in Uredbi Sveta in Parlamenta št. 1073/1999/ES lahko Komisija in Evropski urad proti goljufijam (OLAF) izvedeta kontrole in nadzore na kraju samem, da bi zavarovala finančne interese Evropske Skupnosti pred goljufijo in ostalimi nepravilnostmi.
- ERS ima glede kontrole in revizije enake pravice, zlasti pravico do dostopa, kot jih imata v ta namen NA in Komisija.
- Pogodbenik mora zagotoviti, da bodo vsi njegovi morebitni podizvajalci in partnerji projekta sprejeli obveznosti, povezane s kontrolo in revizijo.

V pogodbah med NA in Komisijo o izvajanju decentraliziranih akcij je določeno, kolikšen odstotek končnih prejemnikov je treba pregledati glede na višino celotne pogodbe za posamezno akcijo ali podakcijo v posameznem pogodbenem obdobju.

### **5.3.2 Vrste finančnih kontrol in revizij pri končnih upravičencih**

NA loči med dvema vrstama finančnih kontrol (*financial control*):

- med življenjsko dobo projekta, to so tako imenovani nadzorni obiski (*monitoring visits*) in

- revizije<sup>73</sup> po zaključku projekta, ki so lahko:
  - revizije na podlagi predloženih dokumentov (*In – depth control*),
  - revizije na mestu samem (*In situ audit*).

### 5.3.2.1 Nadzorni obiski

Nadzorni obiski (*monitoring visits*) se izvajajo med trajanjem projekta, ponavadi približno na polovici njegove življenjske dobe. Nadzorne obiske opravita dva predstavnika Centra: koordinator akcije ali podakcije in javni uslužbenec, zadolžen za finančno kontrolo projektov.

NA pripravi plan obiskov glede na:

- višino prejetih sredstev,
- geografsko razpršenost,
- izkušnje iz preteklih let,
- morebitne namige oziroma slutnje o težavah in nepravilnostih pri posameznih končnih prejemnikih sredstev,
- aktivnost/pasivnost končnih prejemnikov.

NA pisno obvesti pogodbenika o času, namenu in vsebini obiska. Priloži vnaprej pripravljen vprašalnik, da se pogodbenik lahko pripravi.

Nadzorni obiski so svetovalne narave in so namenjeni preprečevanju morebitnih nepravilnosti. Koordinator svetuje glede uspešnega vodenja projekta. V primeru nepravilnosti poskuša skupaj s pogodbenikom najti ustrezno rešitev ter tako zagotoviti najbolj smotrni način porabe sredstev. Pri finančnem delu nadzornega obiska gre predvsem za razčiščevanje in svetovanje o dvomih glede upravičenosti stroškov, načinu beleženja stroškov ter odobravanju posameznih računov.

Po končanem nadzornem obisku NA pripravi poročilo o opravljenem obisku in ga pošlje pogodbeniku v vednost. V poročilu navede morebitna priporočila in nasvete v zvezi z vsebinskim in finančnim izvajanjem projektov. Nadzorni obiski so se izkazali kot zelo koristni, saj se nepravilnosti hitreje odkrijejo in preprečijo.

Občasno Center organizira *nadzorne sestanke* na sedežu Centra, kamor povabi manjše število končnih prejemnikov. Ti predstavijo svoje dosedanje delo in morebitne težave, ki so se pojavile pri izvajanju projektov. Seznanijo se s podobnimi težavami ali rešitvami ostalih končnih prejemnikov sredstev in izmenjajo izkušnje.

---

<sup>73</sup> Zaposleni na Centru niso revizorji, zato ne morejo opravljati pravih revizij, lahko pa opravljajo finančne kontrole. Izraz »Audit« v ang. jeziku pomeni revizijo, v tem primeru pa gre le za finančno kontrolo na mestu samem. Zaradi lažjega razumevanja je v tekstu uporabljen izraz »revizija«, čeprav gre dejansko le za finančno kontrolo.



### 5.3.2.2 Revizija na podlagi predloženih dokumentov

Del kontrole opravi NA na podlagi kopij dokumentov, ki jih končni prejemniki priložijo končnemu finančnemu poročilu. Kontrola dokumentov (*In – depth control*) pomeni natančen pregled določenih dokumentov, ki dokazujejo upravičeno in namensko porabo dodeljenih sredstev. Količina dokumentov, ki jih je potrebno preveriti, je različna po posameznih akcijah.

Za primer bo prikazan program Socrates Erasmus, ki financira študij v tujini. Prejemniki sredstev v Sloveniji so univerze in samostojne visokošolske institucije. Namen Socrates/ Erasmus akcije je, izboljšati kvaliteto in evropsko dimenzijo visokošolskega izobraževanja v sodelujočih državah. To naj bi bilo doseženo skozi različne aktivnosti:

- mobilnost študentov in učnega osebja,
- projekti skupnega razvoja študijskih programov in modulov,
- intenzivni programi (poletne/zimske šole),
- tematske mreže med oddelki/ fakultetami v Evropi,
- razvoj evropskega kreditnega sistema priznavanja študijskih obdobj, opravljenih v tujini in dodatka k diplomam in
- intenzivni jezikovni tečaji.

Zadnja zaključena pogodba za Socrates Erasmus je iz finančnega leta 2004.

Dokumenti, ki jih mora predložiti pogodbenik pri končnem poročilu so:

*Za študentsko mobilnost:*

- podpisano pogodbo s študentom,
- dokazilo o nakazilu Erasmus štipendije,
- potrdilo tuje institucije o trajanju študija,
- poročilo študenta,
- kopijo učnega sporazuma in izpis ocen gostujoče institucije.

*Za učiteljsko mobilnost:*

- podpisano pogodbo z učiteljem,
- dokazilo o izplačilu Erasmus sredstev,
- potrdilo o dolžini poučevanja na tuji instituciji,
- poročilo učitelja.

V letu 2004 je v akciji Socrates/Erasmus sodelovalo šest visokošolskih institucij. Po določilu v pogodbi za izvajanje decentraliziranih akcij Slovenija spada v kategorijo 4, kar pomeni, da ima manj kot 20 upravičenih institucij za sodelovanje v akciji Socrates/Erasmus. Za kategorijo 4 velja, da mora NA pregledati vsaj 4 odstotke vseh študentov iz vsaj treh institucij, ki so prejeli Socrates/Erasmus štipendijo in vsaj 5 odstotkov vseh učiteljev iz vsaj treh institucij.

Vzorec študentov in učiteljev mora bit izbran naključno, pri tem je treba upoštevati področje študija, vrsto in dolžino študija, gostujočo državo in spol. Priporočljivo je, da je vsako leto pregledana druga institucija, razen če za to ne obstajajo upravičeni razlogi.

Z natančno kontrolo dokumentov lahko potrdimo upravičeno in namensko porabo sredstev. Vrste zahtevanih dokumentov so različne po akcijah, osnovni princip pa je isti. Razlikuje se le količina pregledanih dokumentov glede na določila po posameznih pogodbah in glede na število pogodb, sklenjenih s končnimi prejemniki sredstev.

### 5.3.2.3 Revizija na mestu samem

V skladu s pogodbami o izvajanju decentraliziranih akcij je NA dolžna opraviti revizijo na mestu samem (*In situ audit*). Število opravljenih revizij je odvisno od števila pogodb, podpisanih s končnimi prejemniki sredstev.

Cilj revizije izvajanja projekta na mestu samem je, pridobiti zadostne informacije o oceni (Chambers, 1994, str. 49):

- finančne kontrole na mestu samem,
- točnosti, zanesljivosti, poštenosti, pravočasnosti in zadostnosti informacij,
- kontrol nad uporabljenimi standardi,
- fizičnega varovanja sredstev in elektronskih podatkov,
- kanalov informiranja med posameznimi udeleženci,
- učinkovitosti posameznih postopkov,
- pravilnosti izvajanja posameznih aktivnosti, kot so npr. zahtevki za plačilo, sklepanje pogodb s podizvajalci,
- zaposlovanja in stanja zaposlenih oz. udeleženih pri projektu.

Posamezni projekti imajo različno dobo trajanja in različno višino sredstev, zato pridejo v poštev le nekateri vidiki kontrole na mestu samem.

NA na začetku leta naredi plan revizij na mestu samem. Del končnih prejemnikov izbere naključno, del pa na podlagi kriterijev, kot so:

- višina prejetih sredstev,
- razkritja pri ocenjevanju končnega poročila,
- geografska razpršenost,
- izkušnje iz preteklih let.

O reviziji je pogodbenik vnaprej obveščen. Revizijski obisk na mestu samem opravita dva uslužbenca Centra, eden za področje vsebine in drugi za finance. To nista uslužbenca, ki bi med življenjsko dobo projekta svetovala pogodbenikom. Seznanjena sta s pravili akcije, vendar nista neposredno povezana z izvajanjem projekta. S tem se poskuša zagotoviti neodvisno in nepristransko preverjanje.

#### **5.3.2.4 Področje revizije na mestu samem**

Pri reviziji na mestu samem predstavniki Centra preverijo izvajanje nalog, povezanih s projektom in finančno vodenje projekta.

Pri reviziji izvajanja nalog preverijo, kako so bili cilji, ki so jih predvideli v projektu, realizirani. Preverijo tudi izdelke na mestu samem, če obstajajo. Posebno pozornost namenijo notranji organizaciji pogodbenika ter razdelitvi nalog in pooblastil.

Revizija vključuje naslednja področja:

- organizacija računovodskega sistema,
- revizija originalnih računovodskih dokumentov in njihova povezava s posameznimi aktivnostmi v projektu,
- primerjava teh dokumentov z računovodskimi evidencami in z zneski, navedenimi v končnem finančnem poročilu projekta,
- kontrola izplačil.

Predstavniki Centra mora imeti dostop do vseh ključnih dokumentov, povezanih z izvajanjem projekta. Prav tako mora pogodbenik pridobiti dokumente svojih partnerjev, če je narava projekta taka.

Cilj revizije na mestu samem je, preveriti, če so finančna poročila projekta resnična in poštena in v skladu z računovodskimi podatki pogodbenika. Z revizijo preverimo, ali so bila sredstva porabljen v skladu s pogodbo in njenimi prilogami ter potrdimo, da so cilji projekta doseženi, da so se aktivnosti res zgodile in da so izdelki res nastali. Obenem revizija na mestu samem pomeni priložnost za svetovanje, za izboljšanje obstoječih notranjih postopkov, tako, da bi se sredstva Skupnosti porabila na najboljši možni način.

Po končani reviziji predstavniki Centra pripravijo poročilo o kontroli in ga pošljejo pogodbeniku v vednost. Povzetek vseh poročil posameznih revizij na mestu samem je sestavni del končnega poročila, ki ga NA pripravi za Komisijo.

### **5.4 Poročanje o nadzoru porabe pri prejemnikih sredstev**

NA za vsako pogodbo o izvajanju decentraliziranih akcij Komisiji pripravi končno poročilo, ki je sestavljeno iz:

- vsebinskega poročila,
- finančnega poročila, ki ga certificira neodvisni revizor,
- poročila o finančni kontroli in reviziji in
- statističnega poročila.

V poročilu NA navede, katere kriterije in metodologijo je uporabila pri izvajanju finančne kontrole in revizije. Za vsako posamezno vrsto finančne kontrole in revizije navede število pregledanih pogodb in glavne ugotovitve.

**Tabela 8: Primer poročila o finančni kontroli in reviziji Leonardo Mobilnost za zadnji dve zaključeni leti**

	<u>Leonardo Mobilnost 2002</u>	<u>Leonardo Mobilnost 2003</u>
1. Pogodbeni znesek	429.298,00 €	440.800,00€
2. Skupno število izdanih pogodb	55	56
3. Znesek, plačan končnim prejemnikom	428.888,00 €	439.703,98 €
4. Revizija na podlagi računov (št.pogodb)	55	56
4.1. Poslan zahtevek za vračilo	755,80 €	1.055,48 €
5. Revizija na mestu samem (št. pogodb)	5	5
5.1 Poslan zahtevek za vračilo	19.743,00 €	0

Vir: Končno poročilo o finančni kontroli in reviziji za leto 2002 in 2003.

Končna poročila o finančni kontroli in reviziji pregleda tudi revizor Urada, ki opravlja certificiranje pogodbe. Na podlagi dokumentacije o opravljeni reviziji pri končnih porabnikih se odloči, ali bo pri njih opravil revizijo, ali pa se bo zanesel na ugotovitve, navedene v končnem poročilu. Glede na dosedanjo prakso je revizor v dveh primerih od končnih prejemnikov zahteval dodatno dokumentacijo, ni pa opravil revizije na mestu samem.

O ugotovitvah pri finančni kontroli in reviziji NA poroča programskim svetom posameznega programa in Upravnemu odboru Centra.

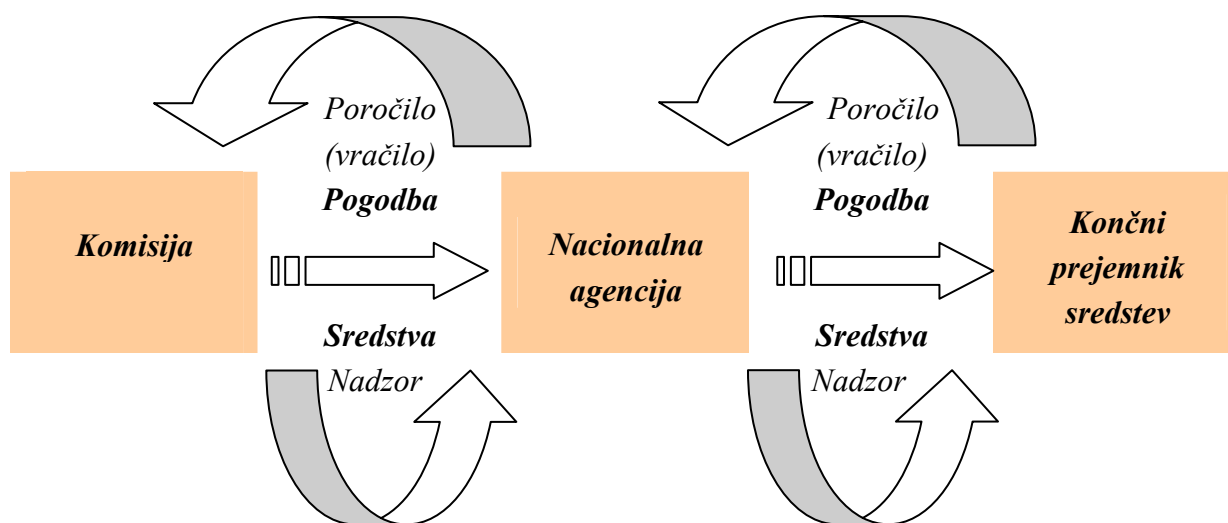
#### **5.4.1 Uspešnost finančne kontrole in revizije pri končnih uporabnikih**

Nadzor porabe evropskih sredstev naj bi segal prav do končnih porabnikov. Ob objavi letnega poročila za finančno leto 2003 je ERS opozorilo, da je DAS večinoma pozitivna, vendar je dodalo, da ni sprejemljivega zagotovila za pozitivno mnenje za plačila iz vseh delov splošnega proračuna Evropske unije. Podalo je pridržek v zvezi s transakcijami in računi, povezanimi s kmetijstvom, strukturnimi ukrepi, notranjimi politikami, zunanjimi ukrepi in predpristopno pomočjo. To dejstvo ni po volji Parlamentu in Svetu, saj menita, da bi davkoplačevalcem morala biti na voljo sprejemljiva zagotovila, da se sredstva EU porabljajo na zakonit in pravilen način. Vendar ERS tega ne more zagotoviti, če ni prepričano, da so transakcije pravilne in zakonite prav do stopnje končnega prejemnika sredstev, to so kmetje, študentje, podjetja ali javne ustanove. Te informacije lahko ERS pridobi s pomočjo držav članic na podlagi ustreznih nadzornih sistemov in kontrol, ki bi zagotovile, da je tveganje na tej stopnji obvladano. Komisija mora za pridobitev pozitivne DAS ERS dokazati, da so vpeljani taki nadzorni sistemi in kontrole, ki ohranjajo tveganja in nepravilnosti v razumnih

mejah. Države članice morajo dati Komisiji sprejemljiva zagotovila za transakcije, ki jih izvajajo<sup>74</sup>.

Nadzor porabe sredstev programov Socrates in Leonardo v Sloveniji izpolnjuje pogoje Komisije in ERS. Nadzor res poteka prav do zadnjega končnega upravičenca in tako zagotavlja transparenten pregled nad namensko porabo sredstev. Vzpostavljen je sistem nadzora, ki je pogojen predvsem s pravili in določili v pogodbah, podpisanih s Komisijo in v Finančni uredbi Sveta 1605/2002.

**Slika 9: Razmerja med Komisijo, NA in končnim prejemnikom evropskih sredstev**



Vir: Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij

Količina pregledanih pogodb pri končnih uporabnikih in odstotek pregledanih sredstev, ki znaša skoraj 95 odstotkov vseh sredstev kaže na to, da je nadzor porabe temeljit in da res sega do zadnjega končnega prejemnika sredstev.

<sup>74</sup> Roadmap to an Integrated Control Framework, COM (2005) 252.

**Tabela 9: Prikaz vseh opravljenih finančnih kontrol in revizij v zadnjih dveh letih**

<u>Program</u>	<u>Akcija</u>	<u>Finančno leto</u>	<u>Pog. znesek v €</u>	<u>Št. vseh podpisanih pogodb</u>	<u>Revizija na podlagi računov</u>	<u>Monitoring obiski</u>	<u>Revizija na mestu samem</u>	<u>% pregledanih sredstev</u>
Leonardo da Vinci	Razvojni projekti	2000	576.790	1	1	2	0	100 %
Leonardo da Vinci	Razvojni projekti	2001	542.876	3	3	2	1	100 %
Leonardo da Vinci	Mobilnost	2002	429.298	55	55	10	5	100 %
Socrates	Erasmus	2003	442.445	8	0	6	3	99 %
Leonardo da Vinci	Mobilnost	2003	440.800	56	56	6	5	100 %
Socrates	Comenius	2003	240.800	104	53	39	6	98 %
Socrates	Grundtvig	2004	114.124	39	36	10	2	94 %
Socrates	Comenius	2004	913.665	164	122	44	5	70 %
Socrates	Erasmus	2004	1.242.123	6	3	2	2	92 %

Vir: Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij

## **5.5 Zunanji nadzor v Republiki Sloveniji**

V Sloveniji zunanji nadzor porabe javnih sredstev opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije. Kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, je določen že v 150. členu Ustave Republike Slovenije. Na podlagi tega določila je bil sprejet Zakon o računskem sodišču<sup>75</sup>, ki je omogočil pričetek delovanja Računskega sodišča. Zakon<sup>76</sup> je bil leta 2001 spremenjen in dopolnjen z novostmi.

ZRacS – 1 določa, da je Računsko sodišče poleg tega tudi samostojen in neodvisen državni organ. Aktov, s katerimi Računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

Pristojnosti Računskega sodišča so opredeljene v 20. členu ZracS – 1. Revidira lahko poslovanje uporabnikov javnih sredstev glede na:

- pravilnost in smotrnost poslovanja,
- akt o preteklem ali akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Cilj revizije je, izreči mnenje o pravilnosti in smotnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev.

Revidiranje smotnosti poslovanja obsega presojo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Izrazi so poznani kot »trije E« (Revizor 6/02, str. 55):

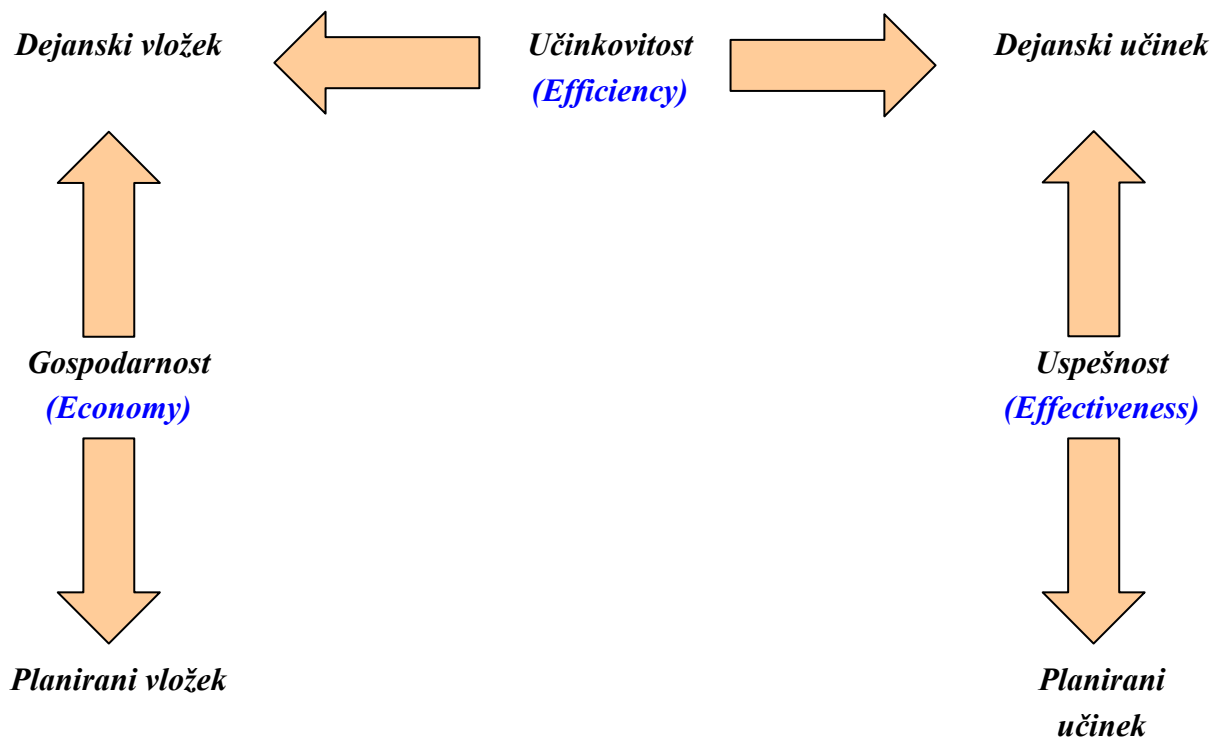
- Economy (gospodarnost) – največje zmanjšanje stroškov za dejavnike, porabljene za posamezne dejavnosti ob upoštevanju ustrezne kakovosti.

<sup>75</sup> Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 48/94 – ZRacS

<sup>76</sup> Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/01 – ZracS – 1

- Efficiency ( učinkovitost) – razmerje med dosežki in dejavniki, ki so bili porabljeni za njihovo pridobitev.
- Effectiveness (uspešnost) – stopnja doseganja ciljev ter razmerje med predvidenimi in dejanskimi vplivi dejavnosti.

Slika 10: Tradicionalni model 3 – e



Vir: Chambers, 1994, str. 23

ZracS –1 v 20. členu določa, kdo je uporabnik javnih sredstev. To so poleg pravnih oseb javnega prava lahko tudi pravne osebe zasebnega prava ali fizične osebe, če prejemajo pomoč iz proračuna EU, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Računsko sodišče samostojno določa, katere revizije bo opravilo v tekočem letu, vsako leto pa mora v skladu s 25. členom ZracS –1 revidirati določene uporabnike javnih sredstev.

Pri NA in pri končnih prejemnikih lahko nadzor porabe, glede na svoje pristojnosti, opravlja Računsko sodišče. Poleg tega lahko nadzor porabe opravlja tudi ERS, ki je glede na svoje pristojnosti odgovorno za nadzor porabe celotnega evropskega proračuna. Do sedaj Računsko sodišče RS ali ERS še ni revidiralo porabe sredstev na Centru niti pri končnem uporabniku.

## 5.6 Uspešnost notranjega nadzora

Nadzorni sistem v Sloveniji je vzpostavljen, tako z zakonodajnega vidika, kot tudi institucionalno.

*Notranji nadzor javnih financ* je urejen z ZJF, ki točno določa pristojnosti po posameznih institucijah. Mejniki, ki morajo biti upoštevani pri notranjem nadzoru javnih financ, so:

- jasne meje med finančnim poslovanjem, notranjimi kontrolami in notranjo revizijo,
- pravilnost delovanja sistemov finančnega poslovanja in notranjih kontrol,
- neodvisnost notranjih revizorjev.

Ugotovitve problemov delovanja notranje-revizijskih služb temeljijo na rezultatih predhodne revizije zaključnega računa državnega proračuna za leto 2003, ki jo je opravilo Računsko sodišče. Ocenjevalo je delo na vseh ministrstvih s pomočjo vprašalnika, ki je zajemal 14 področij, potrebnih za pravilno delovanje notranjih revizorjev v javnem sektorju. Za sedanje stanje je značilno predvsem veliko pomanjkanje notranjih revizorjev ter pomanjkanje izkušenj in praktičnih znanj tistih, ki imajo ustrezno kvalifikacijo. Vsa ministrstva v državni upravi so sicer vzpostavila notranje-revizijske službe, vendar gre večinoma za službe z enim samim zaposlenim notranjim revizorjem, ki ne more zagotoviti ustrezne kakovosti. Primanjkuje tudi veliko število notranjih revizorjev. Izobraževanje in usposabljanje bi moralo biti ključnega pomena, saj je to naložba v človeške vire, intelektualni kapital, ki pripomore k doseganju ciljev organizacije. Znanja s področja računovodstva in revidiranja je treba dopolniti s poznavanjem drugih strok v procesu stalnega izobraževanja in usposabljanja. Druga pomembna postavka je nagrajevanje, saj je za dobre in učinkovite revizorje primerno plačilo nujno potrebno (Vidovič, 2004, str. 90-110).

Eden od problemov pri uveljavljanju položaja državnega notranjega revizorja v Sloveniji je tudi nezadostna strokovnost. K izboljšanju bo pripomoglo izobraževanje, vendar ne samo na računovodskem, pač pa tudi na drugih področjih, kot so ekonomska in pravna znanja. Ta so pomembna predvsem pri revizijah pravilnosti poslovanja, kjer se presoja pravilna uporaba predpisov in poznavanje proračunskega poslovanja (Korpič-Horvat, 2003, str. 176).

Notranja revizija ni nadomestilo za notranje kontrole. Je pomemben sistem notranjega nadzora in vodstva ne razbremenjuje odgovornosti. Način upravljanja v javnem sektorju vpliva tudi na prioritete in oblike revidiranja poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Proračun je postal bolj ciljno naravnani. Nov koncept upravljanja daje poudarek povečanju gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. V preteklosti je bila bistvena revizija pravilnosti poslovanja, medtem ko naj bi se v prihodnje bolj ukvarjali z revidiranjem izvajanja nalog (Bitenc, 2004, str. 59-61).

Notranji nadzor porabe sredstev v Centru, predvsem s strani pristojnih ministrstev in nacionalnih organov, ki so zadolženi za izvajanje notranjega nadzora, še ni formaliziran. Center je v letu 2005 za izvajanje decentraliziranih akcij od Komisije prejel 1.436 milijonov SIT, kar zanaša po srednjem tečaju Banke Slovenije na dan 31. 12. 2005 skoraj 6 milijonov €. Poleg tega je iz državnega proračuna prejel 221 milijonov SIT za izvajanje drugih aktivnosti.



Nadzor porabe je Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za finance do sedaj izvajalo le preko svojih predstavnikov v Upravnem odboru in na podlagi predloženih letnih poročil.

V skladu z 10. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ morajo predlagatelji finančnih načrtov po ZJF organizirati notranje-revizijske službe za svoje potrebe in za potrebe organov v njihovi pristojnosti. Proračunski uporabniki, katerih letni proračun presega 500 milijonov SIT, so dolžni zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja vsako leto z lastno notranje-revizijsko službo, skupno notranje-revizijsko službo ali za to najamejo zunanje izvajalce. Zaenkrat notranje-revizijska služba v okviru Centra ni vzpostavljena, pristojno ministrstvo pa proučuje možnost ustanovitve skupne notranje-revizijske službe za več posrednih proračunskih uporabnikov, ki so v njegovi pristojnosti.

Na podlagi ugotovitve revizorja notranje kontrole v Centru delujejo zadovoljivo. Sprejeti so bili vsi pravilniki in akti, ki jih zahteva nacionalna zakonodaja za javne zavode, prav tako obstajajo napisani postopki dela, natančna sistematizacija delovnih mest in delitev odgovornosti.

## **6 SKLEP**

EU upravlja s sredstvi davkoplačevalcev na različnih nivojih. Proračun EU se financira iz lastnih sredstev in iz drugih prihodkov. Upravljanje si deli z državami članicami in je lahko centralizirano, deljeno, decentralizirano ali skupno. To pomeni, da mora na vseh nivojih zagotoviti nadzor porabe sredstev. Osnove za finančni nadzor predstavlja Pogodba o ustanovitvi, ki opredeljuje tako zunanji kot notranji nadzor in zahteva od Komisije, da vzpostavi ustrezen sistem, da bi zagotovila pregledno in preudarno porabo evropskih sredstev.

Zunanji nadzor porabe sredstev EU opravlja ERS, kar je določeno že v Pogodbi. ERS preverja in skrbi za pravilno in smotno porabo proračunskih sredstev pri Komisiji, v državah članicah in tretjih državah. Da bi bila dosežena popolna transparentnost porabe do končnih prejemnikov, je potrebno tesno sodelovanje z nacionalnimi institucijami. Poleg ERS zunanji nadzor opravlja tudi Parlament, ki deluje kot so-zakonodajalec in ima vlogo demokratičnega nadzora na vseh evropskih ravneh.

Sistem notranjega nadzora porabe sredstev EU je Komisija vzpostavila s sprejetjem Finančne uredbe Sveta št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002, ki se uporablja za splošni proračun Evropske skupnosti in z Uredbo Komisije št. 2342/2002 z dne 23. 12. 2003 o podrobnih pravilih za njeno izvajanje. Uredbi omogočata vzpostavitev nadzornega sistema, pri tem pa je potrebno prilagoditi nacionalno zakonodajo. S sprejetjem sekundarne zakonodaje na področju nadzora porabe evropskih sredstev je Komisija poenotila proračunske instrumente, dosegla finančno

neodvisnost in institucionalno ravnotežje. Postopki so se poenostavili, saj jih je uvedba decentraliziranega nadzora naredila bolj pregledne. To je bilo predvsem pomembno za nove države članice, ki so pred vstopom imele različne sisteme nadzora javnih financ. Svojo zakonodajo so morale prilagoditi evropskemu pravnemu redu. Države članice so odgovorne za notranji in zunanji nadzor, odkrivanje, odpravljanje in sporočanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov Skupnosti. Zunanji nadzor v Sloveniji je v domeni Računskega sodišča, ki je opredeljeno že v ustavi, pristojnosti pa mu določa ZRacS-1.

Slovenija je že pred polnopravnim članstvom sodelovala v nekaterih programih EU na področju izobraževanja in usposabljanja. Dva od teh vodi Center, ki ga delno financira Komisija, del sredstev pa prejema iz državnega proračuna. Komisija je za uspešno implementacijo programov ustanovila NA. Pravna podlaga za ustanovitev NA je Finančna uredba 1605/2002, ki dovoljuje Komisiji, da dodeli naloge izvajanja javne uprave, vključno s porabo proračunskih sredstev, mreži NA. V nobenem primeru Komisija na nekoga drugega ne more prenesti odgovornosti za izvrševanje evropskega proračuna. To pomeni, da zahteva od NA, da delujejo v skladu s pravili dobrega finančnega poslovanja na področju notranje kontrole, računovodskega sistema, javnega naročanja in dodeljevanja sredstev.

V letu 2005 je Komisija v Centru opravila revizijo računovodskih izkazov poslovanja NA. *Finančna revizija NA* je zajemala pregled finančnih poročil po pogodbah za delovanje NA, podpisanih med Centrom in Komisijo. Cilj revizije je bil, izdati mnenje o pravilnosti in upravičenosti izkazanih stroškov, prihodkov in obresti ter dokazati, da so stroški resnično nastali. Končno revizorsko mnenje je bilo, da so finančna poročila, razen za revizijska razkritja<sup>77</sup>, resnična in poštena in so v skladu s pogodbenimi pravili in obveznostmi.

Drugo področje revidiranja je bilo *revidiranje delovanja notranjih kontrol* pri izvajanju pogodb za decentralizirane akcije. Cilj revizije je bil, oceniti, razumeti, dokumentirati in preveriti tekoče delovanje notranjih kontrol in postopkov vodenja NA, predvsem, ali je delovanje NA skladno s Finančno uredbo in pogodbenimi določili. Revizorsko mnenje je bilo, da, razen za revizijska razkritja<sup>78</sup>, notranje kontrole in postopki zadoščajo za ustrezno vodenje, da je vodenje zadovoljivo in zagotavlja sprejemljiv način preprečevanja in odkrivanja napak, nepravilnosti in goljufij.

Nadzor poslovanja končnih prejemnikov opravljajo javni uslužbenci NA v skladu s svojimi pooblastili. Opravijo ga na podlagi kontrole računov, z nadzornimi obiski med trajanjem projektov in z revizijo na mestu samem po končanem projektu. Nadzor porabe je temeljit, saj je pregledanih skoraj 95 odstotkov vseh dodeljenih sredstev. S tem je zadoščeno zahtevi Komisije in ERS, da je potrebno preveriti porabo zadnjega končnega prejemnika.

---

<sup>77</sup> Poglavlje 5.2.1.2 Revizijsko razkritje, str. 42.

<sup>78</sup> Poglavlje 5.2.2.2 Revizijsko razkritje, str. 45.

Center pri dodeljevanju in nadzoru porabe sredstev upošteva nacionalno zakonodajo za posredne proračunske uporabnike ter uredbe Komisije in Sveta. Nadzor porabe pri končnih prejemnikih je zadovoljiv, potrebno bi bilo povečati notranji nadzor nad poslovanjem Centra z ustanovitvijo notranje-revizijske službe. Pri tem je treba upoštevati korist pred stroški, saj je Center majhen javni zavod in bi notranje-revizijska služba pomenila dodaten strošek.

Slovenija je svojo zakonodajo prilagodila zahtevam EU in vzpostavila ustrezen zunanji in notranji nadzor porabe javnih sredstev, kamor sodijo tudi sredstva EU. Notranji nadzor javnih financ ureja ZJF, na podlagi katerega so bili prilagojeni tudi drugi zakonski in podzakonski akti ter sprejete smernice. Slovenija je s tem zadostila zahtevi EU po sprejemu zakonskih podlag za vzpostavitev novega koncepta sistema nadzora javnih financ. Ta zajema ustrezne sisteme, postopke, učinkovito finančno poslovanje ter odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti in goljufij. Ustanovila je centralni organ, Urad za nadzor proračuna, ki koordinira in skrbi za delovanje celotnega sistema notranjega nadzora. Cilj tovrstne organiziranosti je, da nadzor zagotovi sistematsko ugotavljanje in preprečevanje nepravilnosti ter upravljanje s tveganji.

Sprejeta zakonodaja je omogočila vzpostavitev sistema nadzora javnih financ preko treh glavnih elementov:

- za finančno poslovanje in notranje kontrole je odgovoren predstojnik,
- pri posameznih proračunskih uporabnikih naj bi bile vzpostavljene neodvisne službe za notranjo revizijo,
- za usklajevanje in razvoj skrbi centralni, neodvisni organ, to je Urad za nadzor proračuna.

Sredstva, ki jih Center prejema od EU, so iz naslova notranjih politik, ki se ne izkazujejo v državnem proračunu, zato se tudi ne izplačujejo v skladu z Zakonom o izvrševanju proračuna in niso v sistemu nadzora neposrednih proračunskih uporabnikov. Pri tem obstaja večje tveganje za nesmotrno in nepravilno porabo sredstev. Čeprav zneski niso tako visoki, kot na primer iz naslova kmetijstva ali strukturnih skladov, je prav tako pomembno, da se zagotovi preglednost in transparentnost porabe.

## SLOVARČEK UPORABLJENIH IZRAZOV

<u>Angleški izraz</u>	<u>Slovenski izraz</u>
Annual activity report	Letno poročilo o dejavnosti
Annual declaration	Letno poročilo o izdatkih
Audit	Revizija
Audit of financial management	Revizija finančnega poslovanja
Budget	Proračun
Compliance audit	Revizija skladnosti s predpisi
Control	Kontrola
Discharge	Razrešnica
External financial control	Zunanji finančni nadzor
Financial audit	Finančno revidiranje
Financial control	Finančni nadzor
Grant	Donacija
In situ audit	Revizija na mestu samem
In-depth control	Kontrola na podlagi kopij dokumentov
Internal financial control	Notranji finančni nadzor
Lump sum	Pavšalni znesek
Operating agreement	Pogodba za delovanje NA
Operational audit	Revizija poslovanja
Performance audit	Revizija smotrnosti poslovanja
Regularity audit	Revizija pravilnosti poslovanja
System audit	Revizija izvajanja nalog

## 7 LITERATURA IN DRUGI VIRI

### 7.1 Literatura

1. Allen Richard et al.: Vodstvena kontrola v moderni državni upravi: nekaj primerjalnih prikazov. Paris: SIGMA–OECD, 1996. 189 str.
2. Allen Richard, Tommasi Daniel: Managing Public Expenditure. Paris: OECD, 2001. 496 str.
3. Arens Alvin A., Elder Randal J., Blasley Mark S.: Auditing and Assurance Services – an integrated approach. Tenth Edition. New Jersey: Pearson Education International, 2005. 791 str.
4. Bitenc Mira: Pomen in vloga notranje revizije za obvladovanje javnih financ. Zbornik referatov 3. izobraževalnega seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2001. str. 105-114.
5. Chambers Andrew, Rand Graham: Auditing Contracts. London: Pitman Publishing, 1994. 352 str.
6. Cvikel Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba, 2000. 333 str.
7. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 89 str.
8. Delors Jacques et. al.: Learning: The Treasure Within. Paris: UNESCO, 1996. 261 str.
9. De Koning Robert: A Legal Basis for Public Internal Financial Control (PIFC). Newsletter. B.k.: SIGMA – OECD, 2002. str. 4-6.
10. Garcia Crespo Milagros et al.: Public Expenditure Control in Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2005. 256. str.
11. Gray Ian, Manson Stuart: The Audit Process: Principles, Practice and Cases. Third Edition. London. Thomson Learning, 2005. 819 str.
12. Jereb Samo: Revizija v javnih podjetjih. Zbornik referatov 34. simpozija o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 2000. str. 263-284.
13. Korpič-Horvat Etelka: Izpolnjevanje standardov notranjega revidiranja. Zbornik referatov 5. izobraževalnega seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije, 2003. str. 171-183.
14. Larsson Kjell, Madsen Stanbaek Johansen: Baseline for Financial Control in EU Candidate Countries. Public Management Forum. Paris: SIGMA–OECD. 1999/6, str. 6-7.
15. Mc Namee David: Assessing Risk Assessment. Mc<sup>2</sup> Management Consulting. [URL: <http://www.mc2cosulting.com/riskart2.htm>] 26. 3. 2006
16. Milatovič Jurij: Pristop k preprečevanju goljufij in obveze pri sodelovanju z AFCOS in OLAF. Gradivo za izobraževanje za pridobitev naziva državni notranji revizor. Ljubljana: Center za razvoj financ, 2003. 27 str.

17. Milatovič Jurij: Zahteve EU za ureditev notranjega nadzora. Gradivo iz izobraževanja za pridobitev naziva državni notranji revizor. Ljubljana: Center za razvoj financ, 2003a. 27 str.
18. Sawyer Lawrence B. et. Al.: Sawyer's Internal Auditing: The practice of Modern Internal Auditing. 5<sup>th</sup> edition . Altamont Springs: The Institute of Internal Auditors, 2003. 1446 str.
19. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
20. Taylor H. Donald, Glezen G. William: Revidiranje – Zasnove in postopki. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1996. 1078 str.
21. Tušek Boris, Žager Lajoš: Vloga notranjega revizorja pri ocenjevanju tveganj in ravnanju z njimi. Revizor. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2004/2. str. 723.
22. Vidovič Zdenka. Problemi delovanja notranje-revizorskih služb v državnih organih. Zbornik referatov IV. seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije. 2004. str. 90-110.

## **7.2 Pravni in drugi viri**

1. Budget Control. European Commission. [URL: [http://Europa.eu.int/comm/budget/execution/control\\_en.htm](http://Europa.eu.int/comm/budget/execution/control_en.htm)] 4. 4. 2006.
2. Budget On line. European Commission [URL: <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm>] 27. 5. 2006.
3. Circular for the attention of the NA for the Socrates, Leonardo and Youth Programmes, EAC/E3-AB/pj D(2005) 5790.
4. Commission regulation (EC, Euratom) N° 2342/2002 of 23 December 2002.
5. Entering into Commitment. European Commission. [URL: [http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound\\_fin\\_mgt/entering\\_commitment\\_en.html](http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound_fin_mgt/entering_commitment_en.html)]
6. European Commission. Directorate-Generale Education and Culture. Socrates. European Community action programme in the field of education. Gateway to education. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2002.
7. Evropsko računsko sodišče: Izboljševanje finančnega poslovanja Evropske unije. Evropske skupnosti, 2005. 39 str.
8. Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI. Revizor. Ljubljana. Slovenski inštitut za revizijo, 1999. 7-8. str. 143-149.
9. Finančno poročilo 2004 (povzetek). Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. 2005. 14 str.
10. How is the Community Budget managed? European Commission. [URL: [http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound\\_fin\\_mgt/how\\_who\\_en.htm](http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound_fin_mgt/how_who_en.htm)] 4. 4. 2006.
11. Internal Control Systems in Candidate Countries: Volume II. SIGMA – OECD 2004. [URL: <http://www.sigmaweb.org/>] 4. 4. 2006.
12. Interni pravilniki in akti Centra za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja.
13. Pogodbe za delovanje NA.
14. Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij.

15. Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, Republika Slovenija, Ministrstvo za finance, Vlada Republike Slovenija, Ljubljana: 20. 6. 2002.
16. Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02).
17. Sklep Vlade RS o ustanovitvi javnega zavoda Center za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja – CMEPIUS (Uradni list RS, št. 91/02).
18. Spletne strani Centra za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja [URL: <http://cmepius.si>] 10. 2. 2006.
19. Spletne strani evropskega parlamenta [URL: <Http://www.Europarl.eu.int/parliament/public/> ] 6. 4. 2006.
20. Spletne strani Ministrstva za šolstvo in šport [ URL: <http://www.mszs.si/> ] 22. 11. 2005.
21. Spletne strani Službe vlade za evropske zadeve URL: [ <http://www.svez.gov.si/index.php?id=1112> ] 26. 4. 2006.
22. Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije. 2003. 19 str.
23. Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Slovenije za obdobje od 2005 do 2008, Vlada Republike Slovenije, junij 2005 [URL: [http://www.gov.si/mf/slov/nadz\\_proracuna/strategija\\_razvoja\\_notranjega\\_nadzora\\_javnih\\_financ.pdf](http://www.gov.si/mf/slov/nadz_proracuna/strategija_razvoja_notranjega_nadzora_javnih_financ.pdf) ] 25. 4. 2006.
24. The EU Budget at a Glance. European Commission. [URL: [http://www.Europa.eu.int/comm/budget/index\\_en.htm](http://www.Europa.eu.int/comm/budget/index_en.htm)] 10. 2. 2006.
25. The New Financial Framework. European Commission. [URL: <http://www.Europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/> ] 27. 4. 2006
26. Treaty Establishing the European Community (TEC), 2. 10. 1997 (OJ C 340,10. 11. 1997).
27. Uredba Sveta (ES; Euratom) št. 1605/2002 za dne 25.6.2002, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti;
28. Uredba Sveta (ES; Euratom) št. 1999/382/ES od 26. 4. 1999 za vodenje programa Leonardo.
29. Uredba Sveta (ES; Euratom) št. 253/2000/EC od 24. 1. 2000 za vodenje programa Socrates.
30. Usmeritve za državno notranje revidiranje, Služba za nadzor proračuna, Ministrstvo za finance RS, Ljubljana: 2003.
31. Usmeritve za notranje kontrole, Služba za nadzor proračuna, Ministrstvo za finance RS, Ljubljana: 2004. [URL: [http://www.sigov.si/mf/slov/nadz\\_proracuna/usmeritve\\_notr\\_kontr.pdf](http://www.sigov.si/mf/slov/nadz_proracuna/usmeritve_notr_kontr.pdf)] 6. 4. 2006.
32. Voditelji EU razdelili proračunski kolač. Spletno Delo. [URL: [http://www.delo.si/index.php?sv\\_path=41,396,106468](http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,396,106468) ] 17. 2. 2005.
33. Year-end reporting and the preparation of the annual accounts. European Commission. [URL:

[http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound\\_fin\\_mgt/year\\_end\\_reporting\\_en.html](http://www.Europa.eu.int/comm/budget/sound_fin_mgt/year_end_reporting_en.html)] 4. 4. 2006.

34. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 in 110/2002).

35. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/2001).



## **PRILOGE**

<b>Priloga I:</b>	<b>Struktura programa Socrates</b>
<b>Priloga II:</b>	<b>Struktura programa Leonardo</b>
<b>Priloga III:</b>	<b>Vprašalnik</b>

## Priloga I: Struktura programa Socrates

Akcija programa		Vrsta aktivnosti	Čas trajanja aktivnosti
Comenius Šolsko izobraževanje	Comenius 1 Šolska partnerstva	Šolski projekti	3 leta
		Jezikovni projekti	1 leto
		Šolski razvojni projekti	3 leta
	Comenius 2.1 Evropski projekti sodelovanja	Projekti za izobraževanje in usposabljanje strokovnih delavcev v VIZ	3 leta
	Comenius 2.2 Štipendije usposabljanje za	Izobraževanje študentov, bodočih učiteljev ali vzgojiteljev	1–0 tednov
		Comenius asistenti – bodoči učitelji tujih jezikov	3–8 mesecev
Stalna strokovna spopolnjevanja delavcev v VIZ		1–4 tedne	
Comenius 3 Comenius mreže	Povezovanje v mreže	3 leta	
Erasmus Visokošolsko izobraževanje	Erasmus 1 Projektno sodelovanje	Projekti skupnega razvijanja študijskih programov	3 leta
	Erasmus 2 Mobilnost	Mobilnost študentov in profesorjev, ECTS <sup>79</sup>	3–12 mesecev (študenti) 1–6 tednov (profesorji)
	Erasmus 3 Tematske mreže	Povezovanje v mreže	3 leta
Grundtvig Izobraževanje odraslih in druge izobraževalne poti	Grundtvig 1 Evropski projekti sodelovanja	Projekti za izobraževanje odraslih in vseživljenjsko izobraževanje	3 leta
	Grundtvig 2 Učna partnerstva	Sodelovanje organizacij, ki izobražujejo odrasle, v manjših projektih	3 leta
	Grundtvig 3 Individualna mobilnost	Usposabljanje posameznikov s področja izobraževanja odraslih	3 leta
	Grundtvig 4 Grundtvig mreže	Povezovanje v mreže	1–4 tedne
Lingua Učenje in poučevanje jezikov	Lingua 1 Spodbujanje učenja jezikov	Projekti za spodbujanje učenja jezikov	3 leta
	Lingua 2 Razvoj pripomočkov in gradiv	Projekti za razvoj pripomočkov	3 leta
Minerva Odrpno učenje in učenje na daljavo/IKT v izobraževanju		Projekti za spodbujanje odprtega učenja in učenja na daljavo ter uporabe IKT V izobraževanju	3 leta
Spremljanje in uvajanje novosti Spremljanje, primerjanje in inovativnost v izobraževanju	Eurydice Mreža informacij o izobraževalnih sistemih		
	Naric Mreža nacionalnih centrov za priznavanje visokošolskih diplom		
	Arion Študijski obiski za strokovnjake in odločevalce na področju VIZ		1 teden
	Pilotski projekti Projekti na temo evalvacij kakovosti izobraževanja		3 leta
	Projekti inovativnih pobud Pobude na posebne teme na področju inovativnosti v VIZ		3 leta
Skupne akcije Povezovanje programa Socrates z ostalimi programi skupnosti, predvsem s programoma Leonardo in Mladina	Skupni projekti vsaj dveh različnih programov skupnosti		Pogoji financiranja in roki so posebej določeni

Vir: Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij

<sup>79</sup> European Credit Transfer System

## Priloga II: Struktura programa Leonardo

Akcija		Čas trajanja projekta (maks)	Čas trajanja namestitve /izmenjave	Delež EU podpore v projekt (max)
Mobilnost	Namestitve za osebe, vključene v osnovno poklicno in strokovno izobraževanje in usposabljanje		3 tedne–9 mesecev	do 100 %
	Namestitve študentov		3–12 mesecev	
	Namestitve mladih delavcev in tistih, ki so pred kratkim zaključili šolanje		2–12 mesecev	
	Izmenjave učiteljev, mentorjev in tutorjev		1–6 tednov	
	Izmenjave učiteljev, mentorjev, trenerjev jezika stroke		1 –6 tednov	
Pilotski projekti	3 leta		75 %	
Tematske akcije	3 leta		75 %	
Projekti jezikovnih znanj in spretnosti	3 leta		75 %	
Tematske mreže	3 leta		50 %	
Podatkovni materiali	3 leta		50–100	
Skupne akcije	Pogoji (so)financiranja so posebej določeni			

Vir: Pogodbe za izvajanje decentraliziranih akcij

### **Priloga III: Vprašalnik**

1. **Status:** pravni status NA, kdo je ustanovitelj, na kateri lokaciji se nahaja, kdo je poleg Komisije odgovoren za nadzor delovanja NA, ali je kakšna od akcij pogodbeno vezana na drugo organizacijo, število zaposlenih ter pooblašcene osebe za podpisovanje pogodb.
2. **Organizacijska struktura:** ime direktorja, vodja računovodstva, kadrovske službe in posameznih projektov; ali obstajajo morebitni priročniki in pravilniki, povezani z delovanjem NA ter kdo je zadolžen za kontrolo izvedbe in finančno kontrolo.
3. **Notranje kontrole:** katera oseba oz. oddelek je zadolžen za izvajanje notranje kontrole, ali obstaja pravilnik o notranjih kontrolah ter koliko individualnih projektov je bilo pregledanih v zadnjih 12 mesecih.
4. **Zunanja kontrola:** kdo je odgovoren za certificiranje pogodb, ali so revizijska poročila kadarkoli bila ocenjena, ali je bila NA pred kratkim revidirana s strani EC ali nacionalnih oblasti.
5. **Stroški plač:** na kakšen način poteka izbor zaposlenih, kako je objavljeno prosto delovno mesto, kdo odloča o sprejemanju kandidatov, kdo določa višino plače zaposlenih, kdo obračunava plače in daje naloge za izplačilo, ali je obračunavanje plač računalniško podprto, kako zaposleni dokazujejo svojo prisotnost oz. ali obstajajo poročila o delu.
6. **Javna naročila:** postopki pri javnih naročilih, ali obstajajo nacionalna pravila o javnih naročilih ter postopki, ki so potrebni pri sklepanju pogodb z zunanjimi izvajalci ali dobavitelji.
7. **Računovodski sistem:** ali NA knjiži stroške na podlagi datuma nastanka poslovnega dogodka ali na podlagi plačane realizacije, ali uporablja analitično knjigovodstvo, kakšno je ime računovodskega informacijskega sistema ter kako so v računovodskem sistemu zavedena sredstva, namenjena izvajanju decentraliziranih akcij.
8. **Upravljanje z denarnimi sredstvi:** kakšni so postopki za plačilo, kdo odobri izplačilo, ali NA plasira sredstva, ki niso plačana naprej v 45 dneh ter ali je upravljanje z denarnimi sredstvi podprto z informacijskim sistemom.
9. **Bančni računi:** pri kateri banki ima NA odprte bančne račune, ali so to evro računi, ki prinašajo obresti ter ali obstaja za vsako pogodbo svoj račun.
10. **Sprejemanje proračuna:** Opredelit je potrebno, kako NA planira svojo letno porabo, kdo je odgovoren za odobritev načrtovane porabe; pri decentraliziranih akcija je potrebno pojasniti način razdelitve sredstev med končne prejemnike, morebitne prerazporeditve ter postopke v primerih dodatkov k pogodbam.
11. **Plačevanje računov:** postopek plačevanja računov, naročila, prejem blaga ali storitev, zahtevki za izplačilo, registriranje računov, odgovorne osebe za naročanje, plačevanje in registriranje računov.
12. **Poročanje, zaključevanje poslovnih knjig:** kdo je odgovoren za podpisovanje poročil, predloženih Komisiji, kdo kontrolira poročila, predložena Komisij, ali so poročila generirana avtomatsko iz računovodskih evidenc ali ročno.

13. **Informacijski sistem** in varovanje podatkov: kakšen informacijski sistem uporablja NA, možnost dostopa do podatkov in uporaba gesel, ali obstaja priročnik za uporabo informacijskega sistema ter vrste fizičnega varovanja.
14. **Projektni management**: postopki pri vodenju projektov v njihovi življenjski dobi, objavljanje v medijih, razpisi Komisije, izbirni postopki, sklepanje pogodb, plačevanje končnim prejemnikom, nadzor nad izvajanjem projekta ter zahtevki za vračilo sredstev.
15. **Finančna poročila**, predložena Komisiji: kdo je odgovoren za pripravo finančnih poročil, na podlagi katerih informacij so poročila pripravljena in kako NA zagotovi, da so poročila pripravljena in oddana pravočasno in da vsebujejo zahtevane informacije.
16. **Arhiviranje**: način arhiviranja in do kdaj se dokumenti hranijo.