

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PRVOSTOPENJSKA KONTROLA PROJEKTOV
ČEZMEJNEGA SODELOVANJA SOFINANCIRANIH IZ
NASLOVA KOHEZIJSKE POLITIKE EU**

Ljubljana, junij 2007

GREGOR IZDA

IZJAVA

Študent **GREGOR IZDA** izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom **dr. MOJMIRJA MRAKA**, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 3.junija 2008

Podpis: _____

KAZALO

Uvod	1
1 Predstavitev kohezijske politike in programov čezmejnega sodelovanja	2
1.1 Kohezijska politika EU	2
1.2 Bistvene novosti kohezijske politike v obdobju 2007-2013	3
1.3 Programi čezmejnega sodelovanja v okviru kohezijske politike EU	5
1.4 Struktura upravljanja programov čezmejnega sodelovanja.....	6
1.5 Opis poti zahtevka za povračilo izdatkov.....	7
1.6 Absorpcijska sposobnost za črpanje kohezijskih sredstev	9
2 Nadzor nad porabo sredstev kohezijske politike EU.....	11
2.1 Vrste nadzora nad porabo sredstev.....	11
2.2 Drugostopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja.....	12
2.3 Tretjestopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja.....	14
3 Prvostopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja.....	14
3.1 Izvajanje prvostopenjske kontrole.....	15
3.1.1 Administrativna kontrola.....	16
3.1.2 Kontrola na kraju samem	17
3.2 Strokovna znanja kontrolorja	18
3.3 Revizijska sled in arhiviranje dokumentacije.....	20
3.4 Nepravilnosti	20
3.5 Sistemi organiziranja prvostopenjske kontrole	21
3.5.1 Prednosti in slabosti posameznega sistema prvostopenjske kontrole	22
3.5.2 Stroškovna analiza centraliziranega in decentraliziranega sistema.....	24
3.5.3 Organiziranost prvostopenjskih kontrol na programih INTERREG IIIA	25
4 Upravičeni izdatki na programih čezmejnega sodelovanja.....	26
4.1 Osnovna pravila za upravičene izdatke	26
4.2 Upravičeni izdatki po kategorijah	28
4.2.1 Izdatki za delo zaposlenih	28
4.2.2 Izdatki za delo zunanjih sodelavcev	29
4.2.3 Izdatki za potovanja in nastanitve	30
4.2.4 Izdatki za srečanja konference in seminarje.....	31
4.2.5 Izdatki za opremo	31
4.2.6 Izdatki za gradbena dela, nakup zemljišč in nepremičnin.....	32
4.2.7 Izdatki za informiranje in obveščanje	33
4.2.8 Pripravljalni izdatki	34
4.2.9 Splošni izdatki	34
4.3 Obravnavanje prihodkov projekta	35
4.4 Orodja in pristopi za določanje upravičenih izdatkov.....	36
5 Predlogi za izboljšanje na področju prvostopenjskih kontrol	37
Sklep.....	40
Literatura in viri.....	42

KAZALO SLIK

Slika 1: Krogotok zahtevka za povračilo sredstev v obdobju 2007-2013.....	8
Slika 2: Struktura nadzora nad porabo sredstev v okviru INTERREG IIIA.....	12
Slika 3: Štiri ravni pravil o upravičenosti izdatkov.....	27

KAZALO TABEL

Tabela 1: Arhitektura kohezijske politike v obdobju 2000-2006 in 2007-2013	4
Tabela 2: Sistemi izvajanja prvostopenjske kontrole v državah članicah.....	26

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Kontrolni list za izvajanje kontrole po 4. členu.....	1
Priloga 2: Kontrolni list za kontrolo na kraju samem	4

Uvod

Z vstopom v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) maja 2004 je Slovenija med drugim pridobila tudi pravico do črpanja sredstev kohezijske politike EU¹. Sredstva iz naslova kohezijske politike EU so zamenjala dotedanje predpristopne instrumente EU (Phare, ISPA in SAPARD), kar je posledično pomenilo tudi nekatere bistvene novosti v pridobivanju nepovratnih sredstev iz EU. Za nami so že štiri leta črpanja evropskih sredstev, hkrati pa je pred nami še skoraj celotno programsko obdobje 2007-2013, v katerem je bilo Sloveniji dodeljenih precej več pravic za črpanje teh sredstev kot v prvih letih našega članstva v EU. Ena izmed pomembnih lastnosti strukturne politike je decentralizirano izvajanje, kar daje državi članici precej svobode pri upravljanju s strukturnimi sredstvi, hkrati pa pomeni večjo odgovornost posamezne države, saj mora jamčiti za pravilno in namensko porabo teh sredstev. Smo torej v situaciji, ko je pomembno, da pripravimo dobre projekte, ki bodo sposobni uspešnega črpanja kohezijskih sredstev, obenem pa moramo na ravni državne administracije vzpostaviti institucije, ki bodo sposobne pripraviti primerne razpise, nuditi ustrezno pomoč prijaviteljem in bodo izvajale primeren nadzor nad porabo dodeljenih sredstev. Za zagotavljanje pravilne in namenske porabe sredstev je torej potrebno vzpostaviti sisteme nadzora, ki morajo biti skladni s predpisi EU na tem področju. Prvo in glavno kontrolo nad porabo kohezijskih sredstev predstavlja prvostopenjska kontrola, katere naloga je stoo odstotni pregled izdatkov, ki jih za sofinanciranje zahtevajo končni upravičenci.

Zaradi težav in zastojev, do katerih prihaja na področju prvostopenjskih kontrol, sem se odločil, da bom v diplomski nalogi podrobneje predstavil to fazo v procesu implementacije projektov, sofinanciranih iz naslova strukturnih sredstev. Dodatni razlog, ki je vplival na mojo odločitev, pa je moje delo v oddelku za finančno kontrolo, kjer sem se podrobneje seznanil s prvostopenjsko kontrolo izdatkov. Pri pisanju naloge pa bom uporabljal tudi nekatera interna gradiva tega oddelka. Najprej bom za lažje razumevanje obravnavane teme na kratko predstavil kohezijsko politiko EU, vključno z vsemi akterji, ki so vključeni v celoten proces črpanja sredstev. Nadaljeval bom s predstavitvijo posameznih vrst nadzora, in sicer se bom posvetil predvsem obravnavi različnih vidikov prvostopenjske kontrole. Ker so najpogostejši vzroki za težave pri izvajanju kontrol povezani z upravičenostjo izdatkov, bom v delu diplomske naloge predstavil posamezne kategorije izdatkov in z njimi povezane težave. V zadnjem delu naloge pa bom skušal podati nekaj predlogov za povečanje učinkovitosti na področju prvostopenjskih kontrol. Zaradi velikega števila finančnih instrumentov, ki sodijo v okvir kohezijske politike EU, se mi ne zdi smiselno, da bi prikazoval posebnosti za vsakega posebej, ampak bom obravnavano temo prikazal na programih čezmejnega sodelovanja. S programi čezmejnega sodelovanja imam v mislih programe pobude Skupnosti INTERREG IIIA v obdobju 2000-2006 in čezmejne programe v okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja – Cilj 3 v obdobju 2007-2013.

¹ V nadaljevanju diplomske naloge bom za pojem sredstva kohezijske politike EU uporabljal tudi izraze evropska sredstva, sredstva strukturne politike in nepovratna sredstva EU.

Predstavitev obravnavane teme bo temeljila na podlagi analize različnih gradiv, ki so zaradi narave obravnavane teme povečini v obliki raznih priročnikov, študij, anket, internih gradiv itd. Skozi celotno nalogo bom skušal predstaviti in poiskati argumente, s pomočjo katerih bom lahko ob koncu potrdil oziroma ovrgel naslednji hipotezi:

- za izboljšanje stanja na področju izvajanja prvostopenjskih kontrol je potrebno zaposlene v teh kontrolnih enotah neprestano izobraževati;
- za zmanjšanje zastojev pri izvajanju prvostopenjskih kontrol je potrebno določiti jasna pravila o upravičenih izdatkih.

V sklepnem delu diplomske naloge bom povzel glavne ugotovitve, do katerih bom prišel tekom celotne naloge, hkrati pa bom potrdil oziroma ovrgel zgoraj podani hipotezi.

1 Predstavitev kohezijske politike in programov čezmejnega sodelovanja

1.1 Kohezijska politika EU

Že v prvih letih obstoja EU je prišlo do spoznanja, da bo potrebno velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi državami in regijami znotraj EU znižati, ker bodo v nasprotnem primeru ravno te ovirale nadaljnji razvoj EU kot celote. In ravno z namenom zniževanja razlik med posameznimi državami in regijami je prišlo do vse večjega uveljavljanja kohezijske politike, ki se je dokončno uveljavila leta 1986 ob podpisu Enotne evropske listine, s katero so se postavile osnove za pravo kohezijsko politiko. Ena izmed bistvenih lastnosti te politike je, da temelji na načelu solidarnosti, po katerem vsaka država članica vplača določen del sredstev v proračun EU, iz katerega se potem financirajo instrumenti strukturne politike. Poleg tega je za izvajanje te politike značilen decentraliziran sistem upravljanja, kar pomeni, da glavno odgovornost za upravljanje in nadzor nad porabo kohezijskih sredstev nosijo države članice, ki so prejemnice teh sredstev. Naloga Komisije pa je predvsem v tem, da preverja primernost in učinkovitost vzpostavljenih revizijskih sistemov, katerih naloga je zagotavljanje skladne porabe sredstev (Mrak, 2004, str. 29-34).

Za doseganje zastavljenih ciljev kohezijske politike EU so bila z reformo leta 1988 uvedena štiri temeljna načela izvajanja, in sicer (Wostner, 2005, str. 31):

- **Koncentracija:** po tem načelu morajo biti sredstva usmerjena na regije oziroma države z največjimi potrebami;
- **Partnerstvo:** v proces oblikovanja in izvajanja programov morajo biti vključeni predstavniki Evropske komisije (v nadaljevanju EK), nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti, socialni partnerji ter ustrezne nevladne organizacije;
- **Programiranje:** bistveni instrument strukturne politike EU predstavljajo večletni programi, ki so namenjeni spodbujanju gospodarskega razvoja regij. Naloga vseh sodelujočih je torej oblikovanje doslednega in celovitega programa, ki med drugim vsebuje strategijo razvoja z jasnimi prednostnimi nalogami in ukrepi;

- **Dodatnost:** evropska sredstva so zagotovljena le v primeru, da države članice ohranjajo javno porabo na enaki ravni kot v prejšnjem obdobju, saj se mora financiranje iz tega naslova dopolnjevati z državnim financiranjem.

Osnovo za razdelitev kohezijskih sredstev predstavlja postopek programiranja, v katerega sta vključeni država članica in EK, in sicer je osnovni namen programiranja načrtovanje in usklajevanje glede prioriternih področjih, ki naj bi se financirali s pomočjo teh sredstev. Delitev sredstev končnim upravičencem pa poteka skozi različne finančne instrumente, ki se med posameznimi programskimi obdobji razlikujejo. Podrobnejšega opisa programiranja na tem mestu ne bom podajal, ker so z vsakim programskim obdobjem vpeljane določene spremembe, obenem pa bi podrobnejši opis le tega presegel okvir te diplomske naloge.

Skozi posamezne širitve EU se je večal tudi pomen kohezijske politike, za katero je danes namenjena približno tretjina proračuna EU. Pri opisovanju lastnosti strukturne politike in proračuna EU je potrebno omeniti tudi finančno perspektivo. Za finančno perspektivo je značilno, da je instrument za srednjeročno načrtovanje proračunskih izdatkov EU in je osnovni dogovor o proračunskih prioritetah, kar kasneje pospeši postopek oblikovanja proračuna in olajša vodenje različnih programov. Do sprejema finančne perspektive pride na podlagi dogovora med EK, Evropskim parlamentom in Evropskim Svetom (v nadaljevanju ES), in čeprav le ta ne predstavlja večletnega proračuna, je zaradi okvira, ki ga postavlja posameznim proračunom, veliko več kot zgolj priporočilo (Mrak, 2004, str. 12). Z letom 2007 smo vstopili v obdobje nove finančne perspektive, ki predstavlja finančni okvir delovanja EU v programskem obdobju 2007-2013, hkrati pa predstavlja prvo resno preizkušnjo novih držav članic EU, med drugim tudi Slovenije, da se izkažejo za polnopravne partnerje pri oblikovanju skupnih ciljev Skupnosti.

1.2 Bistvene novosti kohezijske politike v obdobju 2007-2013

S pričetkom nove finančne perspektive je prišlo tudi do nekaterih reform na področju kohezijske politike EU, ki so bile uvedene z razlogom poenostavitve postopkov ter doseganja večje učinkovitosti. Strateške smernice Skupnosti in nacionalni strateški referenčni okviri predstavljajo novost na področju programiranja², ki poudarjajo strateško razsežnost nove politike. Države članice in regije so pozvane, da prednostne naloge EU preoblikujejo v nacionalne prednostne naloge ter pri tem ohranijo svoje nacionalne posebnosti. Poleg tega je razdelitev strukturnih sredstev manj razpršena in osredotočena na kategorije, ki izvirajo iz strategije EU za krepitev rasti in zaposlovanja oziroma ti. lizbonske strategije. Pomembno novost, ki zadeva države članice, predstavlja tudi večja svoboda pri vodenju operativnih programov, saj se pravila o upravičenih izdatkih skoraj v celoti določajo na nacionalni ravni. Do sprememb je prišlo tudi na področju revizij, saj so v primeru, da država že na začetku vzpostavi zanesljiv sistem revizij, kasneje obveznosti do EK manjše, ker se EK v takih primerih zanaša na ocene izdelane s strani nacionalnih revizijskih organov. Naslednjo novost

² Več o postopku programiranja za obdobje 2007-2013 v: Kohezijska politika 2007-2013, 2007, str. 28-33.

predstavlja razbremenitev EK, ki se bo sedaj lažje osredotočila na strateški pristop ter na dejansko dodano vrednost Skupnosti. Tako je bilo uvedeno strateško spremljanje, katerega cilj je, da EK na podlagi vsakoletnih nacionalnih poročil oceni napredek in dosežene rezultate na področju izvajanja prednostnih nalog. Poenostavitve pa so predvsem posledica zmanjšane števila instrumentov, obenem pa so se uskladili predpisi, ki urejajo Kohezijski sklad in strukturne sklade. V tem programskem obdobju so spremenjena tudi pravila za geografsko razdelitev območij, tako da je sedaj celotno ozemlje EU upravičeno do črpanja kohezijskih sredstev (Kohezijska politika 2007-2013, 2007, str. 6-7).

Za razliko od prejšnjega programskega obdobja 2000-2006, ko se je kohezijska politika izvajala skozi šest instrumentov, se v tem obdobju izvaja le skozi naslednje tri instrumente:

- Kohezijski sklad,
- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR) in
- Evropski socialni sklad (ESS).

Zmanjšalo pa se je tudi število ciljev, ki odražajo prioritete EU, in sicer se je strukturna politika v prejšnjem programskem obdobju izvajala na podlagi štirih ciljev, štirih pobud Skupnosti in Kohezijskega sklada, medtem ko se v tem obdobju izvaja le na podlagi treh ciljev. Primerjava med obema obdobjema je podrobneje razvidna tudi iz spodnje tabele.

Tabela 1: Arhitektura kohezijske politike v obdobju 2000-2006 in 2007-2013

2000-2006		2007-2013	
Cilji	Finančni instrumenti	Cilji	Finančni instrumenti
Cilj 1 Regije ki zaostajajo v razvoju	ESSR, ESS, Jamstvo EKUJS, Smernica EKUJS, FIUR	Konvergenca	ESSR, ESS, Kohezijski sklad
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad		
Cilj 2 Območja v procesu socialno ekonomske preobrazbe	ESSR, ESS	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESSR, ESS
Cilj 3 Izobraževalni sistemi in spodbujanje zaposlovanja	ESS		
INTERREG III	ESSR	Evropsko teritorialno sodelovanje	ESSR
URBAN II *	ESSR	* pobudi URBAN II in EQUAL sta vključeni v cilja »konvergenca« in »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje.	
EQUAL*	ESS		
LEADER +	Smernica EKUJS		
Razvoj podeželja in prestrukturiranje sektorja ribištva izven Cilja 1	Jamstvo EKUJS, FIUR		
4 Cilji, 4 Pobude Skupnosti, Kohezijski sklad	6 finančnih instrumentov	3 Cilji	3 finančni instrumenti

Vir: Kohezijska politika 2007-2013, 2007, str. 10.

Bistvene novosti, ki so bile uvedene s tem programskim obdobjem, lahko povzamemo tudi z besedami evropske komisarke za regionalno politiko, gospe Hübner, ki pravi: *»Kohezijsko politiko po eni strani odlikuje strateški značaj, po drugi strani pa decentralizacija odgovornosti, ki jih prenaša na akterje na terenu, torej na tiste, ki imajo v državah članicah in regijah dovolj strokovnega znanja in izkušenj za uspešno izvajanje politike. Komisija sprejema splošno strategijo, regijam pa pogosto prepusti ključne odločitve na področjih, kot so izbor in upravljanje projektov (Kohezijska politika 2007-2013, 2007, str. 3)«.*

1.3 Programi čezmejnega sodelovanja v okviru kohezijske politike EU

Z namenom reševanja specifičnih problemov, ki se pojavijo v določenem okolju in vplivajo na življenje Skupnosti, so bile leta 1986 v okviru kohezijske politike EU uvedene pobude Skupnosti. Pobude Skupnosti temeljijo na partnerstvu in čezmejnem sodelovanju, financirajo pa aktivnosti, katerih namen je reševanje pomembnih problemov z vidika EU kot celote, vendar teh prioritet države članice oziroma regije praviloma ne zasledujejo v svojih razvojnih programih. Za razliko od strateških dokumentov, ki jih morajo pripraviti države članice in so v njih predstavljene nacionalne politike ter razvojne strategije, je potrebno za programe v okviru pobud Skupnosti oblikovati skupni programski dokument vseh sodelujočih držav, ki mora biti pred oddajo EK ustrezno usklajen. Tudi izbor projektov v okviru pobud Skupnosti poteka usklajeno preko skupnih razpisov vseh sodelujočih držav (Seljak, 2006, str. 15).

V okvir programov pobude Skupnosti je v prejšnjem programskem obdobju sodil tudi INTERREG IIIA, ki je namenjen spodbujanju sodelovanja med obmejnimi regijami. V obdobju 2004-2006, ko je bila Slovenija upravičena do sredstev iz naslova programov INTERREG IIIA, je sodelovala na treh čezmejnih programih, in sicer v bilateralnem z Italijo in Avstrijo ter v trilateralnem skupaj z Madžarsko in Hrvaško. Zaradi uspešnosti in utemeljenosti izvajanja programov pobude Skupnosti INTERREG III je bila ena izmed reform, ki so bile vpeljane s tem programskim obdobjem, tudi preoblikovanje programa INTERREG III v okvir Evropskega teritorialnega sodelovanja (Cilj 3), kar daje programom čezmejnega sodelovanja še vidnejšo vlogo in širšo zakonsko podlago.

V tem programskem obdobju se torej programi čezmejnega sodelovanja izvajajo v okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja, ki se tako kot INTERREG III financira iz sredstev ESSR. Namen tega cilja ostaja krepitev sodelovanja na čezmejni, transnacionalni in medregionalni ravni. Za Evropsko teritorialno sodelovanje (Cilj 3) je skupno namenjenih 2,52% vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,75 milijard evrov, od tega je programom čezmejnega sodelovanja namenjenih kar 73,86% sredstev. Glede na geopolitično lego Slovenije ter glede na dejstvo, da večina slovenskega prebivalstva živi v obmejnem območju, bo Evropsko teritorialno sodelovanje eden ključnih instrumentov za spodbujanje razvoja obmejnih regij in s tem cele Slovenije (<http://www.euskladi.si/skladi/ets>).

Slovenija bo v tej perspektivi sodelovala na petih programih čezmejnega sodelovanja, in sicer v bilateralnih skupaj z Italijo, Avstrijo, Madžarsko, Hrvaško in v bilateralnem v okviru Jadranske pobude. Sloveniji je za sodelovanje v okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja na voljo 92,4 milijonov EUR (v cenah 2004), kar predstavlja bistveno več sredstev, kot jih je bilo na voljo za sodelovanje v okviru programov INTERREG III (<http://www.svlr.gov.si>).

1.4 Struktura upravljanja programov čezmejnega sodelovanja

Tako kot so za posamezen program čezmejnega sodelovanja oblikovani skupni programski dokumenti, so tudi za upravljanje teh programov zadolženi skupni organi, katere morajo skladno s pravili vzpostaviti države, ki sodelujejo na posameznem programu. Za učinkovito izvajanje, upravljanje, spremljanje in nadzor programa v vseh sodelujočih državah so tako zadolženi skupni organ za upravljanje, skupni organ za potrjevanje in skupni revizijski organ, katerih sedež je v eni izmed sodelujočih držav in so neodvisni drug od drugega. Glede na prejšnje programsko obdobje v tem obdobju ni prišlo do večjih sprememb v pristojnostih posameznega organa, le poimenovanje nekaterih organov je nekoliko spremenjeno. Slovenija bo v tem obdobju, kot že rečeno, sodelovala na petih programih čezmejnega sodelovanja, zato na tem mestu ne bom podrobneje predstavljal ureditve na posameznem programu, temveč bom na kratko predstavil glavne pristojnosti posameznega organa.

Na programih čezmejnega sodelovanja so za izvajanje, upravljanje, spremljanje in nadzor programa zadolženi naslednji organi (Financial Management Handbook, 2007, str. 23-35):

- **Nadzorni odbor (Monitoring Committee - MC):** člani nadzornega odbora (v nadaljevanju MC) so predstavniki sodelujočih držav na programu čezmejnega sodelovanja, ki v tem odboru zastopajo interese svoje države. Glavne naloge MC so odobritev posameznega operativnega programa, določitev kriterijev za izbor projektov, potrditev programskih dokumentov, pregled rezultatov izvajanja programov ter odobritev letnih in končnih poročil o izvajanju posameznega programa. Poleg tega je MC zadolžen tudi za spremljanje porabe sredstev ter v primeru težav pri porabi za sprejetje določenih ukrepov, ki bodo odpravili nastale težave.
- **Upravni odbor (Steering Committee – SC):** v prejšnjem obdobju je večina programov imela poleg MC še upravni odbor (v nadaljevanju SC), ki je bil zadolžen za izbor projektov in v nekaterih primerih za naknadno ocenjevanje programa. V tej perspektivi je predvsem s ciljem poenostavitve predlagano, da se nalogi obeh odborov izvajata združeno v okviru enega skupnega odbora. Člani skupnega odbora MSC so tako zadolženi za izpolnitev nalog obeh odborov, vendar mora biti članom odbora pri sprejemanju odločitev jasno, ali gre za izpolnjevanje nalog v okviru MC ali SC.
- **Skupni organ upravljanja (Managing Authority – MA):** ima največjo odgovornost za učinkovito izvajanje programa, in sicer mora zagotavljati, da so projekti izbrani skladno z merili, ki veljajo za posamezni program, ter da končni upravičenci vseskozi spoštujejo veljavno zakonodajo in sprejeta pravila. Pri zahtevanih izdatkih mora organ upravljanja (v nadaljevanju MA) preveriti, da so le ti potrjeni s strani ustreznega

prvostopenjskega kontrolorja, nadalje pa potrdila o upravičenih izdatkih posreduje organu za potrjevanje. Poleg tega MA z vodilnim partnerjem podpiše pogodbo o subvencioniranju. Med zadolžitve MA sodi tudi priprava raznih poročil, ki so podlaga za odločitve MC, oziroma jih je potrebno izdelati zaradi zahtev EK. Določene naloge lahko MA delegira na skupni tehnični sekretariat in posredniško telo.

- **Skupni tehnični sekretariat (*Joint Technical Secretariat – JTS*):** skupni tehnični sekretariat (v nadaljevanju JTS) je zadolžen predvsem za nudenje pomoči organu opravljanja, revizijskemu organu ali nadzornemu odboru pri izvajanju njihovih nalog.
- **Skupni organ za potrjevanje (*Certifying Authority – CA*):** naloge plačilnega organa iz prejšnjega programskega obdobja je v tem obdobju prevzel organ za potrjevanje (v nadaljevanju CA), vendar razen spremembe imena ostajajo pristojnosti tega organa enake. CA na podlagi pridobljenih potrdil o upravičenih izdatkih projekta pripravi in posreduje zahtevke za povračilo izdatkov programa na EK. Pri pripravi zahtevkov CA preveri, da so izkazi o upravičenih izdatkih projektov potrjeni s strani ustreznega prvostopenjskega kontrolorja, ki je upošteval vsa potrebna navodila. Poleg tega je CA odgovoren za vodenje ločenega računa, na katerega EK nakazuje upravičena sredstva programa, katera potem CA nakaže vodilnim partnerjem. V primeru neupravičeno izplačanih sredstev je CA odgovoren za izterjavo teh sredstev.
- **Skupni revizijski organ (*Audit Authority - AA*):** revizijski organ (v nadaljevanju AA) ima pomembno vlogo v vseh fazah pri izvajanju posameznega programa čezmejnega sodelovanja. Ob začetku programa je naloga AA, da preveri ustreznost predlaganega sistema upravljanja in nadzora programa, preden se le ta posreduje v potrditev EK. Med samim izvajanjem programa pa je zadolžen za organiziranje druge in tretje stopnje kontrole, ki ju bom podrobneje predstavil v nadaljevanju diplomske naloge, kjer bodo natančneje predstavljene tudi ostale naloge AA.
- **Posredniško telo (*Intermediate Bodies – IB*):** na posredniško telo se lahko prenesejo posamezne zadolžitve MA ali CA, ki je potem zadolžen za izvedbo teh nalog.

1.5 Opis poti zahtevka za povračilo izdatkov

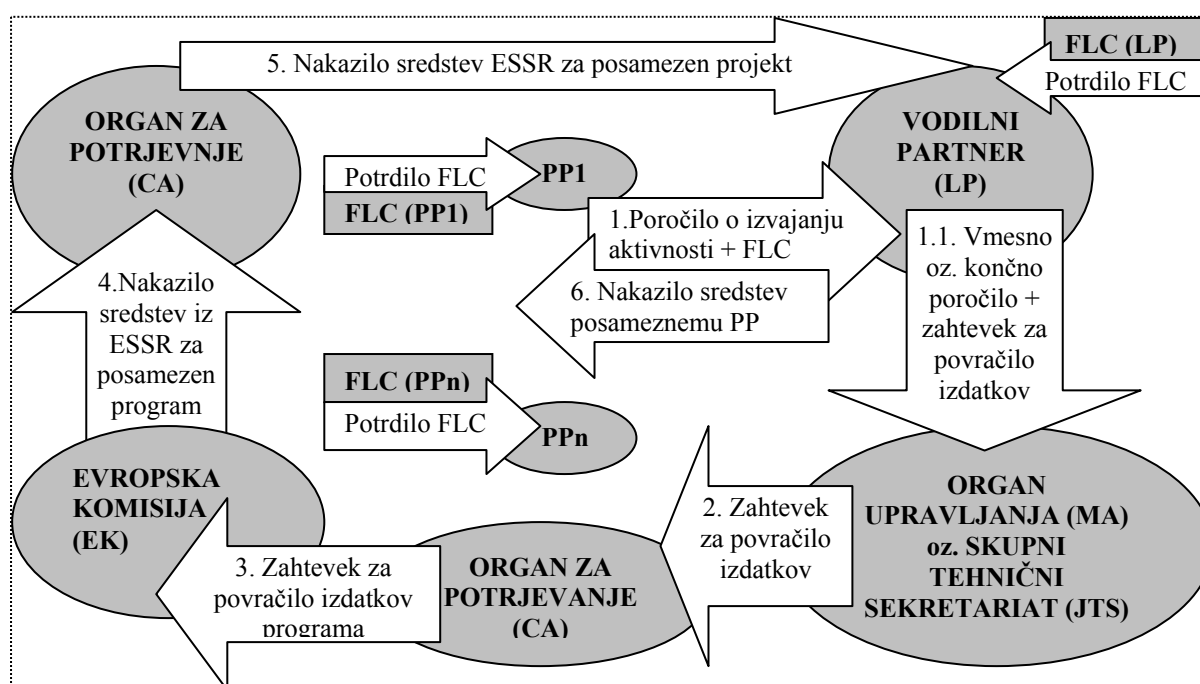
Poleg organov upravljanja so za uspešno izvajanje programov čezmejnega sodelovanja nujno potrebni tudi izvajalci projektov, ki so upravičeni do sredstev iz naslova določenega programa. Na projektih, ki so se izvajali v okviru programov INTERREG IIIA, je bil v vsaki izmed sodelujočih držav članic en vodilni partner (v nadaljevanju LP), ki je ob pomoči projektnih partnerjev (v nadaljevanju PP) izvajal projektne aktivnosti, vendar je bil za skladnost izvajanja projekta s sprejetimi pravili v celoti odgovoren LP. V tem programskem obdobju pa bodo projekti na programih čezmejnega sodelovanja temeljili na načelu LP³. Za razliko od prejšnje perspektive je za vsak projekt izbran samo en LP, ki je skupaj s PP odgovoren za uspešno izvedbo projekta. V tem obdobju je torej vsak PP odgovoren, da je izvajanje projektnih aktivnosti, za katere je zadolžen, skladno s sprejetimi pravili. Pogodbo o subvencioniranju z

³ Več o načelu vodilnega partnerja v: Handbook on the Lead Partner Principle, 2007.

MA ali JTS podpiše LP, medtem ko odnose med LP in PP ureja pogodba o projektnem partnerstvu (Handbook on the Lead Partner Principle, 2007, str. 17-18).

Pri izvajanju projektov čezmejnega sodelovanja prihaja pri končnih upravičencih⁴ do posameznih izdatkov, katerih povračilo je upravičeno iz naslova strukturnih sredstev. Za te programe je značilno, da se sredstva dodeljujejo na osnovi zahtevka za povračilo, kar pomeni, da morajo končni upravičenci najprej celotne izdatke za izvajanje projekta založiti z lastnimi sredstvi in lahko šele na podlagi omenjenega zahtevka zahtevajo povračilo teh izdatkov iz naslova evropskih sredstev. Celoten krogotok zahtevka za povračilo, ki prikazuje povezave med vsemi vključenimi akterji, je razviden tudi iz spodnje slike.

Slika 1: Krogotok zahtevka za povračilo sredstev v obdobju 2007-2013



Vir: Financial Management Handbook, 2007, str. 79.

Pravila o upravičenih izdatkih bodo podrobneje predstavljena kasneje, na tem mestu bom poudaril samo dejstvo, da morajo vsi izdatki, ki se zahtevajo za povračilo v okviru vmesnega/končnega poročila, dejansko nastati znotraj določenega obdobja poročanja. Število obdobjih poročanja je navadno podrobneje določeno v pogodbi o subvencioniranju, in sicer poznamo fleksibilni in fiksni sistem poročanja. Pri fleksibilnem sistemu poročanja lahko končni upravičenec kadarkoli posreduje v pregled vmesno/končno poročilo, medtem ko so obdobja poročanja pri fiksni sistem jasno določena v pogodbi o subvencioniranju. Navadno je dolžina obdobja poročanja med tremi do šestimi meseci. Za posamezno obdobje poročanja najprej LP in PP-ji, vsak posebej, pripravijo vmesno/končno poročilo, kateremu priložijo dokazila o zahtevanih izdatkih in vse skupaj posredujejo v potrditev kontrolni enoti,

⁴ S končnimi upravičenci imamo v mislih tako vodilnega partnerja (LP), kot tudi projektne partnerje (PP), ki sodelujejo na posameznem programu čezmejnega sodelovanja.

ki je v njihovi državi zadolžena za izvajanje prvostopenjske kontrole »*first level control*«. Kontrolna enota preveri skladnost zahtevanih izdatkov s sprejetimi pravili in po pregledu LP oziroma PP-jem izda potrdilo o upravičenih izdatkih. Potrdila od vseh PP-jev zbere LP in pripravi skupno vmesno/končno poročilo, ki mu priloži skupni zahtevek za povračilo izdatkov, in ga posreduje v pregled MA oziroma JTS. Skupni zahtevek za povračilo izdatkov je vsota zbranih potrdil o upravičenih izdatkih od vseh PP-jev in LP. Naloga MA oziroma JTS je, da preveri ustreznost opravljenih prvostopenjskih kontrol in skladnost opravljenih aktivnosti s predvidenimi v prijavnici projekta. Zahtevek za povračilo izdatkov se potem posreduje CA, ki še enkrat preveri, da so bili izvedeni vsi zahtevani postopki in upoštevani standardi, ki zagotavljajo, da je višina zahtevka pravilna. Ko CA zbere določeno število zahtevkov za povračilo izdatkov, pripravi skupni zahtevek za povračilo izdatkov programa in ga posreduje EK, ki preveri ustreznost posredovanega zahtevka glede na sprejete finančne tabele za določen program. V primeru popolnega in pravilnega zahtevka za povračilo izdatkov programa EK nakaže zahtevano višino sredstev na račun programa, ki ga vodi CA. V nadaljevanju CA, skladno s pogodbo o subvencioniranju, nakaže LP višino upravičenih sredstev. V zadnjem koraku pa LP, skladno z določbami pogodbe o partnerstvu, prejeta sredstva nakaže posameznemu PP. V celoten krogotok je torej vključenih več akterjev, kar predstavlja večjo možnost, da bo prišlo do težav in zastojev v posamezni fazi pri potrjevanju zahtevanih izdatkov (Financial Management Handbook, 2007, str. 76-78, 101-103).

1.6 Absorpcijska sposobnost za črpanje kohezijskih sredstev

V programskem obdobju 2007-2013 je bilo Sloveniji dodeljenih precej več pravic za črpanje kohezijskih sredstev kot v prvih letih polnopravnega članstva v EU. Vendar sama razpoložljivost sredstev pomeni šele potrební zunanji pogoj, saj moramo, če želimo biti dejansko deležni teh sredstev, zagotoviti še zadostne notranje pogoje za uspešno črpanje. Absorpcijska sposobnost⁵ posamezne države se tako meri z razkorakom med razpoložljivimi in dejansko izplačanimi sredstvi iz naslova kohezijske politike EU. To pomeni, da bolj ko se višina dejansko izplačanih sredstev približa razpoložljivim, večja je absorpcijska sposobnost določene države (Vučina Vršnak, 2007, str. 22-23).

Na uspešnost črpanja posamezne države članice vpliva cela kopica faktorjev, ki se medsebojno prepletajo. Mrak in Wostner (2005, str. 8-17) razčlenjujeta absorpcijsko sposobnost države v štiri osnovne skupine in ocenita pripravljenost Slovenije v okviru posamezne skupine, in sicer je njuna delitev naslednja:

- **Realna absorpcijska sposobnost:** osredotočena na oceno realnih potreb glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti ter na oceno razpoložljivosti produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov ter programov. Na tem področju avtorja še vsaj v tem programskem obdobju ne pričakujeta večjih težav, ki bi vplivale na znižanje absorpcijske sposobnosti Slovenije.

⁵ Več o absorpcijski sposobnosti v: Vučina Vršnak, A. (2007). *Administrativna usposobljenost Republike Slovenije za črpanje sredstev kohezijske politike Evropske unije*, (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

- **Finančna absorpcijska sposobnost:** ocenjuje sposobnost sofinanciranja s strani končnih upravičencev ter sposobnost države članice, da zagotovi nacionalni del sofinanciranja. Pri ocenjevanju tega vidika absorpcijske sposobnosti Slovenije avtorja opozarjata na težave, ki jih utegnejo imeti končni upravičenci z zagotavljanjem likvidnosti, saj morajo do povračila sredstev s strani CA v celoti založiti sredstva, kar pa zaradi sistema kontrol utegne trajati tudi do pol leta. Dodatno opozarjata še na težave do katerih utegne priti v tej perspektivi, če ne bomo pravočasno prilagodili strukture proračuna, ki bo sposoben prevzeti delež nacionalnega sofinanciranja.
- **Programsko/projektna absorpcijska sposobnost:** ocenjuje ustreznost pripravljene strategije in programskih osnov, glede na realne potrebe. Nadalje se oceni tudi ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov ter pripravljenost projektne dokumentacije. Pri tej točki avtorja opozarjata, da je potrebno izboljšati kakovost izvedbenih operativnih programov, hkrati pa je potrebno regionalni ravni dati jasnejši finančni okvir, ki bo omogočal strateške razprave in odločitve na regionalni ravni.
- **Administrativna absorpcijska sposobnost:** ocenjuje sposobnost prijaviteljev za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju, hkrati pa se v tem sklopu ocenjuje tudi administrativna usposobljenost državne administracije za izvajanje postopkov v zvezi s črpanjem sredstev. Avtorja ocenjujeta usposobljenost prijaviteljev, kot zadovoljivo, obenem pa pričakujeta, da bodo v tem programskem obdobju postali še bolj usposobljeni za pridobivanje nepovratnih evropskih sredstev. Največjo nevarnost za slabo absorpcijsko sposobnost Slovenije pa avtorja vidita v slabi pripravljenosti državne administracije za črpanje kohezijskih sredstev.

Do podobnih ugotovitev, kot jih predstavljata zgoraj omenjena avtorja, je že pred vstopom Slovenije v EU prišel Horvat (2003, str. 115-125), ki je na podlagi preučevanih študij opozoril na slabo pripravljenost Slovenije predvsem na področju administrativne absorpcijske usposobljenosti za črpanje evropskih sredstev. Predstavljeni primeri avtorjev, ki so opozarjali na slabo pripravljenost slovenske državne administracije za črpanje strukturnih sredstev, so se tudi v praksi izkazali za najresnejši problem, saj je v prvih letih našega članstva do največjih problemov prihajalo na področju izvajanja prvostopenjskih kontrol, za katere je zadolžena posamezna država članica (Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006⁶, 2007, str. 131-132).

Kljub nekaterim problemom, s katerimi se je pri črpanju strukturnih sredstev soočala Slovenija, je po mojem mnenju absorpcijska sposobnost Slovenije dobra, vsaj kar se tiče črpanja iz strukturnih skladov. Do konca leta 2007 je delež izplačanih sredstev iz strukturnih skladov znašal 94%, delež zahtevkov za povračilo posredovanih na plačilni organ pa 80% razpoložljivih sredstev v obdobju 2004-2006 (<http://www.euskladi.si>). Iz podatkov o stanju izplačanih sredstev za konec leta 2006 je bila Slovenija z 68% izplačanimi sredstvi druga najboljša novinka pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov, hkrati pa je od starih članic

⁶ V nadaljevanju Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD.

EU15 prehitela le Nizozemsko in Grčijo (*Finance*, 25. september 2007, str. 8). Po mojem mnenju ti podatki kažejo na to, da je za uspešno črpanje kohezijskih sredstev potrebno določeno obdobje učenja. Za Slovenijo je torej nekakšno obdobje učenja, v katerem je prihajalo do določenih težav pri črpanju sredstev, kar pa vsaj zaenkrat še ni imelo usodnega vpliva na izgubo sredstev. Po drugi strani pa je pred nami programsko obdobje, v katerem je bilo Sloveniji dodeljenih precej več pravic za črpanje sredstev iz naslova kohezijske politike EU, kar pomeni, da je potrebno posebno pozornost nameniti vsem področjem, kjer bi utegnilo prihajati do zastojev pri pridobivanju teh sredstev. Ker je v preteklosti pogosto prihajalo do zastojev pri izvajanju prvostopenjskih kontrol, bom v nadaljevanju naloge podrobneje predstavil vrste nadzora nad porabo teh sredstev s poudarkom na prvostopenjski kontroli.

2 Nadzor nad porabo sredstev kohezijske politike EU

2.1 Vrste nadzora nad porabo sredstev

Končni upravičenci, v okviru programov čezmejnega sodelovanja, so porabniki sredstev kohezijske politike, ki se sofinancira iz proračuna EU, kar pomeni, da je poraba teh sredstev podvržena določenemu nadzoru. Poznamo dve ravni nadzora, in sicer prvo raven predstavlja kontrolni sistem v državi članici, ki je namenjen preprečevanju napačnih povračil za izdatke projektov in drugih nepravilnosti. Skladno z načeli izvajanja kohezijske politike glavno odgovornost za nadzor nad pravilno in učinkovito porabo sredstev nosijo sodelujoče države članice, zato je pomembno, da je nadzorni sistem na tej ravni sposoben odkrivati in ustrezno postopati v primeru odkritih nepravilnosti. Drugo raven nadzora pa predstavlja kontrola EK, ki je namenjena blažitvi tveganj zaradi neuspešnih kontrol v državah članicah. Evropsko računsko sodišče (Letno poročilo za proračunsko leto 2006, 2007, str. 143-156) je ugotovilo, da so kontrolni sistemi v državah članicah in nadzor EK nad porabo sredstev kohezijske politike na splošno neuspešni ali zmerno uspešni, poleg tega pa obstaja veliko tveganje, da so povrnjeni izdatki nepravilno navedeni ali neupravičeni do povračila iz sredstev kohezijske politike. Med drugim je bil kot neuspešen opredeljen tudi kontrolni sistem na čezmejnem programu INTERREG IIIA Avstrija-Madžarska. V nadaljevanju diplomske naloge se bom osredotočil na predstavitev lastnosti nadzornega sistema na prvi ravni, ki se nadalje deli na tri stopnje kontrol, za vzpostavitev katerih so zadolžene sodelujoče države.

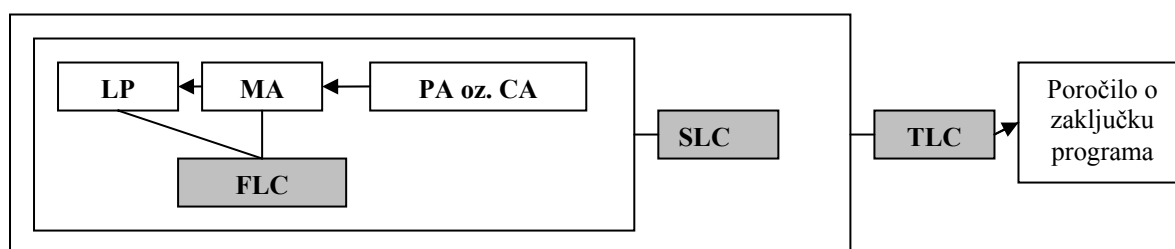
Poleg nadzora na prvi in drugi ravni lahko končne upravičence nadzirajo tudi drugi nadzorni organi, ki so zadolženi za nadzor smotrnosti porabe slovenskega in evropskega javnega denarja. Med te institucije prištevamo Računsko sodišče Republike Slovenije, Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in Evropsko računsko sodišče. Vsi ti naknadni nadzori se opravljajo na podlagi samostojnih odločitev teh institucij, tako glede izbora revidiranca, kot tudi obsega aktivnosti pri nadzoru (Navodilo za pripravo in oddajo projektnih predlogov Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija-Avstrija 2000-2006⁷, 2005, str. 41).

⁷ V nadaljevanju Navodila za program IIIA SLO-AUT.

V obdobju 2000-2006 so bile države članice, skladno z uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 in uredbo Komisije (ES) št. 438/2001, dolžne vzpostaviti kontrolne sisteme na projektni in programski ravni, ki so sposobni zagotoviti pravilno in učinkovito porabo sredstev v okviru programov INTERREG IIIA. Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 deli nadzorni sistem na prvi ravni na naslednje tri stopnje kontrol:

- Prvostopenjsko kontrolo oz. kontrolo po 4. členu uredbe EK št. 438/2001 (FLC),
- Drugostopenjsko kontrolo oz. kontrolo po 10. členu uredbe EK št. 438/2001 (SLC),
- Tretjestopenjsko kontrolo oz. kontrolo po 15. členu uredbe EK št. 438/2001 (TLC).

Slika 2: Struktura nadzora nad porabo sredstev v okviru INTERREG IIIA



Vir: Povzeto po Eligibility of expenditure in INTERREG III programmes, 2006, str. 19.

Glavne naloge kontrol na različnih stopnjah so torej usmerjene v preprečitev nepravilne porabe sredstev in v primeru neupravičeno izplačanih sredstev v izterjavo teh sredstev. Poleg tega naj bi različne stopnje kontrol zagotavljale varnost za vse akterje, vključene v črpanje kohezijskih sredstev, saj je ena izmed nalog teh kontrol odkrivanje nepravilnosti na projektni ravni preden le te postanejo prevelike. Vsaki stopnji kontrole morajo biti natančno poznane njene naloge v celotnem procesu nadzora, saj v nasprotnem primeru prihaja do podvajanja posameznih kontrol oziroma do nesporazumov med posameznimi stopnjami nadzora. Kljub jasnim predpisom, ki so urejali področje kontrol, pa v prejšnji perspektivi ni vse potekalo brez težav. Določeni organi, ki so zadolženi za posamezno stopnjo kontrole, niso bili vzpostavljeni skoraj do zaključka posameznega programa, kar je posledično pomenilo, da je bil nadzor nad porabo sredstev v določenih delih pomanjkljiv oziroma ga sploh ni bilo. Do težav je prihajalo tudi v komunikaciji med prvo in drugostopenjsko kontrolo, zaradi česar je prihajalo do različne interpretacije sicer istih pravil, kar ima pa lahko hude posledice za izvedbo samih projektov. V tem programskem obdobju ni prišlo do bistvenih sprememb na področju kontrol nad porabo sredstev, še največjo novost predstavlja formalna uvedba AA, ki mora biti vzpostavljen tri mesece po potrditvi programa. Odgovornosti posameznih nadzornih teles pa so podrobneje določene v treh uredbah, ki urejajo področje kohezijske politike EU, in sicer v uredbi Sveta (ES) št.1083/2006, uredbi (ES) št.1080/2006 in uredbi Komisije (ES) št.1828/2006 (Financial Management Handbook, 2007, str. 106-108).

2.2 Drugostopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja

Drugostopenjska kontrola je namenjena predvsem preverjanju kakovosti opravljene prvostopenjske kontrole, in sicer gre na nek način za revizijo dela, ki ga opravi kontrolor pri

potrjevanju zahtevanih izdatkov. V obdobju 2000-2006 je bilo izvajanje te kontrole določeno v 10. členu uredbe Komisije (ES) št. 438/2001, medtem ko so v tej perspektivi naloge za izvajanje drugostopenjske kontrole določene v 62. členu uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, in sicer je za izvajanje te stopnje kontrole zadolžen AA. Pri opravljanju nalog drugostopenjske kontrole lahko AA pomaga skupina revizorjev, ki jo sestavljajo predstavniki sodelujočih držav na programu čezmejnega sodelovanja. Naloge AA pa lahko opravlja tudi zunanji revizijski organ, vendar mora biti zagotovljena njegova neodvisnost. Stroške za izvajanje drugostopenjske kontrole lahko sodelujoče države članice pokrivajo iz sredstev namenjenih tehnični pomoči posameznega programa. Glavne naloge drugostopenjske kontrole lahko strnemo v naslednjih točkah (Financial Management Handbook, 2007, str. 121-123):

- **Sistemska revizija:** preverjanje, da so organi, postopki in dokumenti skladni z veljavnimi pravili na posameznem programu. S sistemsko revizijo se preveri, da je vzpostavljen sistem upravljanja in nadzora, za katerega lahko z veliko stopnjo gotovosti rečemo, da omogoča odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti.
- **Preverjanje primerne reprezentativnega vzorca izdatkov programa:** zagotavljanje, da opravljene revizije programskih izdatkov temeljijo na primernem vzorcu projektov. Vzorec opravljenih revizij drugostopenjske kontrole mora zajeti najmanj 5% vseh potrjenih izdatkov posameznega programa, in sicer se izbor projektov, ki so vključeni v revidirani vzorec, določi na podlagi mednarodno veljavnih metod vzorčenja. Izbrani vzorec mora zagotavljati, da lahko na podlagi na vzorcu pridobljenih ugotovitev sklepamo o problemih na celotnem programu.
- **Priprava revizijske strategije:** ena izmed novosti tega programskega obdobja je priprava revizijske strategije, ki jo mora AA pripraviti v roku devetih mesecev po potrditvi programa. V revizijski strategiji morajo biti predvideni organi, ki bodo zadolženi za opravljanje revizij, opredeljene metode vzorčenja revidiranih izdatkov ter predstavljen načrt izvajanja revizij tekom celotnega obdobja trajanja programa. Revizijsko delo v okviru drugostopenjske kontrole mora biti opravljeno skladno z mednarodnimi standardi na področju revizij.
- **Priprava letnih revizijskih poročil:** pripravljena revizijska poročila mora AA vsako leto posredovati EK. V revizijskih poročilih je potrebno predstaviti glavne ugotovitve opravljenih revizij, in sicer od ugotovljenih nepravilnosti do preverjanj o primernosti vzpostavljenih sistemov nadzora. Skratka iz letnih revizijskih poročil mora biti razvidno, da je večina nepravilnosti odkritih ter ustrezno saniranih, saj lahko v nasprotnem primeru pride do zaustavitve plačil s strani EK.

V prejšnjem programskem obdobju je pogosto prihajalo do zmede glede uporabe izrazov kontrolor in revizor v povezavi z izvajanjem prvo in drugostopenjske kontrole, ki pa so v tej perspektivi odpravljene, saj je za izvajanje prvostopenjske kontrole zadolžen kontrolor, medtem ko je revizor zadolžen za izvajanje drugostopenjske kontrole (Financial Management Handbook, 2007, str. 32). Glavna razlika med obema stopnjama kontrol je v tem, da prvostopenjska kontrola preverja izdatke posameznega vmesnega/končnega poročila v celoti, medtem ko se pri drugostopenjski kontroli preveri izbrani vzorec izdatkov celotnega

programa. Na vzorcu, ki ga pregleduje revizor, je potrebno opraviti pregled istih aktivnosti, kot jih izvede kontrolor pri prvostopenjski kontroli, ki jo bom podrobneje predstavil v nadaljevanju diplomskega dela. Končni upravičenci, katerih izdatki so predmet drugostopenjske kontrole, morajo revizorjem zagotoviti pregled vseh dokumentov, ki so pri posameznem izdatku potrebni za zagotavljanje ustrezne revizijske sledi, čeprav določene dokumentacije kontrolor ni zahteval. Največ težav pri drugostopenjski kontroli nastane, ker določene dokumentacije, ki je sicer nujna, prvostopenjski kontrolor ne zahteva v pregled, medtem ko se pri drugostopenjski kontroli izkaže, da je zahtevana dokumentacija nezadostna in je posledično obravnavani izdatek neupravičen. Pri izvajanju drugostopenjske kontrole so torej odkrite nove nepravilnosti, ki so največkrat posledica pomanjkljivo opravljene prvostopenjske kontrole. Nepravilnosti, ki so odkrite pri drugostopenjski kontroli, terjajo popravljalne ukrepe pri katerih poleg AA sodeluje še CA, ki je zadolžen za izterjavo neupravičeno izplačanih sredstev (Financial Management Handbook, 2007, str. 125-126).

2.3 Tretjestopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja

Glavna naloga tretje stopnje kontrole je priprava in potrditev poročila o zaključku programa »*Winding up declaration*«. Na podlagi tega poročila EK odobri zaključek določenega programa čezmejnega sodelovanja in na račun CA nakaže še zadnja sredstva iz naslova programa. Za programe v prejšnjem programskem obdobju so to poročilo navadno pripravljali revizorji, ki so bili zadolženi tudi za drugostopenjsko kontrolo oziroma je bila v nekaterih primerih izdelava tega poročila zaupana zunanjemu revizijskemu organu. V Sloveniji izkušenj s pripravo teh poročil na programih čezmejnega sodelovanja še nimamo, saj se programi, ki so potekali v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA, še niso zaključili. V tej perspektivi bo za pripravo in potrditev tega dokumenta tudi formalno zadolžen AA in v primeru, da pri pripravi poročila o zaključku programa ugotovi določene nepravilnosti, je potrebno le te odpraviti, saj v nasprotnem primeru EK ne odobri zaključka programa. Preostale naloge tretje stopnje kontrole so usmerjene v preverjanje kakovosti opravljenih kontrol na projektni in programski ravni ter v zagotavljanje tega, da so bili v primeru ugotovljenih nepravilnosti upoštevani predvideni popravljalni ukrepi. Ob pripravi poročila o zaključku programa mora AA preveriti predvsem naslednje stvari (Financial Management Handbook, 2007, str. 135):

- neodvisnost organov zadolženih za izvajanje drugostopenjske kontrole,
- ustreznost metode vzorčenja izdatkov, ki so predmet drugostopenjske kontrole,
- ustreznost izjav o zaključku projekta,
- ustreznost in kakovost opravljenega revizijskega dela,
- primernost poročanja o nepravilnostih in oceni ustreznost popravljalnih ukrepov za odpravo nepravilnosti.

3 Prvostopenjska kontrola programov čezmejnega sodelovanja

Prvostopenjska kontrola predstavlja prvi in bistveni nadzor nad porabo sredstev v okviru programov čezmejnega sodelovanja, medtem ko je naloga ostalih stopenj nadzora usmerjena

predvsem v preverjanje kakovosti opravljenega dela pri prvostopenjski kontroli. Ker med obema programskima obdobjema ni prišlo do bistvenih sprememb pri izvajanju prvostopenjske kontrole, bomo v nadaljevanju pri opisu te stopnje kontrole imeli v mislih tako prejšnje kot tudi sedanje programsko obdobje. Kot je bilo že nekajkrat omenjeno, je v prejšnjem programskem obdobju pogosto prihajalo do prepočasnega in nekovostnega izvajanja prvostopenjskih kontrol, kar lahko negativno vpliva na črpanje evropskih sredstev, hkrati pa predstavlja tveganje, da nepravilnosti ne bodo pravočasno odkrite oziroma sploh nikoli ne bodo. Posledice slabo izvedenih prvostopenjskih kontrol so lahko začasna zaustavitev izplačil s strani EK, v skrajnih primerih pa lahko pride tudi do trajne izgube sredstev zaradi časovne omejitve, ki izhaja iz pravila »N+2«⁸.

3.1 Izvajanje prvostopenjske kontrole

Za izvajanje prvostopenjske kontrole je zadolžena posamezna država članica, ki mora vzpostaviti ustrezno kontrolno enoto za vsak program čezmejnega sodelovanja na katerem sodeluje. Naloga prvostopenjske kontrolne enote je potrditev upravičenih izdatkov, katere na programu uveljavljajo končni upravičenci iz ozemlja te države. To pomeni, da kontrolorjem ni potrebno preverjati izdatkov, ki so nastali pri končnih upravičencih iz drugih sodelujočih držav, kjer so v veljavi drugačna nacionalna pravila. Sicer pa mora biti kontrolor pri svojem delu neodvisen od izvajanja projektnih aktivnosti in finančnega poslovanja, hkrati pa mora informacije pridobljene pri svojem delu varovati kot poklicno skrivnost, oziroma spoštovati načela o varovanju podatkov. Za razliko od prejšnje perspektive, ko ni bilo časovnih omejitev za izvedbo prvostopenjske kontrole, mora kontrolna enota zahtevane izdatke v tej perspektivi potrditi najkasneje v roku treh mesecev (Financial Management Handbook, 2007, str.110).

Prvostopenjska kontrola predstavlja stodstotni pregled zahtevanih izdatkov, ki jih za povračilo v okviru programov čezmejnega sodelovanja zahteva končni upravičenec. Končni upravičenec upravičenost izdatkov dokaže tako, da kot priloge k vmesnemu/končnemu poročilu o napredovanju projekta priloži račune ali listine enakovredne dokazne vrednosti, na podlagi katerih lahko kontrolor preveri upravičenost posameznega izdatka. Do sofinanciranja so upravičeni samo tisti izdatki, ki so skladni s sprejetimi pravili, in so nastali izključno med izvajanjem projekta, za katerega so dodeljena sredstva. Glavni cilji prvostopenjske kontrole so zagotoviti (Priročnik za izvajanje prvostopenjske kontrole v programih INTERREG IIIA, 2005, str. 8):

- resničnost navedenih izdatkov za izvajanje projektov sofinanciranih v okviru programov čezmejnega sodelovanja,
- skladnost izdatkov projekta s pogoji, ki veljajo za posamezen program čezmejnega sodelovanja, skladnost z veljavnimi nacionalnimi in evropskimi predpisi, ki urejajo področje kohezijske politike EU ter skladnost s pogodbo o subvencioniranju,

⁸V tem programskem obdobju je na programih čezmejnega sodelovanja, na katerih sodelujejo tudi nove države članice EU, v veljavi pravilo »N+3«. Več v: Management of automatic decommitment in INTERREG III programmes, 2007.

- skladnost izvajanja projekta z nacionalnimi predpisi in predpisi EU, ki se nanašajo na javna naročila, državno pomoč, varstvo okolja in enakost med spoloma.

Prvostopenjsko kontrolo delimo na (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES⁹, 2007, str. 5):

- **administrativno kontrolo:** gre za upravno preverjanje vmesnega/končnega poročila, ki ga končni upravičenci vsako obdobje poročanja posredujejo v pregled kontrolni enoti,
- **kontrolo na kraju samem:** gre za pregled izvajanja projekta na kraju samem pri končnem upravičencu, ki je zadolžen za izvajanje projekta.

3.1.1 Administrativna kontrola

Ob prejemu vmesnega/končnega poročila o napredovanju projekta kontrolor preveri, če je za vsak zahtevani izdatek priložena vsa potrebna spremna dokumentacija (račun, poročilo o napredku, dnevna poročila, časovnice, plačilne liste, potrdilo o plačilu ...), na podlagi katere je zagotovljena ustrezna revizijska sled. V primeru, da kontrolor ugotovi, da za posamezen izdatek spremna dokumentacija ni zadostna oziroma iz nje ni razvidna povezava izdatka s projektom, končnega upravičenca pozove za dopolnitev oziroma obrazložitev. Če je dokumentacija za določen izdatek kljub dopolnitvam neustrezna, mora kontrolor ta izdatek odšteti od zahtevanih izdatkov končnega upravičenca. Naloge kontrolorja pri administrativnem pregledu vmesnega/končnega poročila lahko strnemo v naslednjih točkah (Navodila OU za kontrole po 13. členu, 2007, str. 8-9):

- preveri doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov,
- preveri skladnost s podpisano pogodbo oziroma prijavnico projekta,
- preveri, če so bila izplačila izvedena znotraj upravičenega obdobja izvajanja projekta oziroma so izdatki nastali znotraj upravičenega obdobja poročanja,
- preveri, če so zahtevani izdatki skladni z navodili, ki urejajo področje upravičenosti izdatkov na programih čezmejnega sodelovanja,
- preveri pristnost in pravilnost vseh računov oziroma dokazil enakovredne dokazne vrednosti,
- preveri pristnost in prisotnost vse spremne dokumentacije,
- preveri, če končni upravičenec upošteva pravila na področju državnih pomoči, javnih naročil, okoljevarstva in pravila glede enakih možnosti,
- preveri, če so pri izvajanju projekta upoštevana predpisana navodila glede informiranja in obveščanja javnosti,
- preveri usklajenost z ostalo nacionalno zakonodajo in zakonodajo EU ter
- preveri, da ne prihaja do dvojnega financiranja projekta.

Pri izvajanju administrativne kontrole mora kontrolor izpolnjevati kontrolni list, ki ga opominja, da ne pozabi česa bistvenega, hkrati pa predstavlja sistematičen pregled

⁹ V nadaljevanju Navodila OU za kontrole po 13. členu.

opravljenega dela. Kontrolni listi so sestavljeni tako, da kontrolorju ponujajo možnost pozitivnega (DA) oziroma negativnega (NE) odgovora in v primeru negativnega odgovora mora kontrolor takšno odločitev ustrezno utemeljiti. Primer kontrolnega lista je priloga diplomske naloge (Navodila OU za kontrole po 13. členu, 2007, str. 10-11).

Do sprememb med obema programskima obdobjema je prišlo po opravljeni administrativni kontroli, in sicer je v prejšnjem obdobju kontrolna enota potrjen zahtevek za povračilo izdatkov posredovala direktno nacionalnemu plačilnemu organu, ki je bil zadolžen za nakazilo sredstev končnim upravičencem iz ozemlja te države. V tem programskem obdobju pa kontrolor potrdilo o upravičenih izdatkih posreduje končnim upravičencem.

3.1.2 Kontrola na kraju samem

Ker samo administrativna kontrola vmesnih/končnih poročil ne daje zadostnega zagotovila, da so bile vse projektne aktivnosti resnično izvedene in je do zahtevanih izdatkov dejansko prišlo, je potrebno opraviti tudi kontrolo na kraju samem. Za izvajanje teh kontrol je navadno zadolžena prvostopenjska kontrolna enota, ki mora najmanj enkrat v obdobju trajanja projekta preveriti izvajanje pri vsakem končnem upravičencu. Poleg rednih kontrol na kraju samem se lahko opravijo tudi izredne kontrole, in sicer predvsem na podlagi suma o nepravilnostih, ponavljajočih se napak, zelo slabo pripravljenih poročil in drugih nepravilnosti, ki kažejo na težave pri izvajanju določenega projekta. Za zagotovitev učinkovitosti je potrebno preverjanja na kraju samem načrtovati vnaprej, kar pomeni, da mora kontrolor o kontroli predhodno obvestiti končnega upravičenca, razen v primerih, ko gre za izvajanje izredne kontrole. Naloga končnega upravičenca je, da zagotovi ustrezen prostor, kjer bo potekala kontrola, ter pripravi sistematično in kronološko urejeno originalno dokumentacijo projekta. Pri kontroli na kraju samem sodelujeta vsaj dva kontrolorja iz kontrolne enote, ki pri kontroli praviloma opravita intervju z vodjo projekta oziroma s pooblaščen osebno končnega upravičenca. Za projekte sestavljene iz različnih storitev, kot na primer usposabljanj, svetovanj in podobnih aktivnosti, kjer je resničnost izvedene aktivnosti težko preveriti po zaključku projekta, lahko kontrole vključujejo tudi udeležbo pri izvajanju tovrstnih aktivnosti. Poleg razgovora s pooblaščen osebno končnega upravičenca, kontrola na kraju samem vključuje tudi fizični pregled originalnih računov oziroma dokazil enake dokazne vrednosti, pregled finančnega sistema, doseženih rezultatov projekta ter načinov arhiviranja. Osnovni namen kontrole na kraju samem je torej zagotoviti, da so navedeni izdatki za blago, storitve in gradnje resnično nastali ter se uporabljajo v namen, za katerega so bila dodeljena sredstva strukturne politike. Posebno pozornost mora kontrolor nameniti tudi identifikaciji potencialnih problemov, do katerih bi utegnili priti pri nadaljnjem izvajanju projekta (Priročnik za izvajanje prvostopenjske kontrole v programih INTERREG IIIA, 2005, str. 15-17).

Sicer pa mora biti kontrolor pri kontroli na kraju samem pozoren predvsem na naslednje stvari (Navodila OU za kontrole po 13. členu, 2007, str.11-12):

- nepravilne količine,

- odstopanja v kakovosti,
- neprijavljene prihodke,
- neupravičeno prodajo,
- več zahtevkov za isto blago, storitev ali gradnjo,
- pravilnost izbirnih postopkov,
- kršenje pravil informiranja in obveščanja javnosti,
- neustrezno revizijsko sled,
- napake pri finančnem toku med upravičencem in partnerji,
- ločene računovodske evidence,
- drugo neupoštevanje pogojev in kršitve zakonodaje.

V okvir kontrole na kraju samem sodi tudi pregled financiranih naložb in drugih materialnih rezultatov projekta, pri označevanju katerih je potrebno upoštevati pravila o informiranju in obveščanju javnosti. Pri izvajanju kontrole na kraju samem mora kontrolor izpolnjevati kontrolni list, ki predstavlja vodilo, da pri pregledu ne pozabi česa bistvenega. Po opravljeni kontroli mora pripraviti še poročilo v katerega vpiše ugotovitve, do katerih je prišel med potekom kontrole na kraju samem. Poleg kontrolnega lista in poročila pa k evidenci o opravljenih kontrolah na kraju samem sodijo še fotografije financiranih naložb, izvodi promocijskih prospektov itd. V primeru, da so pri kontroli na kraju samem ugotovljene nepravilnosti, mora kontrolor to ustrezno zabeležiti, hkrati pa je potrebno sprejeti tudi vse popravljalne in nadaljnje ukrepe (Interno gradivo SVLR, b.l., 6. str.).

3.2 Strokovna znanja kontrolorja

Kot že večkrat rečeno, pomemben korak v procesu implementacije programov čezmejnega sodelovanja predstavlja sprotno in kakovostno izvajanje prvostopenjske kontrole, saj le to zmanjšuje tveganje za finančne popravke in nenazadnje za trajno izgubo dela sredstev. Iz predhodno predstavljenih nalog kontrolorja je razvidno, da je za kakovostno preverjanje zahtevanih izdatkov potrebno, da ima le ta širok spekter znanj in dobro poznavanje celotnega področja. V nadaljevanju so predstavljena samo osnovna področja, ki jih mora pri svojem delu poznati in upoštevati kontrolor, in sicer mora poznati dokumentacijo iz naslednjih področij (povzeto po Košmerl, 2008, str. 9):

- **programske dokumente za posamezen program čezmejnega sodelovanja:** kontrolor mora dobro poznati potrjen program čezmejnega sodelovanja in ostale dokumente programa na katerem izvaja prvostopenjsko kontrolo izdatkov;
- **navodila, ki jih izdajo MA, CA in AA:** izmed teh navodil mora kontrolor posebej dobro poznati navodila o upravičenih izdatkih ter navodila za pripravo vmesnih/končnih poročil. Poleg tega mora poznati tudi dokumentacijo, ki ureja postopke pri izvajanju prvostopenjske kontrole, določa postopke v primeru odkritih nepravilnosti ter navodila za informiranje in obveščanje javnosti;
- **zakonodajo EU:** v okvir evropske zakonodaje, ki jo mora poznati kontrolor uvrščamo predvsem uredbe EU, ki so izdane za vsako programsko obdobje znova. V teh uredbah

so podrobneje določena pravila in postopki, ki jih morajo pri črpanju kohezijskih sredstev upoštevati vse države članice;

- **nacionalno zakonodajo:** v okviru nacionalne zakonodaje mora kontrolor dobro poznati predvsem zakonodajo s področja javnih naročil, državnih pomoči, delovnih razmerij, davčno zakonodajo ter še mnoge druge zakonske in podzakonske predpise.

Enega izmed osnovnih pogojev za učinkovito izvajanje prvostopenjskih kontrol torej predstavlja ustrezna strokovna usposobljenost kontrolorjev, ki morajo imeti znanja iz zgoraj predstavljenih področij. Na temo izobraževanja kontrolorjev je bila v Sloveniji opravljena revizija, ki sicer ni zajela kontrolorjev na programih INTERREG IIIA, vendar bom ugotovitve kljub vsemu predstavil, saj menim, da podobne ugotovitve veljajo tudi za kontrolorje na programih čezmejnega sodelovanja. Na podlagi opravljene revizije (Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008) je bilo ugotovljeno, da v preteklosti izobraževanje kontrolorjev pogosto ni bilo dovolj učinkovito, saj je bilo premalo pozornosti namenjene področjem, kjer je prihajalo do najpogostejših težav, poleg tega pa se pri načrtovanju izobraževanj ni upoštevalo pogostih kadrovske menjav. Dodatno tudi ni bilo vzpostavljenega sistema za spremljanje kakovosti izobraževanj, z njimi povezanih stroškov ter sistema za pridobivanje povratnih informacij od kontrolorjev. Za izobraževanje kontrolorjev so na voljo sredstva tehnične pomoči, in sicer je bilo do novembra 2007 porabljenih le 54% razpoložljivih sredstev.

V okviru revizije (Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008) je bila opravljena tudi anketa, iz katere je razvidno, da so se kontrolorji v Sloveniji najpogosteje udeleževali izobraževanj s področja javnih naročil ter specializiranih seminarjev za kontrolorje, najmanjkrat pa izobraževanj na temo državnih pomoči. Pri izobraževanjih v tujini so prevladovala izobraževanja s področja upravljanja projektov ter splošna izobraževanja o strukturnih skladih. Poleg tega so kontrolorji v anketi izpostavili področja, na katerih bi želeli pridobiti nova znanja, in sicer je bila najpogosteje izražena želja po izobraževanju o upravičenih izdatkih, o pravilih za dodeljevanje državnih pomoči, o zakonodaji s področja javnih naročil ter po izobraževanju za preprečevanje dvojnega financiranja. Iz predstavljenih vsebin izhaja, da so kontrolorji največje potrebe po pridobivanju novih znanj izrazili na tistih področjih, kjer so se v preteklosti najmanj izobraževali. Sicer pa je za kakovostna in učinkovita izobraževanja pomembno, da so organizirana takrat, ko imajo kontrolorji manjše delovne obremenitve oziroma jih je potrebno izvesti čim prej po nastali potrebi. Dobra polovica anketiranih kontrolorjev je mnenja, da so bila izobraževanja organizirana ob neprimernem času. Kljub temu, da sistem izobraževanja ni bil povsem učinkovit, je kar 90% kontrolorjev svojo usposobljenost ocenilo za zelo dobro oziroma dobro, saj naj bi bili večino dela sposobni opraviti sami brez pomoči. Čeprav so kontrolorji svojo usposobljenost ocenili za dobro, pa je potrebno v tem obdobju izboljšati sistem izobraževanja, saj bomo le na ta način lahko zagotavljali ustrezno usposobljenost kontrolorjev. V revizijskem poročilu je predstavljenih tudi nekaj priporočil, s pomočjo katerih bi dosegli boljšo strokovno usposobljenost kontrolorjev. Nekatera izmed teh priporočil bom predstavil v zaključnem delu

diplomske naloge, ko bom podal še nekatere lastne predloge za izboljšanje usposobljenosti kontrolorjev.

3.3 Revizijska sled in arhiviranje dokumentacije

Za vsak potrjen izdatek v okviru kohezijske politike EU mora končni upravičenec zagotavljati ustrezno revizijsko sled, ki kontrolorjem in revizorjem omogoča, da kadarkoli preverijo, na podlagi katerih dokazil je bil določen izdatek potrjen. Za zagotavljanje ustrezne revizijske sledi je potrebno hraniti vse originalne račune oziroma dokazila enakovredne vrednosti ter razne priloge, iz katerih je razvidno, da je bilo blago dobavljeno oziroma storitev opravljena v okviru projekta. Poleg tega mora biti iz revizijske sledi razviden jasen krogotok projektne dokumentacije (zahtevki, nakazila sredstev ...), razvidne zadolžitve posamezne osebe na projektu ter navedeno kje in pri komu se hrani projektna dokumentacija. Skladno z uredbami EU, ki urejajo področje kohezijske politike, je potrebno revizijsko sled zagotavljati najmanj tri leta po uradnem zaključku programa čezmejnega sodelovanja, kar je enako obdobju, v katerem lahko nacionalna in evropska revizijska telesa opravijo naknadno revizijo posameznega projekta ali programa (Kirbiš, 2008, str. 20).

Pri izvajanju prvostopenjske kontrole lahko kontrolor potrdi samo tiste izdatke, za katere obstaja vsa dokumentacija, ki je potrebna za zagotavljanje ustrezne revizijske sledi, saj mora tudi kontrolna enota arhivirati ustrezno dokumentacijo. Tako mora kontrolor za posamezen projekt arhivirati kontrolne liste, poročilo o opravljeni kontroli, kopije računov, dokumentacijo o komunikaciji s končnim upravičencem, skratka vso dokumentacijo, ki je potrebna za potrditev vmesnega/zaključnega poročila. Sicer pa je za končnega upravičenca pomembno, da hrani vso dokumentacijo v zvezi z ustrezno revizijsko sledjo, kljub temu da je morebiti kontrolor ni zahteval, saj jo lahko zahtevajo revizorji pri opravljanju naknadnih revizij projekta. Končnega upravičenca lahko tako drago stane napaka, da po opravljeni prvostopenjski kontroli ne hrani vse potrebne dokumentacije, saj je pri naknadnih revizijah izdatkov pogosto ugotovljeno, da je revizijska sled neustrezna in posledično postane že potrjen izdatek neupravičen (Financial Management Handbook, 2007, str. 28).

3.4 Nepravilnosti

V okviru programov čezmejnega sodelovanja se za nepravilnost smatra kakršnokoli kršenje pogojev, ki so navedeni v pogodbi o subvencioniranju oziroma v pogodbi o projektne partnerstvu. Za vsak program morajo biti vzpostavljeni sistemi in viri, ki lahko zaznajo, zabeležijo, poročajo in sledijo posameznim primerom nepravilnosti. Sicer pa so za ugotavljanje nepravilnosti zadolženi vsi, ki so vključeni v proces implementacije programov čezmejnega sodelovanja. Največ nepravilnosti je odkritih pri izvajanju administrativnih prvostopenjskih kontrol, kjer kontrolor neupravičene izdatke enostavno odšteje od zneska, ki ga za povračilo zahteva končni upravičenec. Do večjih težav pa pride v primerih, ko so nepravilnosti odkrite naknadno, ko je končni upravičenec že dobil izplačana sredstva. Te nepravilnosti so navadno odkrite pri kontroli na kraju samem ali pri naknadnih revizijah, kjer

je ugotovljeno, da za določene, sicer že potrjene izdatke, ni zagotovljena ustrezna revizijska sled in je potrebno višino neupravičeno izplačanih sredstev izterjati od končnega upravičenca. V primeru, da projekt še ni zaključen, kontrolna enota pri potrjevanju naslednjega vmesnega/končnega poročila naredi poračun neupravičenih izdatkov, in sicer tako, da odkriti znesek nepravilnosti odšteje od upravičenih izdatkov posredovanega poročila (Financial Management Handbook, 2007, str. 118-119).

Največje težave pa nastopijo, če so nepravilnosti odkrite po zaključku projekta. V takšnih primerih je za izterjavo neupravičeno izplačanih sredstev zadolžen CA, in sicer mora najprej LP nakazati neupravičen znesek na račun programa, ki ga vodi CA. V nadaljevanju pa LP od zadevnega PP terja povračilo neupravičenih sredstev. V primeru, da PP ni sposoben povrniti neupravičeno izplačanih sredstev, mora ta sredstva povrniti država ozemlja, s katerega prihaja končni upravičenec, ki bi moral povrniti neupravičeno izplačana sredstva. Za čim zgodnejše odkrivanje nepravilnosti imata interes tako LP, ki mora začasno založiti neupravičeno izplačana sredstva, kakor tudi država članica, ki mora v primeru plačilne nesposobnosti PP v celoti povrniti neupravičeno izplačana sredstva. O odkritih nepravilnostih mora vsaka država članica poročati EK štirikrat letno, in sicer se v tem poročilu navedejo vse nepravilnosti, ki presegajo vrednost 10.000 EUR. Poročilo o nepravilnostih je potrebno pripraviti tudi v primeru, da ni odkritih večjih nepravilnosti. V primeru, da višina ugotovljenih nepravilnosti bodisi pri prvostopenjski kontroli ali pri naknadnih revizijah presega določen znesek oziroma gre za očitno goljufijo, je potrebno o tem obvestiti tudi OLAF (*European Anti-Fraud Office*) (Financial Management Handbook, 2007, str. 126-127).

V Sloveniji je bilo na strukturnih skladih za leto 2006 prijavljenih le nekaj nepravilnosti (Letno poročilo 2006 o izvajanju EPD, 2007, str. 130-131) in podobno najbrž velja tudi za programe INTERREG IIIA. Sam menim, da se glavni razlog za takšno stanje skriva v slabem delovanju sistema za poročanje o nepravilnostih, saj niso dovolj jasno določene vloge o tem kdo, kdaj in komu poroča o nepravilnostih. V tem programskem obdobju je zato pomembno, da že od samega začetka vzpostavimo ustrezen sistem poročanja o nepravilnostih, saj bomo le na tak način lahko EK zagotavljali, da je nadzor nad porabo kohezijskih sredstev ustrezen.

3.5 Sistemi organiziranja prvostopenjske kontrole

Vsaka izmed držav, ki sodelujejo na programih čezmejnega sodelovanja, mora vzpostaviti sistem prvostopenjske kontrole izdatkov, ki izvaja nadzor nad pravilno in učinkovito porabo sredstev strukturne politike. Da bi se izognile težavam in v skrajnih primerih celo izgubi sredstev, skušajo vse države članice izbrati idealno ravnotežje med na eni strani strogimi in natančnimi kontrolami, ki bodo zagotavljale, da so potrjeni izdatki skladni s sprejetimi navodili in na drugi strani fleksibilnim ter prilagodljivim sistemom kontrol, ki bo omogočal hitro potrjevanje izdatkov na projektni ravni. Na programih pobude Skupnosti INTERREG IIIA poznamo tri različne sisteme izvajanja prvostopenjske kontrole, in sicer (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 37-38):

- **Centraliziran sistem:** za izvajanje prvostopenjske kontrole izdatkov je zadolžena ena kontrolna enota, kar pomeni, da morajo končni upravičenci iz države s takšnim sistemom posredovati vmesno/končno poročilo v potrditev tej enoti. Kontrolorji, ki so zadolženi za izvajanje prvostopenjske kontrole, so lahko javni uslužbenci, zaposleni v okviru tehnične pomoči, oziroma lahko država s sredstvi tehnične pomoči najame zunanjo revizijsko hišo, ki bo zadolžena za kontrolo izdatkov. Za centraliziran sistem prvostopenjskih kontrol je torej značilno, da končni upravičenec nima možnosti izbire, komu bo dal v potrditev zahtevane izdatke, saj obstaja samo ena kontrolna enota.
- **Decentraliziran sistem:** končni upravičenec ima možnost, da sam izbere kontrolorja, ki mu bo dal v potrditev zahtevane izdatke za posamezno vmesno/končno poročilo. Pri tem sistemu se lahko za izvajanje kontrole določi tudi notranja revizijska služba končnega upravičenca, če je zagotovljena neodvisnost te službe od izvajanja projektnih aktivnosti. V primeru, da kontrolo izdatkov izvaja notranja revizijska služba, je potrebno zaključno poročilo posredovati v potrditev zunanji revizijski hiši. Najpogosteje pa pri tem sistemu končni upravičenci posredujejo vmesno/končno poročilo v potrditev zunanji revizijski hiši. Za razliko od centraliziranega sistema ima pri tem sistemu končni upravičenec več svobode pri izbiri kontrolne enote, ki ji bo posredoval v potrditev zahtevane izdatke.
- **Mešani sistem:** pri tem sistemu, kot že samo ime pove, gre za kombinacijo centraliziranega in decentraliziranega sistema. Tako so pri tem sistemu za izvajanje prvostopenjske kontrole zadolžene različne kontrole enote. Primer mešanega sistema je v veljavi za švedske končne upravičence, ki sodelujejo na programu INTERREG IIIA Oresundska regija, kjer vmesna poročila kontrolira centralna kontrolna enota, medtem ko se zaključno poročilo posreduje v potrditev zunanji revizijski hiši.

3.5.1 Prednosti in slabosti posameznega sistema prvostopenjske kontrole

Tako za centraliziran kot tudi za decentraliziran sistem izvajanja prvostopenjske kontrole lahko rečemo, da imata svoje prednosti in slabosti, ki jih je potrebno ocenjevati z dveh zornih kotov, in sicer z vidika končnega upravičenca na eni strani in z vidika posamezne države članice na drugi. Ker je namen diplomske naloge predstavitev prvostopenjske kontrole z vidika posamezne države članice, bom v nadaljevanju prednosti in slabosti posameznega sistema predstavljal s tega vidika.

Glavne prednosti in slabosti centraliziranega sistema prvostopenjskih kontrol, kjer kontrolna enota deluje v okviru javne službe, je mogoče strniti v naslednjih točkah (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 38):

- **Prednosti:**
 - ✓ enotno urejeni postopki in procesi potrjevanja izdatkov na programski ravni,
 - ✓ enotna interpretacija pravil, še posebej glede upravičenih izdatkov,
 - ✓ dobra in konstantna kvaliteta potrjevanja izdatkov,

- ✓ dobro poznavanje potrebne zakonodaje EU ter navodil pridobljenih znotraj organizacije,
 - ✓ relativno nizki stroški plač za kontrolorje, ki so upravičeni do financiranja iz naslova tehnične pomoči,
 - ✓ visoka stopnja neodvisnosti od izvajanja projektnih aktivnosti.
- **Slabosti**
 - ✓ velike zamude pri potrjevanju izdatkov, zaradi težav z uskladitvijo med potrebnim številom kontrolorjev glede na potrebe projektnih partnerjev,
 - ✓ nevarnost sistemskih napak. V primeru, da pride do sistemske napake se le ta ponavlja pri potrjevanju vseh izdatkov,
 - ✓ odgovornost za pravilnost potrjenih izdatkov nosi kontrolna enota, kar pomeni, da v primeru naknadno ugotovljenih nepravilnosti ne odgovarja končni upravičenec, temveč kontrolna enota,
 - ✓ stroški za izvajanje kontrol vsaj deloma bremenijo proračun države članice.

V primeru, da je centralizirano izvajanje prvostopenjske kontrole zaupano zunanji revizijski hiši, se glede na organiziranost v okviru javne službe pokažejo nekatere nove prednosti in slabosti. Glavni prednosti takšne ureditve sta za razliko od zgoraj opisanih predvsem dve, in sicer je mogoče izbrati zunanje revizorje z izvrstnim poznavanjem zakonodaje EU in sprejetih pravil. Dodatna prednost takšne ureditve je tudi v tem, da je lažje prilagoditi število kontrolorjev potrebam končnih upravičencev ter na ta način pospešiti proces potrjevanja izdatkov. Za glavni slabosti takšne ureditve pa se smatrajo visoki stroški za najem zunanjih revizijskih hiš, hkrati pa država ne pridobi nobenih znanj in izkušenj s področja potrjevanja izdatkov (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 39).

Pri decentraliziranem sistemu izvajanja kontrol se lahko izdatke posreduje v potrditev notranji revizijski službi končnega upravičenca ali pa se jih posreduje zunanji revizijski hiši. Glavne prednosti in slabosti posredovanja zahtevka notranji revizijski službi končnega upravičenca so naslednje (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 39):

- **Prednosti:**
 - ✓ hiter pregled in potrditev zahtevanih izdatkov,
 - ✓ ni nevarnosti za sistemske napake,
 - ✓ organizacija končnega upravičenca nosi odgovornost, da je višina potrjenih izdatkov pravilna,
 - ✓ stroške prvostopenjske kontrole nosi končni upravičenec,
 - ✓ nizki stroški za izvajanje kontrole, ki jih lahko končni upravičenec zahteva za povračilo v okviru projekta,
 - ✓ znanje in izkušnje za izvajanje prvostopenjske kontrole ostanejo znotraj organizacije končnega upravičenca.
- **Slabosti:**
 - ✓ ni enotnosti pri postopkih potrjevanja izdatkov na programski ravni,
 - ✓ ni enotne interpretacije pravil, še posebej pravil o upravičenih izdatkih,

- ✓ kvaliteta potrjenih izdatkov ni konstantna,
- ✓ vprašljiva raven znanja kontrolorjev, ki so zadolženi za potrjevanje izdatkov,
- ✓ težko je zagotoviti neodvisnost kontrolorjev od izvajanja projektnih aktivnosti.

V primeru, da končni upravičenec izvajanje prvostopenjske kontrole zaupa zunanji revizijski hiši, se za razliko od kontrol, ki jih izvaja notranja revizijska služba, pojavijo nekatere druge prednosti in slabosti. Glavno prednost predstavlja dejstvo, da bo končni upravičenec najverjetneje izbral zunanjo revizijsko hišo z ustreznimi izkušnjami, ki bo sposobna hitro in kvalitetno potrditi zahtevane izdatke. Za eno glavnih slabosti takšne ureditve pa se smatra konflikt interesov, kateremu je izpostavljen zunanji revizor, ki mora opraviti neodvisen pregled zahtevanih izdatkov, obenem pa ostati s končnim upravičencem v dobrih poslovnih odnosih, da ga bo le ta tudi v prihodnje izbral za izvajanje prvostopenjske kontrole zahtevanih izdatkov (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 39).

Za razliko od centraliziranega in decentraliziranega sistema prvostopenjskih kontrol je predstavitev prednosti in slabosti mešanega sistema nekoliko težavnejša. Eno glavnih prednosti mešanega sistema predstavlja možnost, da lahko posamezna država ta sistem zasnuje tako, da vanj vključi prednosti preostalih dveh sistemov, medtem ko se v največji možni meri poskuša izogniti slabostim ostalih sistemov. Države torej skušajo prilagoditi sistem izvajanja prvostopenjskih kontrol svojim kulturnim, institucionalnim in zakonodajnim okvirom. Po drugi strani pa se za eno glavnih slabosti mešanega sistema smatra dejstvo, da lahko takšen sistem zaradi različnih kombinacij postane zelo kompleksen in nejasen, kar pa predstavlja tveganje, da izvajanje prvostopenjskih kontrol ne bo hitro in učinkovito (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 40).

3.5.2 Stroškovna analiza centraliziranega in decentraliziranega sistema

Poleg zgoraj predstavljenih lastnosti posameznega sistema prvostopenjskih kontrol mora posamezna država pri izboru upoštevati tudi stroškovno analizo posameznega sistema. Izdelava stroškovne analize je relativno težavna, saj na hitrost izvajanja prvostopenjske kontrole vpliva več faktorjev, med katerimi so najpomembnejši naslednji trije (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 48):

- kakovost posredovanega vmesnega/končnega poročila in spremne dokumentacije,
- znanje in izkušnje kontrolorja zadolženega za izvajanje prvostopenjske kontrole,
- izkušnost končnega upravičenca, ki pripravlja vmesno/končno poročilo.

Na podlagi predstavljenih faktorjev, ki vplivajo na hitrost izvajanja prvostopenjske kontrole, lahko stroškovno analizo posameznega sistema naredimo na podlagi ocene štirih dejavnikov, in sicer (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 48-49):

- **zahtevani resursi (čas in denar):** navadno so stroški izvajanja kontrol pri centraliziranem sistemu nižji, sploh če je kontrolna enota organizirana v okviru javne službe. Pri decentraliziranem sistemu pa so stroški posebej visoki pri zaključnih

poročilih, ko mora zahtevane izdatke potrditi zunanja revizijska hiša. Sam postopek potrjevanja izdatkov pa je fleksibilnejši in hitrejši pri decentraliziranem sistemu.

- **kvaliteta opravljenih kontrol:** kvaliteta potrjenih izdatkov je navadno večja pri centraliziranem sistemu, saj navadno kontrolorji dobro poznajo veljavna pravila. Ker je kvaliteta pregledov pri centraliziranem sistemu načeloma boljša, obstaja manjša verjetnost, da bi morali vračati sredstva. Pri decentraliziranem sistemu pa kvaliteta opravljenih kontrol navadno precej niha in je odvisna od tega, ali jo izvaja notranja revizijska služba končnega upravičenca ali zunanji revizor. V primeru, da je kontrola zaupana zunanjemu revizorju, so za večjo kakovost potrebni tudi višji stroški.
- **konsistentnost pri potrjevanju izdatkov:** pri centraliziranem sistemu je konsistentnost opravljenih kontrol praviloma višja, saj se vseskozi uporablja ista interpretacija veljavnih pravil. Pri decentraliziranem sistemu pa navadno prihaja do velikih nekonsistentnosti, in sicer predvsem zaradi različne interpretacije sprejetih pravil.
- **raven navodil za kontrolorje:** navadno kontrolorji pri centraliziranem sistemu dobro poznajo vse postopke za izvajanje kontrol, obenem pa se pri tem sistemu znanje sproti kopiči znotraj kontrolne enote. Pri decentraliziranem sistemu pa je stopnja poznavanja postopkov za izvajanje kontrole odvisna od kvalitete navodil, ki jih pripravi država.

Iz predstavljenih lastnosti posameznega sistema je razvidno, da ni idealnega sistema, ki bi ga lahko uporabile vse države, saj ima vsak sistem določene prednosti in slabosti, ki jih mora ob odločitvi o izbiri sistema pretehtati vsaka država na svojem lastnem primeru. Ne glede na to, za kakšen sistem izvajanja prvostopenjskih kontrol se posamezna država odloči, pa le ta ne more biti uspešen, če ne obstajajo dobro pripravljena in enotna navodila, ki jih morajo upoštevati vsi kontrolorji. Ključni element za uspešnost posameznega sistema predstavlja stopnja usposobljenosti kontrolorjev in vseh ostalih subjektov, ki so vključeni v proces implementacije programov čezmejnega sodelovanja. Za vsako državo je torej zelo pomembno, da namenja dovolj pozornosti ustreznemu izobraževanju kontrolorjev, ki bodo sposobni izvesti kvalitetno in pravočasno kontrolo zahtevanih izdatkov (Good Practice INTERREG IIIA First Level Control Systems, 2006, str. 49-51).

3.5.3 Organiziranost prvostopenjskih kontrol na programih INTERREG IIIA

Iz spodnje tabele je razvidno, da so se države na programih INTERREG IIIA v največ primerih odločile za centraliziran sistem izvajanja prvostopenjskih kontrol, in sicer se je za takšen sistem odločilo 68% držav. Posebej zanimiv je podatek, da so se vse države iz vzhodne cone EU¹⁰, kamor sodi tudi Slovenija, odločile za centraliziran sistem. Petina držav je izbrala mešani sistem, medtem ko se je le slaba desetina držav odločila samo za decentraliziran sistem. Ko je bila raziskava opravljena, se Ciper ni odločil še za nobenega izmed sistemov.

¹⁰ K vzhodni coni EU štejemo tiste države, ki sodelujejo v okviru programa INTERREG IIIC Vzhod, in sicer so to: Nemčija, Poljska, Avstrija, Češka, Slovaška, Madžarska, Slovenija, Italija ter Grčija.

Tabela 2: Sistemi izvajanja prvostopenjske kontrole v državah članicah

	<i>Št. Držav</i>	<i>%</i>	<i>Države</i>
<i>Centraliziran s.</i>	17	68%	Avstrija, Belgija, Češka, Estonija, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija
<i>Decentraliziran s.</i>	2	8%	Danska, Finska
<i>Mešani sistem</i>	5	20%	Irska, Nizozemska, Španija, Švedska, Velika Britanija
<i>Brez sistema</i>	1	4%	Ciper

Vir: povzeto po Good Practice INTERREG III First Level Control Systems, 2006, str. 23-30.

4 Upravičeni izdatki na programih čezmejnega sodelovanja

4.1 Osnovna pravila za upravičene izdatke

Za končne upravičence, ki sodelujejo na programih čezmejnega sodelovanja, je bistvenega pomena dobro poznavanje pravil o upravičenih izdatkih. Poleg njih morajo pravila o upravičenih izdatkih dobro poznati tudi kontrolorji, saj ravno zaradi nejasnosti glede upravičenosti posameznega izdatka najpogosteje prihaja do zastojev pri prvostopenjski kontroli, zato bom v nadaljevanju naloge predstavil osnovna pravila za upravičenost izdatkov. Osnovni pogoj, da lahko končni upravičenec zahteva povračilo sredstev iz naslova programov čezmejnega sodelovanja je, da mora najprej ta sredstva v celoti založiti z lastnimi viri. Do povračila so torej upravičeni samo tisti stroški, za katere je pri končnem upravičencu predhodno prišlo do izdatka. Hočevar in Igljčar (1996, str. 52) definirata izdatek kot zmanjšanje denarja v organizaciji končnega upravičenca. Poleg tega mora vsak izdatek zadostiti še vsaj naslednjim pogojem, in sicer (Navodila za upravičene stroške, 2007, str. 4):

- mora biti nujno potreben za uspešno izvajanje dejavnosti v okviru projekta,
- mora biti določen v pogodbi o subvencioniranju oziroma priloženi prijavnici,
- mora biti v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, zlasti glede cenovne primernosti in stroškovne učinkovitosti,
- mora končni upravičenec zanj voditi ločene računovodske evidence,
- mora nastati znotraj upravičenega obdobja in območja,
- mora biti prepoznaven in preverljiv ter
- mora biti podprt z izvirnimi dokazili.

Poleg zgoraj naštetih pogojev za upravičenost izdatkov mora končni upravičenec upoštevati še vrsto ostalih pravil, ki urejajo področje upravičenih izdatkov in so sprejeta na naslednjih štirih ravneh (Eligibility of expenditure in INTERREG III programmes¹¹, 2006, str. 13-17):

- **pravila na ravni EU:** najosnovnejšo raven definiranja pravil o upravičenih izdatkih predstavljajo pravila sprejeta na ravni EU, ki veljajo za vse programe ter za končne upravičence iz vseh držav članic. Pravila so največkrat podana v obliki uredb, ki urejajo področje kohezijske politike EU. V prejšnji perspektivi je bila v veljavi

¹¹ V nadaljevanju Eligibility of expenditure.

posebna uredba¹², ki je urejala področje upravičenih izdatkov, medtem ko so v tem programskem obdobju neupravičeni izdatki določeni v splošnih uredbah za izvajanje kohezijske politike. Poleg tega se na tej ravni določijo glavne prioritete EU ter osnovna pravila za porabo sredstev izven upravičenega območja izvajanja posameznega programa (Financial Management Handbook, 2007, str. 117-118). Na splošno pa so na ravni EU določena samo osnovna načela za upravičenost izdatkov, medtem ko se podrobnejša pravila določajo na ostalih nižjih ravneh.

- **nacionalna pravila države članice:** drugo raven predstavljajo pravila, ki jih sprejme posamezna država članica, in jih morajo upoštevati končni upravičenci iz ozemlja te države. Pri sprejemanju pravil na tej ravni morajo države članice upoštevati pravila, določena na ravni EU, obenem pa imajo možnost, da posamezno področje uredijo bolj restriktivno. Na tej ravni države članice sprejmejo takšna pravila, ki so po eni strani skladna z veljavnimi evropskimi pravili, po drugi pa so usklajena z nacionalno zakonodajo. S tem programskim obdobjem je bila večina odgovornosti za pripravo pravil o upravičenih izdatkih prenesena ravno na posamezne države članice.
- **pravila na ravni programa:** na tej ravni se določijo pravila, ki podrobneje urejajo upravičene izdatke na posameznem programu čezmejnega sodelovanja. V prejšnjem programskem obdobju so na nekaterih programih sprejeli skupna pravila, ki so veljala za končne upravičence iz vseh sodelujočih držav. Za posamezen program se torej lahko določijo specifična pravila, ki so skladna s prioriteta programa, vendar morajo upoštevati pravila sprejeta na nacionalni in evropski ravni.
- **pravila povezana z upravljanjem programa:** gre za zadnjo raven določanja pravil, kjer je potrebno upoštevati pravila vseh predhodnih ravni. Na tej ravni se navadno podrobneje določi trajanje projektov, možnosti za prenos sredstev med posameznimi kategorijami ali partnerji, določitev obdobja poročanja ipd.

Iz spodnje slike je razvidna hierarhija predstavljenih ravni pravil, ki določajo upravičenost izdatkov do sofinanciranja iz naslova posameznega programa čezmejnega sodelovanja.

Slika 3: Štiri ravni pravil o upravičenosti izdatkov



Vir: povzeto po Eligibility of expenditure in INTERREG III programmes, 2006, str. 16.

¹² Uredba Komisije (ES) št. 448/2004 je podrobneje urejala dvanajst področij o upravičenih izdatkih.

Iz predstavljenih pravil je razvidno, da mora končni upravičenec upoštevati in poznati precej pravil in navodil, če želi, da bo zahtevani izdatek pri prvostopenjski kontroli potrjen. Na podlagi rezultatov ankete (Rezultati ankete pri prijaviteljih projektov o izvajanju programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija-Avstrija¹³, 2007, 38 str.) je bilo ugotovljeno, da je do težav prihajalo zaradi slabo definiranih pravil o upravičenih izdatkih, ki so se po mnenju anketirancev tekom izvajanja programa spreminjala in jim pogosto niso bila ustrezno dostopna. Poleg tega so anketiranci opozorili še na različna tolmačenja pravil s strani prvostopenjske kontrolne enote, kar po mojem mnenju kaže na to, da so bila določena področja slabo definirana in je zaradi tega prihajalo do različnih interpretacij sicer istih pravil. Zaradi slabega poznavanja pravil so končni upravičenci pogosto zahtevali neupravičene izdatke, kar je povzročalo zastoje na področju kontrol in nenazadnje za končne upravičence pomenilo izgubo sredstev. V nadaljevanju so predstavljene osnovne kategorije izdatkov, ki so v veljavi na programih INTERREG IIIA, obenem pa so pri vsaki kategoriji izpostavljene najpogostejše težave in predstavljeni nekateri predlogi dobrih praks iz tujine.

4.2 Upravičeni izdatki po kategorijah

4.2.1 Izdatki za delo zaposlenih

Z delom zaposlenih se razume aktivnost osebe na projektu, ki ima s končnim upravičencem sklenjeno pogodbo o rednem delovnem razmerju. Za vsakega zaposlenega na projektu je potrebno posredovati kopijo pogodbe o zaposlitvi, iz katere mora biti razvidno, da je delo sofinancirano v okviru projekta. Poleg tega je obvezna priloga še sklep o imenovanju zaposlenih na projekt, iz katerega mora biti razvidna zadolžitev določene osebe na projektu ter število ur, ki jih bo le ta opravila. Izdatki za delo javnih uslužbencev, ki so financirani iz nacionalnega proračuna, so zaradi dvojnega financiranja neupravičeni oziroma so upravičeni le, če iz pogodbe o zaposlitvi jasno izhajajo vloga in obseg dela na projektu ter določilo, da projektno delo ni proračunsko financirano. V takšnih primerih se zaradi izogibanja dvojnega financiranja predlaga zaposlitev novih sodelavcev samo za projektno delo. Osnovo za določanje upravičenih izdatkov predstavlja mesečno število opravljenih ur na projektu in urna postavka. Končni upravičenec mora za vsakega zaposlenega na projektu voditi evidenco opravljenega dela v posameznem mesecu, ki mora biti razčlenjena tako, da so za vsak dan razvidne opravljene aktivnosti in število ur. Izračun urne postavke se pripravi na podlagi mesečnega bruto bruto (neto plača, prispevki delojemalca in delodajalca) izplačila, malice, prevoza ter morebitnih drugih stroškov dela, ki so skladni z zakonom in pogodbo o zaposlitvi, in sicer se dobljeno vsoto deli z razpoložljivim mesečnim fondom ur. V primeru, da zaposleni dela na projektu vsaj šest mesecev polni delovni čas se v osnovo za izračun urne postavke všteta še regres za letni dopust in plačana odsotnost z dela (dopust, prazniki ...). V osnovo pa se v nobenem primeru ne všteta nadure ter izredne stimulacije. Podatke o bruto plači končni upravičenec prepíše iz plačilne liste. V kolikor zaposleni dela na projektu le del časa je potrebno zneske iz plačilne liste razdeliti po časovnem ključu. Ustreznost zahtevane urne

¹³ V nadaljevanju Rezultati ankete IIIA SLO-AUT.

postavke se preveri na podlagi zahtevnosti dela, stopnje izobrazbe, delovnih izkušenj, kolektivne pogodbe za gospodarstvo ali negospodarstvo in na podlagi na trgu oblikovane urne postavke za primerljiva dela. (Navodila za program IIIA SLO-AUT, 2005, str. 18-19).

Pri izvajanju prvostopenjske kontrole so pri tej kategoriji izdatkov pogosto ugotovljene nepravilnosti. Najpogostejše napake so pri izračunavanju višine urne postavke, kjer končni upravičenci iz plačilne liste prepisujejo napačne podatke, sploh v primerih, ko zaposleni na projektu ne dela polni delovni čas oziroma so bile poleg plače izplačane tudi nadure, ki niso upravičene. V navodila za to programsko obdobje bi bilo zato smotno vpeljati nekatere poenostavitve, ki bi olajšale izračun urne postavke. Po mojem mnenju bi bilo smiselno prevzeti nekatere lastnosti izračuna, ki veljajo za slovenske partnerje na programu INTERREG IIIC, kjer se za vsakega zaposlenega urna postavka izračuna samo enkrat in potem velja celotno obdobje trajanja projekta oziroma se ob večji spremembi izračuna znova (Navodilo projektnim partnerjem v Sloveniji v zvezi z izvajanjem prvostopenjske kontrole, 2005, str. 5). Menim, da bi dobili dovolj natančno urno postavko, če bi zahtevali, da se za vsakega zaposlenega izračun urne postavke pripravi vsaj enkrat letno. Do druge vrste nepravilnosti pa prihaja pri izpolnjevanju evidenc opravljenega dela, kamor končni upravičenci vpisujejo neizvedene aktivnosti ali napačno število ur. Odkrivanje te vrste nepravilnosti je zelo težavno in se največkrat odkrijejo ob navzkrižnem preverjanju opravljenega dela za zaposlene, ki delajo na več projektih. Primer dobre prakse za preprečevanje dvojnega financiranja na programih INTERREG IIIA so vpeljali na Finskem, kjer morajo končni upravičenci za vsakega zaposlenega poleg evidence opravljenega dela na projektu posredovati tudi evidenco ur, ki jih je le ta opravil na preostalih projektih (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 49). Če so za napake, do katerih prihaja pri izračunu urne postavke, kriva relativno zapletena navodila, pa so napake pri izpolnjevanju evidenc opravljenega dela po mojem mnenju največkrat posledica namernega goljufanja. Sam menim, da bi bilo potrebno v navodila za to obdobje vpeljati poenostavitve za izračun urne postavke, hkrati pa več pozornosti nameniti odkrivanju nepravilnosti pri izpolnjevanju evidenc ter v primeru odkritih namernih goljufij za končne upravičence sprejeti strožje sankcije.

4.2.2 Izdatki za delo zunanjih sodelavcev

K izdatkom za zunanje sodelavce štejemo delo oseb oziroma podjetij, ki na projektu delajo na osnovi pogodbe s končnim upravičencem, in sicer gre za delo po avtorski ali podjemni pogodbi, pogodbi o opravljanju storitev ter za delo preko študentskega servisa. Tudi v okviru te kategorije izdatkov so do povračila upravičeni vsi davki in prispevki, ki dejansko bremenijo končnega upravičenca. Izjema je povračilo DDV, ki je upravičen le v znesku, katerega končni upravičenec ne dobi povrnjenega od države. Pri izboru zunanjih sodelavcev je potrebno upoštevati zakonodajo s področja javnih naročil. Ob posredovanju vmesnega/končnega poročila v prvostopenjsko kontrolo mora končni upravičenec poleg pravne podlage, na osnovi katere dela zunanji sodelavec, priložiti še originalen račun, evidenco opravljenega dela oziroma druga dokazila o opravljenem delu (študije, publikacije, fotografije ...), seznam

strokovnih referenc zunanjega sodelavca ter potrdilo o plačilu. S podpisom pogodb za delo na projektu se zunanji sodelavci zavežejo, da bodo kontrolnim in revizorskim organom zagotovili vse potrebne informacije v zvezi z delom na projektu (Navodila za program IIIA SLO-AUT, 2005, str. 19-20).

Pri tej kategoriji izdatkov najpogosteje prihaja do težav, ker končni upravičenci za izbor zunanjega sodelavca ne izpeljejo ustreznega postopka javnega naročanja in je posledično celoten znesek neupravičen (Financial Management Handbook, 2007, str. 100). Do dodatnih težav prihaja tudi v primerih, ko so za zunanje sodelavce izbrani zaposleni pri končnem upravičencu oziroma z njimi povezana podjetja. V takšnih primerih se pojavi sum, da je končni upravičenec zunanjega sodelavca izbral z namenom, da bi dosegel višjo ceno kot bi jo, če bi delo opravil sam. Da bi preprečili podobne situacije, bi morali v navodilih takšne situacije obravnavati kot neupravičene. Dodatno pa bi morali že ob potrjevanju projekta od končnega upravičenca zahtevati pojasnila, zakaj je za opravo določenega dela predvidel zunanjega sodelavca, čeprav je delo sposoben opraviti z lastnimi resursi. Poleg tega mora kontrolor pri tej kategoriji preveriti, če je zahtevana cena za opravljeno storitev ustrezna. Ker gre v večini primerov za strokovna dela oziroma storitve, bi bilo po mojem mnenju smiselno, da bi imela kontrolna enota na voljo določeno višino sredstev, s katerimi bi v primeru dvoma najela neodvisne strokovnjake, ki bi podali oceno o vrednosti opravljenega dela.

4.2.3 Izdatki za potovanja in nastanitve

Do povračila so upravičeni izdatki za potovanja redno zaposlenih oseb, ko je opravljena pot neposredno povezana s ciljem projekta. Do povračila pa niso upravičeni izdatki za potovanja zunanjih sodelavcev, ki morajo morebitne potne stroške všteti v ceno storitve in je tako povračilo upravičeno pri kategoriji zunanji sodelavci. Sicer pa med upravičene izdatke za potovanja sodijo dnevnice, izdatki za prevoz in izdatki za namestitve. Dnevnic predstavljajo upravičen izdatek do višine, ki je v veljavi za javne uslužbenke, kar pomeni, da jo je potrebno v primeru vključenih obrokov ustrezno znižati. Pri izdatkih za prevoz je povračilo kilometrine upravičeno samo v primerih, ko zaposleni pot opravi z lastnim vozilom, medtem ko so pri uporabi službenega vozila upravičeni samo izdatki za gorivo. Če je pot opravljena s sredstvi javnega prometa (avtobus, vlak, taksi ...), je povračilo izdatkov upravičeno na podlagi priloženih dokazil (karte, računi ...). Potovanje z letalom je upravičeno v ekonomskem razredu, kot dokazilo pa služi letalska karta. Izdatki za nastanitve so upravičeni do cene nočitve v hotelu srednjega cenovnega razreda (***), medtem ko so hoteli višjega cenovnega razreda sprejemljivi le ob navedbi verodostojnih razlogov. Ob posredovanju vmesnega/končnega poročila mora končni upravičenec za vsako potovanje posredovati pravilno izpolnjen potni nalog z vsemi dokazili o nastalih izdatkih ter priloge, iz katerih je razvidno, da je pot potekala v okviru projekta. Vsaka pot, ki jo zaposleni opravijo v okviru projekta, mora biti ustrezno zabeležena v evidenci opravljenega dela (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 98).

Najpogosteje se težave pri tej kategoriji pojavijo, ker končni upravičenci zahtevajo povračilo izdatkov za potovanja, ki niso potekala v okviru projekta oziroma je pot opravljena izven upravičenega območja (Eligibility of expenditure, 2006, str. 40). Sam menim, da bi bilo zato smiselno za vsak posamezen program čezmejnega sodelovanja natančno določiti upravičeno območje, znotraj katerega so upravičeni izdatki za potovanja. Za potovanja izven tega območja pa bi morali končni upravičenci predhodno pridobiti dovoljenje MA. Dodatno bi bilo smotno podrobneje določiti še seznam obveznih prilog, iz katerih je razvidno, da je pot potekala v okviru projekta (vabilo, lista prisotnosti ...). Določene težave se pojavljajo še zaradi napačnega obračuna dnevnic in kilometrine, sicer pa večjih težav načeloma ni.

4.2.4 Izdatki za srečanja konference in seminarje

Izdatki za srečanja, konference in seminarje so upravičeni le v primeru, ko so naštetih dogodki neposredno povezani s projektom. K tej kategoriji izdatkov se tako prištevajo izdatki za najem prostora in opreme, za tolmačenje, za gradiva in za pogostitev udeležencev. Do sofinanciranja v okviru programov INTERREG IIIA pa niso upravičeni izdatki za organizacijo enkratnih prireditev ter izdatki za plačilo umetnikov (glasbene, plesne skupine ...). Ob posredovanju vmesnega/končnega poročila je potrebno priložiti pogodbe z izvajalci storitev, račune, potrdila o plačilu ter, v primeru izvedenih postopkov javnega naročanja, tudi dokumentacijo v zvezi z izborom teh izvajalcev. Poleg tega je potrebno priložiti še dokazila, iz katerih je razvidno, da je dogodek potekal v okviru projekta (vabilo, lista prisotnosti, gradiva, slikovni material ...) (Navodila za program IIIA SLO-AUT, 2005, str. 19-20).

Pri tej kategoriji sicer ne prihaja do večjih težav, vendar bi bilo po mojem mnenju potrebno urediti določena neskladja. Tako denimo za končne upravičence iz različnih držav, ki sicer sodelujejo na istem programu čezmejnega sodelovanja, veljajo različna pravila glede izdatkov za pogostitev udeležencev. Na programu IIIA Slovenija-Italija za končne upravičence iz italijanske strani ni posebnih omejitev glede izdatkov za pogostitve, medtem ko so za slovenske partnerje upravičeni samo izdatki za kavo, sok in vodo. Da v tem programskem obdobju ne bi prihajalo do podobnih neskladij, bi bilo potrebno pravila o upravičenih izdatkih za pogostitve uskladiti na ravni posameznega programa. Menim, da bi bilo smiselno prevzeti sistem, ki je v veljavi v Nemčiji, kjer je določena višina upravičenih izdatkov za pogostitev posameznega udeleženca. Tako bi lahko določili, da je v primeru nekajurnih seminarjev za pogostitev upravičeno 10,00 EUR/udeleženca, medtem ko bi bilo v primeru celodnevnik seminarjev upravičeno 20,00 EUR/udeleženca (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 58).

4.2.5 Izdatki za opremo

Pri opremi so upravičeni izdatki za nakup in najem opreme ter, na določenih programih, tudi strošek amortizacije opreme. Izdatki za nakup opreme so upravičeni, če je le ta potrebna za doseganje ciljev projekta, in sicer obvezno prilogo predstavlja celotna dokumentacija o postopku izbora izvajalca ter specificiran račun, iz katerega mora biti razvidno kakšno blago je bilo dobavljeno. Poleg tega je potrebno priložiti še potrdilo o plačilu ter zapisnik o prevzemu

nabavljene opreme. V primeru nakupa rabljene opreme so izdatki upravičeni pod pogojem, da prodajalec poda izjavo, da oprema v zadnjih sedmih letih ni bila kupljena iz nepovratnih javnih sredstev, da cena ne presega cene podobne nove opreme, ter da rabljena oprema deluje brezhibno in je primerna za rabo v okviru projekta. Najem opreme je upravičen izdatek, če prvotni nakup opreme ni bil financiran iz nepovratnih javnih sredstev. Z namenom zagotavljanja gospodarnosti mora končni upravičenec pri odločanju med nakupom in najemom upoštevati pogostost uporabe opreme na projektu. V primeru, da se bo določeno opremo uporabilo samo nekajkrat, mora končni upravičenec preveriti obe možnosti ter se v primeru občutnih prihrankov odločiti za najem opreme. Na določenih programih je upravičen tudi strošek amortizacije opreme. Amortizacija predstavlja upravičen strošek le v primerih, da končni upravičenec izkazuje strošek amortizacije v poslovnih knjigah, da nakup opreme ni bil sofinanciran iz nepovratnih javnih sredstev ter se stroški amortizacije obračunavajo skladno z računovodskimi standardi izključno za obdobje izvajanja projekta. V primeru, da končni upravičenec zahteva povračilo stroškov amortizacije, mora zaključnemu poročilu priložiti potrjen amortizacijski načrt opreme, saj se amortizacija za celotno obdobje projekta obračuna v zaključnem poročilu (Navodila za program IIIA SLO-AUT, 2005, str. 21-22).

Najpogostejše težave v okviru te kategorije izdatkov se pojavijo pri obračunavanju amortizacije opreme, saj končni upravičenci pogosto uporabljajo napačne metode amortiziranja. Zaradi težav z obračunavanjem amortizacije je ta strošek na nekaterih programih neupravičen, med drugim tudi na programu IIIA Slovenija-Hrvaška-Madžarska. Sam mislim, da je upravičenost amortizacije smiselna, saj bi bilo mnogokrat gospodarnejše priznati le strošek amortizacije opreme za obdobje trajanja projekta namesto celotne nabavne vrednosti opreme. Da bi se izognili težavam z obračunavanjem amortizacije, bi bilo potrebno natančno določiti še upravičene amortizacijske metode za posamezno vrsto opreme. Dodatno bi bilo potrebno zaostri pogoje, pod katerimi bi bil upravičen nakup opreme, ki ni ključnega pomena za doseg ciljev projekta. Po mojem mnenju pogosto prihaja do situacij, ko je v prijavnici med opremo predviden nakup osebnih računalnikov za delo na projektu, čeprav imajo končni upravičenci v večini primerov že zadostno število računalnikov za uspešno izvedbo projekta. Menim, da bi bilo v takšnih primerih gospodarnejše, če bi se jim priznal le strošek amortizacije, medtem ko bi se sredstva namenjena za nakup računalnikov porabila za izvajanje preostalih projektnih aktivnosti.

4.2.6 Izdatki za gradbena dela, nakup zemljišč in nepremičnin

Izdatki za gradbena dela so upravičeni, če so ta dela neposredno povezana s cilji sofinanciranega projekta, in sicer mora končni upravičenec poleg dokumentacije o izvedenih postopkih javnega naročanja priložiti še gradbeno pogodbo, račun z ustrežno specifikacijo opravljenih del in porabljenega materiala ter poročilo o uradnem prevzemu objekta, na katerem so bila izvedena gradbena dela. Izdatki za nakup zemljišča so upravičeni, če med nakupom zemljišča in ciljem sofinanciranega projekta obstaja neposredna povezava. Poleg tega je potrebno pridobiti potrdilo neodvisnega uradnega cenilca, da nabavna cena ne presega

tržne, hkrati pa nakup zemljišča ne sme predstavljati več kot 10% skupnih upravičenih izdatkov projekta, razen v primeru okoljevarstvenih projektov, ko so izdatki za nakup zemljišča lahko tudi višji. Do povračila so upravičeni tudi izdatki za nakup stavb, in sicer mora končni upravičenec pridobiti potrdilo neodvisnega uradnega cenilca, da nabavna cena ne presega tržne, od pristojnega organa mora pridobiti uporabno dovoljenje za izvajanje načrtovane dejavnosti v okviru projekta, zagotoviti, da zgradba v zadnjih 10 letih ni prejela nepovratnih javnih sredstev, ter zagotoviti, da se bo stavba uporabljala za namen projekta v obdobju najmanj petih let od nakazila zadnjih finančnih sredstev iz naslova projekta. V primeru zahtevanih izdatkov za nakup zemljišča ali stavbe je potrebno posredovati še v notarskem zapisu sestavljeno kupo-prodajno pogodbo ter potrjen zemljiško-knjižni predlog (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 100).

Izdatke za nakup nepremičnin zaradi narave samih programov čezmejnega sodelovanja, končni upravičenci zahtevajo bolj poredko. Sicer pa so najpogostejše težave povezane s pravilom, da upravičeni izdatki za nakup nepremičnin predstavljajo največ 10% upravičenih izdatkov projekta, saj končni upravičenci pogosto zahtevajo višji delež sredstev za nakup nepremičnin. Po mojem mnenju je smiselno še naprej dosledno vztrajati pri tem pravilu, saj na ta način del stroškov za nakup nepremičnin nosijo tudi končni upravičenci, ki so tako zainteresirani, da izberejo najugodnejšo nepremičnino, ki je potrebna za izvajanje projektnih aktivnosti. Dodatno pa bi bilo potrebno natančneje urediti še vprašanje lastništva nad nepremičninami po zaključku projekta, saj menim, da je trenutno to področje dokaj slabo urejeno in bodo zato pri revizijah po zaključku projektov ugotovljene določene nepravilnosti.

4.2.7 Izdatki za informiranje in obveščanje

Izdatki za informiranje in obveščanje so upravičeni, če so v neposredni povezavi s cilji projekta oziroma je informiranje in obveščanje o projektu zahtevano na podlagi pogodbe o subvencioniranju. V okvir upravičenih izdatkov za informiranje in obveščanje sodijo sporočila za javnost, članki v časopisih, zgibanke, letaki, TV oddaje, brošure, poročila in drugi izdatki povezani z obveščanjem javnosti o projektu. V primeru zahtevanih izdatkov za informiranje in obveščanje mora končni upravičenec poleg originalnih računov in morebitnih dokazil o izvedenem javnem naročilu priložiti tudi vzorec pripravljenih gradiv (publikacije, oglasi, fotografije ...), iz katerih mora biti razvidno, da so upoštevana zahtevana pravila za informiranje in obveščanje javnosti (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 101).

Pri tej kategoriji izdatkov končni upravičenci navadno nimajo večjih težav, do določenih težav prihaja le, ker ne upoštevajo navodil za informiranje in obveščanje javnosti. Kljub temu da so bila za prejšnje obdobje izdana navodila za informiranje, so končni upravičenci pogosto pomanjkljivo označevali gradiva, ki so bila izdana v okviru projekta. V takšnih primerih so bili zahtevani izdatki v celoti neupravičeni, kar pa je po mojem mnenju prehuda kazen, sploh v primerih, ko je bila storjena le manjša nepravilnost pri označevanju gradiv. Menim, da bi bilo zato smiselno sprejeti pravila, ki so na nekaterih programih čezmejnega sodelovanja že v

veljavi. V teh pravilih je določena odbitna stopnja, ki jo je potrebno odšteti od zahtevanih izdatkov v primeru manjših nepravilnosti pri označevanju gradiv.

4.2.8 Pripravljalni izdatki

Posebno kategorijo upravičenih izdatkov predstavljajo pripravljalni izdatki, ki so bili v prejšnjem programskem obdobju za slovenske partnerje upravičeni od januarja 2004 do oddaje prijavnice projekta. Med upravičene pripravljalne izdatke sodijo tisti izdatki, ki so neposredno in dokazljivo povezani s pripravo projekta in so podprti z računi oziroma dokazili enakovredne dokazne vrednosti. Pri tej kategoriji so tako upravičeni izdatki za prevajanje prijavnice, za investicijsko in tehnično dokumentacijo, za strokovne študije ter izdatki za nakup zemljišča. Maksimalna višina pripravljalnih izdatkov znaša 10% celotnega, s pogodbo določenega, zneska upravičenih izdatkov (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 101).

V nekaterih državah, ki so sodelovale na programih INTERREG IIIA, so bili pripravljalni izdatki neupravičeni, in sicer med drugim v Avstriji, Nemčiji in na Finskem (The MT Eligibility Handbook, 2005). Upravičenost pripravljalnih izdatkov je po mojem mnenju smiselna, saj je za pripravo kakovostnega projekta potrebnega precej dela. Menim, da je potrebno za sprejete projekte tudi v tem programskem obdobju upravičiti pripravljalne izdatke, saj je ravno kvalitetno pripravljena projektna dokumentacija ključnega pomena za uspešno izvedbo zastavljenega projekta.

4.2.9 Splošni izdatki

Splošne izdatke delimo na neposredne, ki jih lahko v celoti pripišemo projektu, in na posredne, katerih zneske na prejetih računih je potrebno razdeliti na del, ki se nanaša na projekt, in na ostali del. K splošnim izdatkom prištevamo izdatke za pisarniški material, gorivo službenih vozil, najem prostorov, elektriko, telefon, komunalne storitve, vzdrževanje itd. Izdatki za najem prostorov so upravičeni, če so neposredno povezani z izvajanjem projekta, ter je višina najema skladna s cenami, ki veljajo na lokalnem področju. Če končni upravičenec želi, da se mu izdatek za najemnino upraviči, mora priložiti račun in potrdilo o plačilu, kar pomeni, da ne more oddajati prostorov sam sebi oziroma kako drugače prikazovati stroškov najemnine, saj so v Sloveniji prispevki v naravi neupravičeni. V primeru posrednih splošnih izdatkov je potrebno račune, ki se hkrati nanašajo na projekt in na drugo dejavnost končnega upravičenca, smiselno razdeliti s pomočjo ključa. Ključ delitve teh izdatkov mora končni upravičenec ustrezno predstaviti in utemeljiti, hkrati pa mora metoda izračuna ključa ostati ista skozi celotno trajanje projekta (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 98).

Glede na opravljene raziskave prihaja pri tej kategoriji izdatkov najpogosteje do težav, ki so povezane predvsem z utemeljitvijo ključa delitve splošnih izdatkov in z različnim tolmačenjem, katere vrste izdatkov so upravičene. Zaradi pogostih težav s splošnimi izdatki je ta kategorija izdatkov na nekaterih programih INTERREG IIIA neupravičena oziroma le delno upravičena. Sam menim, da je upravičenost teh izdatkov smiselna, saj so le ti potrebni za

uspešno izvedbo projekta. Do težav najpogosteje prihaja pri določitvi ključa delitve, zato bi morali v navodilih za to programsko obdobje sprejeti dve metodi, na osnovi katerih lahko končni upravičenec izračuna ključ delitve. Po prvi metodi bi se ključ določil glede na delež opravljenih ur na projektu, in sicer bi opravljene ure na projektu delili z razpoložljivi urami v organizaciji končnega upravičenca. Pri drugem načinu pa bi kvadratura, ki jo zasedajo zaposleni na projektu, delili s celotno kvadraturo organizacije končnega upravičenca oziroma s tisto, za katero je izdan račun. Do druge vrste težav pa prihaja, ker končni upravičenci zahtevajo povračilo izdatkov, iz katerih ni razvidne neposredne povezave s projektom. V navodilih bi bilo zato smiselno natančno določiti, da so do povračila upravičeni zgolj tisti izdatki, ki so posledica izvajanja projekta, ne pa tudi tisti, ki bi jih organizacija končnega upravičenca imela tudi brez izvajanja projekta (priprava letnih računovodskih poročil, varovanje ...). V tem programskem obdobju naj bi bilo povračilo splošnih izdatkov upravičeno tudi na podlagi pavšala, kar pomeni, da za splošne izdatke ne bi bilo potrebno prilagati nobenih dokazil, saj bi bili le ti upravičeni v pavšalnem znesku glede na celotno vrednost projekta. Z uvedbo pavšala bi razbremenili končne upravičence, saj jim ne bi bilo potrebno izračunavati ključev ter prilagati računov. O uvedbi pavšala za slovenske končne upravičence bi bilo po mojem mnenju vsekakor smiselno dobro razmisliti, saj prinaša precejšnje poenostavitve. Edini problem, ki se pojavlja, je vprašanje, kako določiti višino upravičenega pavšala. Pri določitvi pavšala bi bilo potrebno upoštevati več dejavnikov, ki vplivajo na višino splošnih izdatkov. Med drugim je višina splošnih izdatkov v tesni povezavi s stroški osebja, zato menim, da bi bilo smiselno določiti tak pavšal, ki bi predstavljal določen del upravičenih izdatkov za zaposlene. Menim, da višina splošnih izdatkov ne bi smela v nobenem primeru znašati več kot desetino celotnih upravičenih izdatkov projekta, saj bi višji delež le teh jasno nakazal, da je nekaj narobe z učinkovitostjo poslovanja organizacije končnega upravičenca.

4.3 Obravnavanje prihodkov projekta

Pri nekaterih končnih upravičencih ob izvajanju projektne aktivnosti poleg izdatkov pride tudi do prihodkov. V primeru, da pri izvajanju projekta nastanejo prihodki jih mora končni upravičenec ustrezno prijaviti in odšteti od zahtevanega zneska. Najpogostejši primeri prihodkov, do katerih prihaja pri izvajanju projektov, so prihodki od prodaje raznih publikacij, ki so bile sofinancirane iz naslova projekta, od pobranih vstopnin in kotizacij za dogodke v okviru projekta, od prodaje opreme in drugih stvari, ki so bile prvotno nabavljene iz naslova projekta itd. Pri obravnavi prihodkov projekta pogosto prihaja do težav, saj je v mnogih primerih težko definirati povezavo med prihodki in izvajanjem projekta, še težje pa natančno določiti višino prihodkov, ki jih je potrebno odšteti od zahtevanega zneska. Dodatne težave so povezane tudi z določitvijo obdobja, za katerega je potrebno prijaviti morebitne prihodke. V navodilih za to obdobje bi bilo zato potrebno natančno definirati obdobje, za katerega je potrebno prijaviti morebitne prihodke, hkrati pa že v fazi izbora projektov več pozornosti nameniti identifikaciji morebitnih prihodkov (The MT Eligibility Handbook, 2005, str. 25).

4.4 Orodja in pristopi za določanje upravičenih izdatkov

Pri zahtevanih izdatkih se torej pogosto pojavi dvom o upravičenosti do sofinanciranja iz naslova kohezijskih sredstev. Da bi bile takšne situacije čim manj pogoste, oziroma da bi se jih reševalo hitro in učinkovito, je na programih pobude Skupnosti INTERREG IIIA v uporabi več pristopov in orodij, s pomočjo katerih se določi upravičenost posameznega izdatka, in sicer (Eligibility of expenditure, 2006, str. 42-44):

- **posamična obravnava primera:** glavna prednost te metode je posamična obravnava težavnih izdatkov, kar omogoča, da je odgovor prilagojen določeni situaciji. Slabost te metode pa je uporaba različnih pristopov na različnih programih, hkrati pa se v primeru pogostih menjav zaposlenih pojavi nevarnost, da se izgubijo rešitve za sicer vsakdanje primere. Z namenom, da se sprejete odločitve ne izgubijo, je potrebno vsako odločitev o upravičenosti izdatkov ustrezno zabeležiti in arhivirati.
- **posebna navodila za posamezno kategorijo izdatkov:** za vsako kategorijo izdatkov se pripravijo podrobnejša navodila, hkrati pa se predstavijo praktični primeri izdatkov pri določeni kategoriji. Taka navodila so izdali na programu IIIA PAMINA.
- **ustanovitev čezmejnega komiteja strokovnjakov:** v tem organu sodelujejo predstavniki JTS, MA ter predstavniki sodelujočih držav na programu. Njihova naloga je analizirati različne primere, kjer se pojavi dvom o upravičenosti izdatka, ter podati skupen odgovor, ki bo veljaven za celoten program. Z uporabo tega pristopa se izognemo nevarnostim, da bi se uporabljala različna tolmačenja nacionalne zakonodaje sodelujočih držav. S pomočjo čezmejnega komiteja strokovnjakov so težavne primere reševali na programu IIIA Valonija-Lorraine-Luksemburg.
- **koordinacija s predstavniki EK:** v primeru težav z upravičenimi izdatki se lahko predstavniki določenega programa posvetujejo s predstavniki EK, ki podajo svoje mnenje. Takšnega pristopa so se posluževali na programu IIIA Grčija-Italija.
- **navodila za izvajanje nadzora nad upravičenimi izdatki:** v teh navodilih se podrobneje določijo navodila in postopki za izvajanje nadzora nad porabo sredstev. Ta navodila so v osnovi namenjena kontrolnim enotam, vendar se zaradi boljšega razumevanja procesa kontrol pogosto predstavijo tudi končnim upravičencem. Takšna navodila so izdali na programu IIIA Irska-Severna Irska.
- **primeri upravičenih in neupravičenih izdatkov:** pri tem pristopu se predstavijo primeri posameznih izdatkov, da končni upravičenci vnaprej vedo, kako je z upravičenostjo določenega izdatka. Slabost tega pristopa je, da takšen seznam primerov ni nikoli dokončen, hkrati pa je vprašanje upravičenosti v mnogih primerih tesno povezano z naravo samega projekta.
- **seznam neupravičenih izdatkov:** gre za najbolj neposreden pristop, kjer se določijo neupravičeni izdatki, ki niso v nobenem primeru upravičeni. Najpogostejši primeri neupravičenih izdatkov so DDV, prispevki v naravi, obresti itd.

5 Predlogi za izboljšanje na področju prvostopenjskih kontrol

V zadnjem delu diplomske naloge bom skušal podati nekaj predlogov, s pomočjo katerih bi, po mojem mnenju, zmanjšali število zastojev pri izvajanju prvostopenjskih kontrol. V tem programskem obdobju je, kot že večkrat rečeno, potrebno celoten proces prvostopenjske kontrole izvesti v največ treh mesecih, kar pomeni, da mora biti potrjevanje izdatkov hitro in učinkovito. Če želimo doseči hitro in učinkovito potrjevanje zahtevanih izdatkov, menim, da bi bilo smiselno upoštevati nekatere izmed naslednjih predlogov:

- ***boljša priprava projektnih predlogov:*** enega ključnih dejavnikov, ki kasneje vplivajo na pogostost težav, predstavlja kakovost pripravljenih projektov. Za boljšo pripravo projektov so zadolženi predvsem končni upravičenci, ki jim morajo biti na voljo ustrezne informacije in pomoč, ki jo potrebujejo za pripravo kakovostnega projektnega predloga. Za posamezen program bi bilo zato smiselno sprejeti določene obrazce, na podlagi katerih bi končni upravičenci pripravili prijavnico projekta. Poleg tega bi bilo potrebno prijaviteljem pri izpolnjevanju prijavnice projekta nuditi ustrezno svetovanje, za katerega bi bil zadolžen MA oziroma JTS (Eligibility of expenditure, 2006, str. 49).
- ***pravočasna objava javnih razpisov za dodelitev sredstev:*** za kakovostno pripravo projektnih predlogov morajo imeti prijavitelji dovolj časa, kar pomeni, da je potrebno razpise za dodelitev sredstev posameznega programa objaviti pravočasno. Na podlagi opravljene ankete je bila s strani končnih upravičencev izražena želja, da bi bili v prihodnje roki javnih razpisov vnaprej napovedani, da bi se razpisi objavili v več sredstvih javnega obveščanja, ter da bi imeli več časa za pripravo projektov in iskanje projektnih partnerjev (Rezultati ankete IIIA SLO-AUT, 2007, str. 4).
- ***posvečanje večje pozornosti izboru projektov:*** da bi bili za sofinanciranje izbrani čimbolj kakovostni projekti, je potrebno več pozornosti nameniti oblikovanju jasnih kriterijev za izbor projektov. Odločitve o izboru projektov sprejema SC, ki pri izboru upošteva veljavne kriterije za ocenjevanje, katere pa določi MC. Pri ocenjevanju projektnih predlogov je poleg same vsebine projekta potrebno veliko pozornosti nameniti tudi oceni finančnega plana projekta. V praksi se namreč pogosto izkaže, da ima sicer vsebinsko dober projekt zaradi neustreznega finančnega plana kasneje lahko resne težave z realizacijo zastavljenih ciljev, kar pa posledično povzroča težave pri izvajanju prvostopenjske kontrole. V postopek izbora projektov bi bilo zato smiselno vključiti finančne strokovnjake, ki bi ocenili ustreznost predstavljenega finančnega plana ter na ta način preprečili, da bi bili odobreni projekti z neustreznim finančnim planom. V primeru, da bi imel vsebinsko dobro ocenjen projekt neustrezen finančni plan, bi bilo potrebno prijavitelja pozvati za spremembo finančne konstrukcije projekta (Financial Management Handbook, 2007, str. 19, 71).
- ***hitro podpis in natančnejša določila pogodbe o subvencioniranju:*** končni upravičenci na programu IIIA Slovenija-Avstrija so v izvedeni anketi opozorili, da je glavni vzrok za zamude pri izvajanju projektov pozen podpis pogodbe o subvencioniranju. Zamude pri izvajanju projekta pa lahko kasneje resno vplivajo na doseganje zastavljenih ciljev projekta in s tem posledično tudi na zastoje pri potrjevanju zahtevanih izdatkov

(Rezultati ankete IIIA SLO-AUT, 2007, str. 7). Menim, da bi bilo zato v tem programskem obdobju potrebno pogodbo o subvencioniranju skleniti najkasneje v roku enega meseca po odobritvi projektov ter na ta način končnim upravičencem omogočiti, da se izvajanje projekta prične skladno s predvidenim planom v prijavnici. Poleg tega bi bilo smiselno v pogodbi o subvencioniranju tudi natančneje definirati področje o upravičenih izdatkih ter ostale zahteve, ki jih je potrebno upoštevati pri poročanju (Eligibility of expenditure, 2006, str. 48).

- **vzpostavitev boljšega sodelovanja med vsemi subjekti:** za uspešno izvedbo projektov so ključnega pomena dobri odnosi in redna komunikacija med vsemi subjekti, ki so zadolženi za uspešno implementacijo posameznega programa. Za izboljšanje stanja na področju prvostopenjskih kontrol je pomembno, da kontrolorji v primeru težav dobro sodelujejo tako s končnimi upravičenci kot tudi z organi zadolženimi za upravljanje programa. S pomočjo redne komunikacije, bodisi formalne ali neformalne, se lahko končne upravičence vnaprej opozori na najpogostejše težave pri posamezni kategoriji izdatkov, obenem pa se lahko določene težave odkrijejo preden so le-te usodne za izgubo sredstev (Eligibility of expenditure, 2006, str. 49). Dobro priložnost za vzpostavitev izboljšane sodelovanja med končnim upravičencem in kontrolorjem predstavljajo kontrole na kraju samem, za katere menim, da bi jih bilo potrebno izvesti vsaj dvakrat, in sicer kmalu po začetku izvajanja projekta ter po zaključku projekta. Pogosto se namreč ravno pri kontroli na kraju samem med obema vzpostavijo odnosi, ki predstavljajo temelj za uspešno komunikacijo pri nadaljnjem izvajanju projekta (Financial Management Handbook, 2007, str. 81,41). V primeru večjih težav pri potrjevanju izdatkov pa bi morali kontrolorji komunicirati tudi z ostalimi organi upravljanja programa, ki bi jim pomagali pri sprejetju odločitve o posameznem izdatku. V revizijskem poročilu o izobraževanju kontrolorjev (2008, str. 30) je Računsko sodišče RS, med drugim predlagalo tudi, da se vzpostavijo redna srečanja med kontrolorji, na katerih bi si lahko izmenjali izkušnje in utrdili sodelovanje.
- **priprava podrobnih navodil za upravičene izdatke:** v preteklosti je pogosto prihajalo do težav, ker končni upravičenci niso bili seznanjeni z navodili o upravičenih izdatkih, oziroma so bila le-ta slabo definirana in je zato prihajalo do različnih interpretacij. V tem programskem obdobju ima posamezna država članica še več svobode, da določi svoja lastna navodila za upravičene izdatke (Eligibility of expenditure, 2006, str. 60). Po mojem mnenju je pomembno, da se pripravijo jasno definirana navodila, ki bodo enako razumljiva tako kontrolorjem, kakor tudi končnim upravičencem. Kot je bilo že predhodno omenjeno, so željo po izdaji enoznačnih in podrobnih navodil za upravičene izdatke izrazili tudi slovenski končni upravičenci.
- **organiziranje seminarjev za izobraževanje končnih upravičencev:** za končne upravičence bi morali pogosteje organizirati delavnice oziroma seminarje, na katerih bi se obravnavala področja, kjer najpogosteje prihaja do težav (npr. področje kontrol, državnih pomoči, javnih naročil, ločenega računovodstva ...) (Kirbiš, 2008, str. 26). Po mojem mnenju bi bilo potrebno te delavnice organizirati pred pričetkom izvajanja projektov, in sicer bi morala biti udeležba za končne upravičence obvezna. Na teh

delavnicah bi med drugim sodelovali tudi kontrolorji, ki bi predstavili praktične primere pri posamezni kategoriji izdatkov ter na splošno predstavili kontrolo izdatkov. Poleg izobraževanja končnih upravičencev bi na teh delavnicah prihajalo še do izmenjave mnenj med kontrolorji in končnimi upravičenci, kar pa lahko vpliva na zmanjšanje zastojev pri izvajanju kontrol (Eligibility of expenditure, 2006, str. 60).

- **izdaja navodil za pripravo vmesnih/končnih poročil:** za nekatere zastoje pri izvajanju prvostopenjskih kontrol so krive pogoste administrativne napake, ki jih napravijo končni upravičenci pri pripravi vmesnih/končnih poročil. Končni upravičenci pogosto napačno izpolnijo posamezne dele poročil oziroma je priložena dokumentacija neurejena, kar od kontrolorjev zahteva precej časa, da jo uredijo skladno z navodili. V tem obdobju bi bilo zato po mojem mnenju smiselno vpeljati enotne elektronske obrazce za poročanje, ki bi končnega upravičenca že pri vnašanju podatkov opozorili, da je storil napako. Poleg tega bi bilo potrebno sprejeti še podrobnejša navodila za pripravo vmesnih/končnih poročil in v primeru, da bi kljub temu prihajalo do slabo pripravljenih poročil, bi bilo potrebno takšna poročila zavrniti, saj bi na ta način končne upravičence hitreje naučili, da bi bili sposobni pripraviti kakovostna poročila.
- **stalno izobraževanje kontrolorjev:** čeprav imajo kontrolorji ključno vlogo pri potrjevanju upravičenih izdatkov, se je v preteklosti njihovem izobraževanju pogosto namenjal premalo pozornosti, kar je nenazadnje pokazala tudi opravljena revizija o izobraževanju kontrolorjev (2008, str. 4). Po mojem mnenju je za odpravo zastojev na področju izvajanja kontrol potrebno v prihodnje več pozornosti nameniti ustrezni usposobljenosti kontrolorjev. V tem programskem obdobju je zato smiselno stalno izobraževati kontrolorje, sploh na tistih področjih, kjer najpogosteje prihaja do težav. Na podlagi opravljene revizije o izobraževanju kontrolorjev (2008, str. 30) je bil podan predlog, da se najprej natančno opredelijo potrebna znanja kontrolorjev, ter se potem na podlagi dobljenih ugotovitev pripravi program izobraževanja kontrolorjev. Poleg tega je bilo predlagano, da se pri usposabljanju pogosteje uporabljajo praktični primeri iz prakse, hkrati pa je potrebno večjo pozornost namenjati krepitvi znanja celotne kontrolne enote, ne glede na menjave kontrolorjev. Sam menim, da bi bilo smiselno kontrolorje poleg neformalnih oblik izobraževanja (seminarji, delavnice ...), vključiti tudi v procese formalnega izobraževanja (izredni podiplomski študiji, opravljanje revizorskih izpitov ...) predvsem s področja financ, revizije in prava, saj bi na ta način poleg večje usposobljenosti kontrolorjev lahko dosegli tudi zmanjšanje fluktuacije kontrolorjev. Da je stalno izobraževanje kadrov nujno potrebno, je izpostavila tudi evropska komisarka ga. Hübner (*Večer*, 11. september 2007, str. 10). Za doseganje večje usposobljenosti kontrolorjev bi bilo po mojem mnenju smiselno uvesti še specializirano izobraževanje za kontrolorje, ki bi se ga moral udeležiti vsak kontrolor preden bi začel s samostojnim delom v kontrolni enoti. Po uspešnem zaključku tega izobraževanja pa bi pridobil naziv kontrolor, kar bi pomenilo, da je ustrezno usposobljen za izvajanje prvostopenjskih kontrol.
- **ustrezna kadrovska zasedba prvostopenjskih kontrolnih enot:** vzroki za zastoje pri izvajanju prvostopenjskih kontrol so pogosto posledica kadrovske podhranjenosti

kontrolnih enot, saj je na trgu delovne sile težko pridobiti ustrezno usposobljene kontrolorje, hkrati pa za zaposlitev novih kontrolorjev ni na voljo dovolj sredstev. Posledice kadrovske podhranjenosti kontrolnih enot se kažejo v tem, da so kontrolorji pogosto preobremenjeni, kar je po mojem mnenju tudi eden izmed vzrokov za visoko fluktuacijo kontrolorjev. Drugi vzrok za visoko fluktuacijo kadrov pa se po mnenju Karnarja (2007, str. 58) skriva v slabših plačah, kot jih temu kadru nudijo zasebna podjetja, ki se ukvarjajo z pridobivanjem nepovratnih evropskih sredstev. Na problem slabših plač je opozorila tudi ga. Hübner (*Večer*, 11. september 2007, str. 10). Da bi dosegli ustrezno kadrovske zasedbo kontrolnih enot, bi bilo po mojem mnenju kontrolorje smiselno vključiti v formalne procese izobraževanja, kar bi omogočalo, da se jih pogodbeno zaveže za delo v kontrolnih enotah, hkrati pa bi se izboljšala tudi raven njihove usposobljenosti. Nenazadnje je bilo tudi priporočilo revizije o izobraževanju kontrolorjev (2008, str. 30), da je potrebno večjo pozornost nameniti dolgoročni stabilnosti kontrolnih enot. Sam menim, da bi bilo potrebno večino istih kontrolorjev zadržati vsaj do zaključka tega programskega obdobja.

Zgoraj so predstavljeni samo nekateri predlogi, ki bi jih bilo po mojem mnenju smiselno vpeljati, da bi se v čim večji meri izognili zastojem na področju prvostopenjskih kontrol. Z upoštevanjem podanih predlogov pa bi poleg izboljšanja na področju kontrol lažje dosegli tudi skupni cilj celotnega programa, ki pomeni uspešno in učinkovito porabo razpoložljivih sredstev programa.

Sklep

V diplomskem delu sem se osredotočil predvsem na predstavitev prvostopenjske kontrole ter na težave, do katerih prihaja pri potrjevanju zahtevanih izdatkov na programih čezmejnega sodelovanja. V uvodu sem podal dve hipotezi, za kateri sem skušal tekom celotne naloge poiskati argumente, na podlagi katerih bi ju lahko potrdil oziroma ovrgel. Že pred samim vstopom Slovenije v EU so nekateri avtorji opozarjali na slabo pripravljeno državnega administracije za črpanje kohezijskih sredstev, kar se je kasneje tudi v praksi izkazalo za najresnejši problem, in sicer je do največjih težav prihajalo ravno pri prvostopenjskem potrjevanju izdatkov. Na podlagi ugotovitev, do katerih sem prišel v diplomski nalogi, so po mojem mnenju glavni vzroki za zastoje v veliki meri posledica slabe komunikacije med posameznimi subjekti, zadolženimi za implementacijo čezmejnih programov, slabo definiranih navodil o upravičenih izdatkih ter pomanjkljive kadrovske zasedbe kontrolnih enot.

Za uspešno izvajanje prvostopenjske kontrole izdatkov mora imeti kontrolor širok spekter znanj iz različnih področij. In ravno nezadostna usposobljenost kontrolorjev na posameznih področjih je bila po mojem mnenju pogosto vzrok za težave pri potrjevanju izdatkov. Razlogov za neustrezno usposobljenost kontrolorjev je več, najpogostejši pa je vsekakor posledica neučinkovitega delovanja sistema za izobraževanje kontrolorjev. Drugi razlog za neustrezno usposobljenost kontrolorjev pa je posledica pogostih menjav kontrolorjev, ki so

zaradi kadrovske podhranjenosti kontrolnih enot pogosto preobremenjeni. V prihodnje je torej potrebno večjo pozornost namenjati izobraževanju kontrolorjev, da bodo le-ti ustrezno usposobljeni za hitro in učinkovito potrjevanje zahtevanih izdatkov, obenem pa voditi kadrovsko politiko tako, da bodo primerno usposobljeni kontrolorji ostali vsaj do konca te perspektive. Glede na predstavljeno torej lahko potrdimo prvo hipotezo, ki pravi, da je potrebno za izboljšanje stanja na področju prvostopenjskih kontrol večjo pozornost namenjati stalnemu izobraževanju kontrolorjev.

Drugi pomemben razlog za pogoste zastoje pa je posledica slabo definiranih navodil o upravičenih izdatkih, kar pogosto pripelje do različne interpretacije sicer istih pravil. V tem obdobju bi bilo zato potrebno več pozornosti nameniti pripravi natančno definiranih navodil. Pomembnost priprave ustreznih navodil je še toliko večja, ker je s tem obdobjem posameznim državam dano še več svobode, da pripravijo lastna navodila o upravičenih izdatkih, kar pa hkrati pomeni, da največjo odgovornost v primeru slabo pripravljenih navodil nosi posamezna država članica. Iz povedanega sledi, da lahko potrdimo tudi drugo hipotezo, saj so ravno dobro pripravljena navodila o upravičenih izdatkih eden izmed pomembnih dejavnikov na poti do zmanjšanja zastojev pri potrjevanju izdatkov.

Poleg izboljšane usposobljenosti kontrolorjev ter priprave boljših navodil o upravičenih izdatkih je potrebno za izboljšanje stanja na področju prvostopenjskih kontrol vpeljati še nekatere druge spremembe v izvajanje programov čezmejnega sodelovanja. Na uspešnost in učinkovitost delovanja kontrolnih enot vpliva več različnih dejavnikov, ki se med seboj prepletajo, in ravno zaradi medsebojnega vplivanja posameznih dejavnikov bi z izboljšanjem samo nekaterih dosegli le delno izboljšanje stanja. Do le delnega izboljšanja stanja na področju črpanja kohezijskih sredstev bomo prišli tudi v primeru, če bomo vso pozornost namenjali samo izboljševanju stanja na področju kontrol, ob tem pa zanemarjali ostala področja, ki so prav tako pomembna za učinkovito črpanje. Po mojem mnenju je zato v prihodnje potrebno večjo pozornost namenjati tudi ostalim področjem, ki vplivajo na uspešnost črpanja kohezijskih sredstev, saj bo namreč celotna veriga močna največ toliko, kolikor je močan njen najšibkejši člen. Za posamezen program čezmejnega sodelovanja je zato pomembno, da je vzpostavljena takšna struktura izvajanja, ki omogoča stalno in učinkovito komunikacijo med vsemi vpletenimi akterji, hkrati pa je sposobna pravočasno identificirati tista področja, na katerih prihaja do največjih težav in jim nameniti ustrezno pozornost. Menim torej, da je ključ za izboljšanje stanja na področju prvostopenjskih kontrol in s tem posledično na področju celotnega črpanja sredstev iz naslova programov čezmejnega sodelovanja v vzpostavitvi enakovrednega partnerstva med vsemi akterji, ki so vključeni v črpanje sredstev iz naslova kohezijske politike EU.

Literatura in viri

1. *Eligibility of expenditure in INTERREG III programmes.* (2006). Valencija: INTERACT Point Tool Box. Najdeno 15. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1350279>.
2. *Financial Management Handbook.* (2007). Viborg: INTERACT Point Qualification and Transfer. Najdeno 15. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1369844>.
3. *Good Practice INTERREG III First Level Control Systems.* (2006). Valencija: INTERACT Point Tool Box.
4. *Handbook on the Lead Partner Principle.* (2007). Valencija: INTERACT Point Tool Box. Najdeno 14. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1372724>.
5. Hočevar, M. & Igličar, A. (1996). *Osnove računovodstva.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. *Interno gradivo SVRL.* Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
7. Karnar, P. (2007). *Analiza problematike črpanja finančnih sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije - problem institucionalne rigidnosti EU ali slovenske nepripravljenosti,* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Kenda, A. (2007, 25. september). Čas za črpanje strukturnih sredstev se izteka. *Finance,* str. 8.
9. Kirbiš, M. (2008, 4. februar). Ključna področja sistema upravljanja in nadzora 2007-2013, primerjava s preteklim programskim obdobjem ter glavne prednosti in pomanjkljivosti prejšnjega obdobja. *Evropska kohezijska politika od A do Ž.* Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
10. Kocbek, D. (2007, 11. september). Navodila za pridobivanje evropskega denarja. *Večer,* str. 10.
11. *Kohezijska politika 2007-2013 – Komentarji in uradna besedila.* (2007). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Najdeno 20. januarja 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007-publications/guide2007_sl.pdf.
12. Košmerl, A. (2008, 4. februar). Kontrole porabe sredstev kohezijske politike. *Evropska kohezijska politika od A do Ž.* Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
13. *Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006.* (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Najdeno 19. decembra 2007 na spletnem naslovu: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/AIR_2006_Slovenia__29_6_2007.doc#_Toc170879656.

14. *Letno poročilo o izvrševanju proračuna za leto 2006.* (2007). Luksemburg: Evropsko računsko sodišče. Najdeno 20. januarja 2008 na spletnem naslovu <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/483540.PDF>
15. *Management of automatic decommitment in INTERREG III programmes.* (2006). Valencija: INTERACT Point Tool Box. Najdeno 18. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1372839>.
16. Mrak, M. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije.* Ljubljana: samozaložba
17. Mrak, M. & Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija*, 39 (3), (str. 4-21). Ljubljana: UMAR.
18. *The MT Eligibility Handbook.* (2005). Dunaj: INTERACT Point Managing Transition and External Cooperation. Najdeno 14. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1069293>.
19. *Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES.* (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Najdeno 10. januarja 2008 na spletnem naslovu http://www.svlr.gov.si/file-admin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Tehnicna_pomoc/Navodila_OU_za_izvajanje_kontrol_po_13.clenu-VERZIJA_1.1.doc.
20. *Navodila za upravičene stroške.* (2007). Interno gradivo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
21. *Navodilo projektnim partnerjem v Sloveniji v zvezi z izvajanjem prvostopenjske kontrole.* (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj.
22. Navodilo za pripravo in oddajo projektnih predlogov Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija-Avstrija 2000-2006. (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj.
23. Priročnik za izvajanje prvostopenjske kontrole v programih INTERREG IIIA. (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj.
24. *Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov.* (2008). Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije. Najdeno 23. marca 2008 na spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4425557ED5394AA5C125740A0020EAEF-/\\$file/IzobrIzvKontrol.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K4425557ED5394AA5C125740A0020EAEF-/$file/IzobrIzvKontrol.pdf).
25. *Rezultati ankete pri prijaviteljih projektov o izvajanju Programa pobude Skupnosti Interreg IIIA Slovenija – Avstrija 2000-2006.* (2007). Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije. Najdeno 15. decembra 2007 na spletnem naslovu [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KED09F6D4A0CEAA2FC12572DD001B4BB5/\\$file/Interreg_rezultati_ankete_20070516.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/KED09F6D4A0CEAA2FC12572DD001B4BB5/$file/Interreg_rezultati_ankete_20070516.pdf).
26. Seljak, N. (2006). *Uspešnost čezmejnega sodelovanja v Sloveniji: primerjava programov pobude skupnosti INTERREG Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija,* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
27. *Spletne strani Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.* Najdeno 20. decembra 2007 na spletnem naslovu <http://www.svlr.gov.si/>.
28. *Spletne strani o Strukturnih skladi EU v Slovenije.* Najdeno 23. marca 2008 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/>.

29. Uredba Komisije (ES) št. 438/2001, z dne 2.marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov. (2001). Uradni list EU (Št. 63/2001, 3. marec 2001).
30. Uredba Komisije (ES) št.448/2004 z dne 10. marca 2004 o upravičenosti izdatkov za aktivnosti, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov. (2004). Uradni list EU (Št. 72/2004, 11. marec 2004).
31. Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21.junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih. (1999). Uradni list EU (Št. 161/1999, 26. junij 1999).
32. Vučina Vršnak, A. (2007). *Administrativna usposobljenost Republike Slovenije za črpanje sredstev kohezijske politike Evropske unije*, (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
33. Wostner, P. (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV založba.

Priloga 1: Kontrolni list za izvajanje kontrole po 4. členu

Program:		
INTERREG IIIA		
Projekt:		
Št. projekta:	ISARR-SP koda projekta:	Št. Poročila:
Končni upravičenec:		

KONTROLNI LIST ZA IZVAJANJE KONTROLE PO 4. ČLENU

Splošno		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Prejeto celotno dokumentacijo sestavljajo:		
a. Vmesno/zaključno poročilo (<i>izjava, poročilo o aktivnostih, izdatki projekta, izračun zahtevka za povračilo, seznam dokazil</i>)		
b. Kopije računov oziroma dokumentov enake dokazne vrednosti		
c. Zahtevki za plačilo		
d. Podpisan kontrolni list s strani skrbnika pogodbe		
f. Elektronska verzija poročila s strani skrbnika pogodbe		
e. Spremni list poročila in zahtevka za plačilo končnega upravičenca		
2. Dokumentacija je v skladu s pogoji, ki so določeni v programu, programskem dopolnilu, razpisni dokumentaciji in pogodbi o sofinanciranju in navodilih ARR; aktivnosti so potrjene s strani skrbnika pogodbe		
3. Upoštevana je nacionalna zakonodaja in predpisi EU na področju enakih možnosti		
4. Skladnost z Uredbo Komisije št. 1159/2000 o ukrepih informiranja in obveščanje javnosti ter z drugimi ustreznimi dokumenti		
5. Upoštevalo se predpisi o javnih naročilih (<i>v primeru javnih razpisov je priložen dodaten kontrolni list</i>)		
6. Upoštevana je nacionalna zakonodaja in predpisi EU na področju varstva okolja		
7. Upoštevana je nacionalna zakonodaja na področju državnih pomoči		
8. Za projekt se vodijo ustrezne in ločene računovodske evidence		
9. Izdatki so nastali znotraj obdobja poročanja od ____ do ____		
10. Izdatki so nastali znotraj upravičenega območja		
11. Zabeleženi izdatki se ujemajo z razčlenitvijo proračuna po vrstah stroškov in finančnem načrtu		
12. Zagotovljeni izdelki in storitve so potrebni za izvajanje projektnih aktivnosti		
1. Stroški osebja		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Priložena je dokumentacija, iz katere je jasno razvidno kdo, v kakšni vlogi, v kakšnem obsegu in trajanju ter s kakšnimi zadolžitvami dela na projektu		
2. Urne postavke so pravilno izračunane		
3. Evidence opravljenih ur se ujemajo		
2. Administrativni izdatki / ostali upravičeni izdatki		

<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Navedena metoda izraža pravično in pošteno razdelitev stroškov projekta		
2. Upošteva se odbitni delež DDV		
3. Potni stroški in nastanitve		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Vsi zahtevani izdatki so navedeni na potnem nalogu oziroma je posebej priložen račun		
2. Potni nalog je pravilno izpolnjen in se nanaša na projekt		
3. Izvedeno je bilo navzkrižno preverjanje z evidenco opravljenega dela		
4. Priložena so dokazila iz katerih je razvidno, da se je oseba udeležila seminarja/sestanka		
5. Kjer je potrebno se upošteva odbitni delež DDV		
6. Izbran je bil gospodaren način prevoza in nočitve		
7. Potni stroški so obračunani v skladu z nacionalno zakonodajo, ki velja za javne uslužbence		
8. Izdatki za službene poti v države ne članice EU so povezani s projektom		
4. Drugi stroški (npr. Zunanji sodelavci, Srečanja, konference in seminarji, Obveščaje in promocija, Investicije in oprema, Pripravljalni stroški)		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Druge kategorije stroškov, ki so navedene v poročilu: • •		
2. Upošteva se odbitni delež DDV		
3. Izdatki so povezani z aktivnostmi projekta		
4. <i>V primeru investicij:</i> predložena so dokazila o prejemu opreme in upoštevane so omejitve glede zneska		
5. <i>V primeru izdatkov za gradbena dela, nakup zemljišč in nepremičnin:</i> <i>priložena je dokumentacija, ki dokazuje da so izpolnjeni pogoji iz Uredbe 448/2004 in razpisne dokumentacije; upoštevana je omejitev glede višine zneska</i>		
6. <i>V primeru, da so v finančno poročilo vključeni pripravljalni stroški:</i> pripravljalni stroški so v skladu z razpisno dokumentacijo in pogodbo		
5. Prihodki projekta		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Ali so v obdobju poročanja pri projektu nastali prihodki		
2. Prihodki projekta so pravilno vneseni v finančno poročilo (<i>prihodki so odšteti</i>)		
6. Druga preverjanja		
<i>Postavke, ki jih je treba preveriti</i>	<i>D/N</i>	<i>Opombe</i>
1. Ali je zahtevan znesek v celoti odobren		
2. Ali so v poročilu vključeni neupravičeni izdatki		
3. Preverjena je upravičenost izdatkov glede na priložnik za izvajanje kontrole po 4. členu v Programih INTERREG IIIA		
4. Preverjene je celovitost in administrativna natančnost		
5. Izvedena je bila kontrola na kraj samem (datum) Klasifikacijski znak: _____		

Obrazložitev odstopanj:

Priloge:

Pregledal:

Funkcija:

E-pošta:

Telefon:

Datum:

Kraj:

Podpis:

Vir: Interni dokument Oddelka za finančno kontrolo (SVLR).

Priloga 2: Kontrolni list za kontrolo na kraju samem

Naziv projekta:	
Številka projekta:	
Končni upravičenec:	
Vodja projekta:	
Vrednost projekta:	ISARR št.:
Datum začetka projekta:	Datum konca projekta:

KONTROLNI LIST ZA KONTROLO NA KRAJU SAMEM

KRATEK OPIS PROJEKTA (cilji in rezultati):

–

ODOBRENI FINANČNI NAČRT, SOFINANCIRANJE, EU DELEŽ, ODOBRENI UPRAVIČENI IZDATKI

--

OPIS DRUGIH PROJEKTOV, KI JIH VODI KONČNI UPRAVIČENEC

NAZIV PROJEKTA	GLAVNI SOFINANCER	PROGRAM	UKREP	ZNESEK

A	PRORAČUN PROJEKTA	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
A.1	Ali je končni upravičenec seznanjen s postopki črpanja nepovratnih sredstev, in sicer glede: (a) Upravičenostl izdatkov (b) Poročanja (c) Letnega proračuna / N+2 (d) Izvajanja kontrole				
A.2	Ali končni upravičenec pri spremljanju proračuna upošteva domnevne neupravičene ali nepotrjene izdatke iz prejšnjih zahtevkov?				
A.3	Ali se projektni partner popolnoma strinja s finančnim načrtom v prijavnici?				
A.4	Ali obstaja možnost prihodkov projekta? Ali so bili prihodki upoštevani v finančnem načrtu?				

B	FINANČNI POSTOPKI	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
B.1	Ali ima končni upravičenec jasno opredeljene postopke za: (a) odpiranje in zapiranje računov/stroškovnih mest (b) nadzor proračuna projekta (c) potrjevanje izdatkov (d) potrjevanje plačil (e) preverjanje bančnih izpiskov				Kontrola sistemov/postopko v • razdelitev nalog • struktura osebja • podpisniki
B.2	<ul style="list-style-type: none"> • Ali ima projekt ločen bančni račun za subvencijo/projekt in ali so kodificirane ureditve primerne? • Ali obstaja dodaten/ločen račun za javna sredstva? • Ali je vzpostavljen zanesljiv in ločen računovodski sistem za projekt? 				<ul style="list-style-type: none"> • če obstaja ločen bančni račun • ali posebno mesto za projekt ali stroškovno mesto • računovodske evidence/ bančne izpiske • hranjenje dokumentacije

B	FINANČNI POSTOPKI	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
B.3	<p>Ali se računi hranijo v <u>fizični</u> ali elektronski obliki skladno z Uredbo EU 2355/2002? Ali dokumentacija vsebuje naslednje informacije :</p> <ul style="list-style-type: none"> • datum nabave materiala, storitev in zaključenih gradenj • datum knjiženja • znesek • izdajatelj računov • opis dobavljenega blaga ali storitev • klasifikacijo računov (stroškovne kategorije: naložbe, storitve...) • način plačila (prenos z računa državnega proračuna, prenos z bančnega računa, gotovina...) 				
B.4	Ali ima končni upravičenec jasno opredeljene postopke naročanja in pogodbene postopke?				
B.5	Ali so dejstva (pravna oblika končnega upravičenca, lastništvo, družabništvo) skladna z doslej podanimi informacijami končnega upravičenca?				
B.6	<p>Ali je časovno zaporedje pogodb, računov in plačil ustrezno?</p> <p><i>Izberi vzorec</i></p>				
B.7	<p>Če je pomembno, ali je končni upravičenec dokumentiral izbrane metode/ključne za obračun stroškov?</p> <p>(a) Je metoda sprejemljiva in pregledna?</p> <p>(b) Ali je bila pravilno formulirana?</p> <p>(c) Ali je pravilno uporabljena?</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Računanje porazdelitve režijskih stroškov, metoda oziroma ključ • Preverjanje z evidenco o opravljenem delu

B	FINANČNI POSTOPKI	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
B.8	Ali obstajajo dokazila o sofinanciranju s strani projektnega partnerja?				<ul style="list-style-type: none"> • Ali obstaja primerna evidenca denarne podpore, prilivov s strani projekta? • Ali obstaja primerna evidenca morebitnih deležev?
B.11	Kako pogosto končni upravičenec uskladi svoje računovodske evidence? Prejemke/plačila.				
B.12	Ali so bili uporabljeni določeni postopki naročanja in potrjevanja plačil? <i>Izberi vzorec 3 plačil in jim sledi skozi sistem.</i>				

C	VODENJE EVIDENC	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
C.1	Ali je končni upravičenec seznanjen, da mora hraniti vse evidence, ki se nanašajo na projekt, do najmanj, 31.12.2011? <i>Programme Manual – 6.4. Accounting for expenditure</i>				<ul style="list-style-type: none"> • Preveri če se tega zavedajo • Preveri sobe/ shranjevanje/ ureditev
C.2	Ali je končni upravičenec vzpostavil sistem, ki omogoča spremljanje napredovanja projekta? <i>Oceni njihovo primernost .</i>				<ul style="list-style-type: none"> • Poročila o napredovanju projekta • Poročila o aktivnostih • Fizični napredek povezan z: <ul style="list-style-type: none"> -Načinom in obliko nadzora -Podrobnim izvedbenim načrtom -Načrti/izvedbeni načrti

C	VODENJE EVIDENC	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
C.3	Ali se zapiski ter druga dokazila vseh sestankov odborov, podskupin in komisij ustrezno hranijo?				<ul style="list-style-type: none"> • Struktura vodstva projekta • Struktura poročanja (kdo, kako, kdaj in kako pogosto) • Poročilo o napredku • Zapiski iz sestankov
C.4	Ali so spremembe poročil, spremembe proračuna/ dejansko stanje, predstavljene odboru/ vodstvu projekta?				<ul style="list-style-type: none"> • Dosežki oz. odstopanja od finančnih poročil • Poročilo o vrednotenju • Kontrola donosov

D	ZADEVE POVEZANE Z ZAPOSLENIMI	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
D.2	Na kakšen način se zaposluje vodja projekta in sodelavce na projektu?				
D.3	Kako deluje sistem izplačevanja plač?				
D.4	Ali obstajajo primerna navodila, ki so povezana s potovanjem in drugimi povezanimi izdatki?				

E	SVETOVALCI	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
E.1	Kakšen je postopek selekcije in imenovanja svetovalcev/zunanjih strokovnjakov? Ali je v skladu z navodili javnega naročanja?				Ali je bila opravljena raziskav trga glede tarif, cen,...?

F	ČEZMEJNI ELEMENT	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
----------	-------------------------	-----------	-----------	---------------	-----------------------

F	ČEZMEJNI ELEMENT	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
F.1	<p>Ali je zabeleženo redno sodelovanje med končnimi upravičenci znotraj projekta?</p> <p>Ali so vsi partnerji vključeni v izvajanje in upravljanje projekta?</p> <p>Ali kontrolni sistem končnega upravičenca podpira stalen pregled čezmejnega sodelovanja?</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Sporazum o partnerstvu • Načrt izvajanja • Zapiski sestankov – datumi/pravilnost • Ovrednotenje/Mejniki • Poročilo o napredku • Ustrezna evidenca o sofinanciranju

G	SPLOŠNO	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
G.1	<p>Ali se projekt izvaja skladno s cilji, ki so bili dogovorjeni s strani organa upravljanja in/ali pooblaščenca za izvajanje?</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Pridobi dokumentacijo in zabeleži podrobnosti o katerem koli pomembnem odstopanju. Poglej zapiske iz sestankov vodstva projektov. • Metode vrednotenja sledenja napredka • Če so kakšne možnosti ali je bilo to sporočeno izvajalski agenciji, upravnemu odboru • Spremembe proračuna – več ko 10%, 15% pri vsaki kategoriji
G.2	<p>Ali je končni upravičenec zavezanec za DDV?</p> <p>Če je, ali je bil DDV v spisku računov in v zahtevkih pravilno obračunan?</p> <p><i>Zagotovi podrobnosti o davčnem zavezancu ali razloge zakaj ni zavezan.</i></p>				<ul style="list-style-type: none"> • Preveri status glede DDV

G	SPLOŠNO	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
G.3	<p>Ali je končni upravičenec seznanjen z zahtevami projekta glede obveščanja? (Uredba EU 1159/2000)</p> <p>Ali je dokumentirano, da so se zahteve politike izvajale?</p>				<p>Zagotovi dokaze o sledečem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plakati/spominske plošče/prospekti/letaki/ znaki • Oglasi/prijavnica • Politika/usmeritev (Programme Manual) • Poročilo o napredku in poročilo o aktivnostih
G.4	<p>Ali se vodstvo projekta zaveda potrebe, da izpolnjuje politike glede javnih naročil?</p> <p>Kateri procesi, ki zagotavljajo skladnost so uvedeni?</p>				<ul style="list-style-type: none"> • Ali ima pravilnik za javna naročila malih vrednosti? • Ali ima pravilnik za naročanje na podlagi javnih razpisov • Ukrepi povezani z razpisi: <ul style="list-style-type: none"> - oglaševanje/časopisi - uradne objave (Official Journal) - Urad za javna naročila
G.5	<p>Ali je končni upravičenec seznanjen, da mora pri javnih naročilih upoštevati tudi predpise, ki določajo objavo postopkov javnih naročil?</p>				<p>Razpisna politika: uradne objave v Uradnem listu, na skupnem portalu</p>
G.6	<p>Ali register osnovnih sredstev zagotavlja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • popoln opis postavke • serijsko številko, inventarno številko • nakupno ceno • datum nakupa • ocenjeno življenjsko dobo ali datum odpisa 				
G.7	<p>Ali so sredstva EU navedena ločeno in ali se končni upravičenec zaveda pogojev, ki so povezani z njihovim razpolaganjem?</p>				

G	SPLOŠNO	DA	NE	OPOMBE	VRSTA DOKAZILA
G.8	Ali je financirano blago ali storitve na voljo za pregled? Ali so skladni z odobrenim projektom?				
G.9	Ali je končni upravičenec sposoben izpolniti pogoje, ki so navedeni v prijavnici?				
G.10	Ali gre v naveden projektu za obliko državne pomoči? V primeru da, na kakšen način poroča pristojnim institucijam?				
G.11	Ali ima projekt vpliv na okolje? a) Pozitiven b) Nevtralen <i>Projekt z negativnim vplivom na okolje naj ne bi prejemal podpore.</i>				<ul style="list-style-type: none"> Preveri ali je projekt skladen z ocenitvijo Preverjanje dejavnosti/preverjanje na kraju
G.12	Ali končni upravičenec upošteva politiko EU, ki se nanaša na enakost med moškimi in ženskami? Kako?				

ALI JE UPRAVLJANJE PROJEKTA IN NADZORNI SISTEM USTREZEN?	DA	NE
<u>OPOMBE:</u>		

ALI SO BILI MED KONTROLO NA KRAJU SAMEM ZAZNANI KAKŠNI PROBLEMI?	DA	NE
<u>OPOMBE</u>		
<u>NAVEDI VZROKE ZA PROBLEME</u>		

BO/ KAKO BO KONČNI UPRAVIČENEC REŠIL TE PROBLEME?	DA	NE
<u>OPOMBE</u>		

ALI SO PROBLEMI SISTEMATIČNE NARAVE?	DA	NE
ALI NOSIJO TVEGANJE ZA TA PROJEKT?		
ALI NOSIJO TVEGANJE ZA DRUGE PROJEKTE, KI JIH VODI KONČNI UPRAVIČENEC?		

<u>SPLOŠNE OPOMBE IN OPAŽANJA</u>

KLASIFIKACIJSKI ZNAK:			
IZPOLNIL:	FUNKCIJA :	PODPIS :	DATUM:
KONTROLOR:	FUNKCIJA :	PODPIS :	DATUM:

Vir: Interni dokument Oddelka za finančno kontrolo (SVLR).