

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Okorn

Vloga finančnega nadzora pri črpanju evropskih sredstev

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Okorn

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Vloga finančnega nadzora pri črpanju evropskih sredstev

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

*Za vsakogar pride čas, ko se mora potruditi
in na vrh svojih obveznosti uvrstiti sebe.*

(Edelman)

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju red. prof. dr. Bogomilu Ferfili za spodbudne besede in hitre odzive.

Hvala možu Matjažu za podporo, prilagajanje in odrekanje.

Hvala staršem, ki sta kljub vsemu verjela, da zmorem.

Magistrsko nalogo pa posvečam sinu Aneju in hčerki Maruši – vidva sta bila glavna krivca, da je moj študij trajal toliko časa, in hkrati glavni razlog, da sem ga končala.

IZJAVA O AVTORSTVU

VLOGA FINANČNEGA NADZORA PRI ČRPANJU EVROPSKIH SREDSTEV

Vstop Slovenije v Evropsko unijo je pomenil vključitev v izvajanje regionalne strukturne politike, čeprav je Slovenija sredstva iz evropskega proračuna črpala že pred samim vstopom v Unijo. Slovenija je tako postala upravičena do črpanja sredstev, ki so na razpolago iz naslova regionalne in kohezijske politike. Dostop do sredstev pa ne zagotavlja njihove uspešne porabe. Med pripravami na vstop je morala nacionalna zakonodaja prilagoditi evropski, s tem pa tudi zahteve glede nadzora porabe javnih sredstev, ki hkrati vključujejo sredstva, prejeta iz evropskega proračuna. Vse to je vodilo v reformo javnih financ in sistema njihovega nadzora.

Tako kot večina držav članic se je tudi Slovenija soočala z različnimi problemi - od pravil EU, zapletene slovenske zakonodaje, kadrov, slabe komunikacije med ključnimi institucijami in zapoznelostjo zahtevkov za povračilo do nejasnosti različnih navodil - ki so jih odgovorne institucije reševale na podlagi pridobljenih izkušenj.

Nosilni del magistrske naloge je prvostopenjska kontrola nadzora porabe evropskih sredstev kohezijske politike - kdo v Sloveniji izvaja prvostopenjsko kontrolo in na kakšen način, primerjava načina izvajanja kontrol v stari in novi finančni perspektivi, ali so kontrolorji dovolj usposobljeni in strokovni in ali to vpliva na samo črpanje evropskih sredstev. Zadnji del naloge pa zajema primerjavo prvostopenjske kontrole v Sloveniji in na Malt.

Novo programsko obdobje 2007–2013 za Slovenijo pomeni skoraj štirikrat več sredstev na leto kot v prejšnjem obdobju. Iz tega sledi, da je treba dobro vzpostaviti sistem izvajanja kohezijske politike in koristno uporabiti vse pridobljene izkušnje. Kljub poenostavitvam tako slovenske kot tudi evropske zakonodaje pa sistem še vedno ostaja zelo zapleten in na začetku težko razumljiv.

Ključne besede: kohezijska politika, finančna kontrola, administrativna kontrola, kontrola na kraju samem, organ upravljanja.

THE ROLE OF FINANCIAL CONTROL IN THE DRAWING OF EU FUNDS

Despite the fact that Slovenia had drawn funds from the European budget before the accession of Slovenia to European Union, the entry itself meant that Slovenia became involved in the implementation of regional structural policy. Therefore, Slovenia has become eligible for the drawing of funds from regional and cohesion policies. Access to funds, however, does not ensure their effective use. During the preparatory period before the accession, Slovenia had to align its national laws with the European legislation, and this included the control over the use of public funds, including the funds received from the European budget. All this led to a reform of public finances and the system of their control.

Similar to most of the member states, Slovenia was faced with various difficulties, including EU regulations, the complexity of Slovenian legislation, the issue of human resources, the lack of communication among key institutions, late reimbursement claims and lack of clear instructions - all these problems were being resolved by responsible institutions on the basis of previous experience.

The central part of this thesis is focused on the first-level control over the use of European cohesion policy funds – who conducts the first-level control in Slovenia and in what way, a comparison of control implementation in both old and new financial perspective, whether controllers are competent and professional enough and whether all this affects the drawing of European funds in general. The final part of the thesis includes a comparison of the first-level control between Slovenia and Malta.

For Slovenia, the new programming period 2007–2013 means almost four times as many funds per year as in the previous period. Therefore, the system of cohesion policy implementation should be well established and all previous experience effectively applied. Despite the simplifications made by both European and Slovenian legislation, the system remains extremely complicated and at first, difficult to understand.

KEYWORDS: cohesion policy, financial control, administrative control, on-the-spot control, management authority

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	9
1.1 NAMEN IN CILJ	10
1.2 METODE PREUČEVANJA	10
1.3 HIPOTEZE.....	11
2 RAZVOJ EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	12
2.1 ZGODOVINSKI PREGLED.....	12
2.2 CILJI KOHEZIJSKE POLITIKE	16
2.2.1 <i>Konvergenca</i>	16
2.2.2 <i>Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje</i>	16
2.2.3 <i>Evropsko ozemeljsko sodelovanje</i>	17
2.3 IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	18
2.3.2 <i>Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)</i>	18
2.3.2 <i>Evropski socialni sklad (ESS)</i>	19
2.3.3 <i>Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF)</i>	20
2.3.4 <i>Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG)</i>	20
2.3.5 <i>Kohezijki sklad (CF)</i>	21
2.4 KOHEZIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI	22
3 PRORAČUN EU	26
3.1 IZVAJANJE EVROPSKEGA PRORAČUNA	26
3.2 ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT 2004-2006.....	29
3.3 NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013	32
4 ORGANI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE IN NJIHOVA VLOGA	37
4.1 EVROPSKA KOMISIJA	38
4.2 NADZORNI ODBOR	39
4.3 ORGAN UPRAVLJANJA.....	39
4.4 ORGAN ZA POTRJEVANJE	41
4.5 REVIZIJSKI ORGAN	44
4.6 POSREDNIŠKA TELESNA	45
4.7 AGENTI	46
4.8 UPRAVIČENCI.....	46

5 PRVOSTOPENJSKA KONTROLA	47
5.1 KONTROLE PO 4. ČLENU UREDBE 438/2001/ES	48
5.2 KONTROLE PO 13. ČLENU UREDBE 1828/2006/ES	48
5.2.1 <i>Pisni standardi in postopki preverjanj</i>	50
5.2.1.1 <i>Administrativne kontrole</i>	52
5.2.1.2 <i>Kontrole na kraju samem</i>	54
5.2.1.3 <i>Kontrola prenesenih nalog</i>	58
5.3 ORGANI IN OSEBE, KI IZVAJAJO KONTROLE.....	59
6 SISTEM NADZORA PORABE EVROPSKIH SREDSTEV V REPUBLIKI MALTI	63
7 SKLEP	68
8 LITERATURA	71

SEZNAM SLIK

SLIKA 2.1 ORGANIZACIJA IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE.....	24
SLIKA 3.2 PRORAČUNSKI POSTOPEK.....	28
SLIKA 6.3 SISTEM KONTROL V REPUBLIKI MALTI.....	64
SLIKA 6.4 ORGAN UPRAVLJANJA V REPUBLIKI MALTI.....	65

SEZNAM TABEL

TABELA 2.1 KOHEZIJSKA POLITIKA SKOZI ČAS.....	15
TABELA 2.2 SREDSTVA ZA OBDOBJE 2007-2013, RAZDELJENA PO CILJIH.....	17
TABELA 3.3 USPEŠNOST ČRPANJA SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2007 - 2013.....	31
TABELA 3.4 GRAFIČNI PRIKAZ ČRPANJA EVROPSKIH SREDSTEV ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2004-2006.....	31
TABELA 3.5 USPEŠNOST SLOVENIJE PRI ČRPANJU SREDSTEV IZ KOHEZIJSKEGA SKLADA ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2004-2006.....	32
TABELA 3.6 ČRPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE NA DAN 31.12.2010 PO POSAMEZNIH OP.....	34
TABELA 3.7 RAZPOLOŽLJIVA SREDSTVA ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2007-2013.....	36
TABELA 6.8 PRIMERJAVA FINANČNE KONTROLE SLOVENIJE IN MALTE.....	67

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP	bruto družbeni proizvod
EK	Evropska komisija
ERS	Evropsko računsko sodišče
EU	Evropska unija
OLAF	angl. European Anti-Fraud Office
EPD	Enotni programski dokument
DRP	Državni razvojni program
EIB	Evropska investicijska banka
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
SVLR	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
OU	organ upravljanja
NO	nadzorni odbor
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OP	operativni program
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za programsko obdobje 2007–2013
OP ESS	Operativni program človeških virov za programsko obdobje 2007–2013
SRS	Strategija razvoja Slovenije
EIS	Evropski investicijski sklad
MF	Ministrstvo za finance
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MK	Ministrstvo za kulturo
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MzP	Ministrstvo za promet
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
UNP	Urad za nadzor proračuna

1 UVOD

Prvega maja leta 2004 je Evropska unija doživela največjo širitev v svoji zgodovini, saj se ji je pridružilo deset novih članic, med njimi tudi Slovenija. Širitev v takšni meri je postala izziv za ureditev konkurenčnosti in kohezije EU. Vstop Slovenije v EU je pomenil vključitev v izvajanje regionalne strukturne politike, kljub temu, da je Slovenija črpala sredstva iz evropskega proračuna že pred samim vstopom v Unijo. Slovenija je tako postala upravičena do črpanja sredstev, ki so na razpolago iz naslova regionalne in kohezijske politike. Dostop do sredstev pa ne zagotavlja njihove uspešne porabe. Med pripravami na vstop je morala nacionalno zakonodajo prilagoditi evropski, s tem pa tudi zahteve glede nadzora porabe javnih sredstev, ki hkrati vključujejo sredstva, prejeta iz evropskega proračuna. Vse to je vodilo v reformo javnih financ in sistema njihovega nadzora.

Strukturna politika je mehanizem, ki ga Evropska unija uporablja za odpravljanje razlik med različnimi regijami in spodbujanje konvergence. Pri strukturni politiki gre za »skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU, namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja« (Mrak in drugi 2004, 29).

Evropska unija je že kmalu po svojem nastanku spoznala, da so razlike med socialno in gospodarsko razvitostjo različnih območij Evropske unije velika ovira za trajnostni razvoj. Kohezijska politika je tako z vsako širitvijo postajala vse bolj pomembna, dandanes pa predstavlja eno od ključnih področij, s katerimi se ukvarja Evropska unija. Kohezijska politika deluje po načelu solidarnosti, doseganju ciljev pa je namenjen velik del proračunskih sredstev. Poglavitni cilj kohezijske politike je zmanjševanje razlik v razvitosti med območji EU, torej doseganje gospodarske in socialne kohezije.

Črpanje nepovratnih sredstev je urejeno delno centralizirano in delno decentralizirano. Centralizirani programi Evropske unije podpirajo projekte s področij, ki jih Evropska unija dojema kot pomembnejše in za katere meni, da dosegajo cilje, ki jih države članice ne spodbujajo v zadostni meri ali jih ne dojemajo kot prednostne. Centralizirane programe Evropske unije vodi Evropska komisija, ki razpisuje programe in izbira upravičence, ki jim nato dodeli sredstva.

Decentralizirani programi sledijo ciljem, ki so opredeljeni v vsakem programskem obdobju. Trenutno programsko obdobje, imenovano nova finančna perspektiva, se je začelo leta 2007 in bo trajalo do 2013. Cilji programskega obdobja so opredeljeni v programskih smernicah Skupnosti. Delujejo preko strukturnih skladov, Evropskega socialnega sklada (ESS) in Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) ter Kohezijskega sklada. Na podlagi evropskih pravnih podlag države članice, ki so hkrati upravičenke do sredstev, sprejmejo nacionalne akte, ki podrobneje določajo, katerim prednostnim nalogam bo denar namenjen. Države članice vzpostavijo sistem razdeljevanja sredstev in sistem nadzora nad izvajanjem ter porabo sredstev.

1.1 Namen in cilj

Cilj magistrske naloge je predstaviti prvostopenjsko kontrolo nadzora porabe evropskih sredstev kohezijske politike. Ugotavljala sem, kdo v Sloveniji izvaja prvostopenjsko kontrolo in na kakšen način, primerjala način izvajanja kontrol v stari in novi finančni perspektivi, skušala ugotoviti, ali so kontrolorji dovolj usposobljeni in strokovni in ali to vpliva na samo črpanje evropskih sredstev. V zadnjem delu pa bom primerjala prvostopenjsko kontrolo v Sloveniji in na Malti.

1.2 Metode preučevanja

Pri pisanju magistrske naloge sem uporabila deskriptivno metodo, in sicer analizo sekundarnih virov. Analiza znanstvene in strokovne literature mi je omogočila opis osnovnih teoretičnih pojmov ter vpogled v osnovne medsebojne relacije preučevanih pojmov. Hipoteze bom preverila na podlagi analize ustrezne slovenske in evropske zakonodaje ter analize strokovnih člankov in revizijskih poročil. Uporabila sem domačo in tujo literaturo ter vire s področja kohezijske politike, pravne podlage s tega področja, informacije, dosegljive na spletnih straneh nosilcev kohezijske politike in drugih, ter delovne izkušnje na področju izvajanja in nadzora operativnih programov.

Magistrska naloga je razdeljena v sedem poglavij. V prvem poglavju sta opredeljena namen in cilj magistrske naloge. V drugem poglavju bodo predstavljeni razvoj evropske kohezijske politike skozi zgodovino, posamezne strukturne sklade in kohezijski sklad ter izvajanje kohezijske politike v Sloveniji.

V tretjem poglavju bodo na kratko opisani postopek izvajanja evropskega proračuna, stara in nova finančna perspektiva ter pravna podlaga. Pravni red EU namreč vpliva na področje nadzora porabe sredstev in predstavlja osnovo za vzpostavitev sistema v vseh državah članicah, ki porabljajo evropska sredstva in morajo nadzorovati njihovo porabo.

V četrtem poglavju bodo predstavljeni organi finančne kontrole in njihova vloga.

V petem poglavju bodo podrobneje predstavljeni prvostopenjska kontrola oz. pisni standardi in postopki preverjanj ter osebe, ki izvajajo preverjanja. V tem poglavju sem se lotila problematike fluktuacije in usposobljenosti kontrolorjev ter skušala ugotoviti, ali to neposredno vpliva na črpanje evropskih sredstev.

V šestem poglavju sem se lotila opisa malteškega sistema prvostopenjskih kontrol in ga primerjala s slovenskim.

Magistrsko nalogo sem zaključila s sklepnimi ugotovitvami in predlogi za morebitno izboljšanje prvostopenjske kontrole ter usposobljenosti kontrolorjev.

1.3 Hipoteze

H₁: *Sistem izvajanja prvostopenjske kontrole v novi finančni perspektivi 2007–2013 je v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem 2004–2006 bolj vzpostavljen, saj se kontrole izvajajo hitreje in bolj učinkovito.*

H₂: *Strokovnost in usposobljenost kontrolorjev vpliva na sam postopek izvajanja kontrol in posledično tudi na višino počrpanih sredstev.*

H₃: *Malteški sistem prvostopenjske kontrole je primerljiv s slovenskim.*

2 RAZVOJ EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

2.1 Zgodovinski pregled

Zametki pojma kohezijske politike se prvič pojavijo v Rimski pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti leta 1957, kjer so opredeljena načela delovanja Skupnosti, zlasti skladen razvoj gospodarskih dejavnosti, stabilnost, višanje življenjskega standarda in tesnejši odnosi med državami. V skladu z določbami Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti sta bila leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju EKUJS). V 60-ih letih so se začele pojavljati ugotovitve, da odsotnost skupne kohezijske politike omejuje ostale skupne politike, zlasti izvajanje ekonomske in monetarne unije¹ (Bache 1998, 36). Začela so se predpristopna pogajanja z Veliko Britanijo, Irsko, Dansko in Norveško.² Velika Britanija in Irska sta se soočali s precejšnjimi regionalnimi težavami, zato sta se zavzemali za ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR) (Bourne 2003). ESRR je bil ustanovljen leta 1975. Razvoj tega sklada je pripomogel zlasti k nadaljnji krepitvi vloge kohezijske politike Skupnosti in zmanjševanju razlik med njenimi deli. To leto štejemo za začetek kohezijske politike, saj so bila prvič oblikovana pravila za delovanje Skupnosti v smeri povečanja kohezije, ki so zagotovila začetek vseh nadaljnjih reform in predstavljajo temelje načel koncentracije, programiranja, dodatnosti in partnerstva (Allen 2005, 217).

V 80-ih letih so prizadevanja za zmanjševanje razlik med regijami deloma zamrla, saj so se z vidika načela skupnega trga zdela neustrezna (Mrak in drugi 2004, 31). ESRR je postal predmet kritik zaradi premajhnega obsega sredstev, neustreznega sistema nacionalnih kvot in napačne interpretacije načela dodatnosti³.

Leta 1984 je kvotni sistem nadomestil sistem rangov. Za vsako državo sta bili določeni zgornja in spodnja meja intervala sredstev, ki jih je lahko dobila. Države so s tem spodbudili k pripravi programov in projektov, s katerimi so kandidirale za pridobitev sredstev iz ESRR.

¹ Dogovor o vzpostavitvi EMU je nastal leta 1969 na Haaškem vrhu.

² V EU so vstopile leta 1972.

³ Države članice so evropska sredstva obravnavale kot povračilo za sredstva, ki so jih prispevale v proračun EU.

Če so članice predložile zadostno število kakovostnih projektov, so jim bila zagotovljena sredstva za obdobje treh let. Projekte je ocenjevala Evropska gospodarska skupnost v skladu z njenimi cilji in prednostnimi nalogami. S tem je hotela zbrati čim več kakovostnih projektov, da bi tako povečala konkurenco med različnimi predlogi (Jovanovič 1997, 301). Prepletanje delovanja različnih skladov in ustanov, podvajanje sredstev, vključitev novih članic in proces delovanja skupnega notranjega trga so leta 1986 pripeljali do Enotne evropske listine (EEL), ki je postavila temelje za večjo ekonomsko in socialno kohezijo ter reformo regionalne strukturne politike leta 1988 (Mrak in drugi 2004, 31).

Uveljavitev Enotne evropske listine (1986/87)⁴ in prvi paket Delorjevih reform evropskih skladov v finančni perspektivi 1989–1993 so podvojili sredstva, namenjena evropskim skladom, in sicer na 64 milijard ECU oz. 26,8 % proračuna skupnosti (Moussis 2000, 153). S tem je skupnost lažje in hitreje pripravila nove ter slabše razvite članice (Grčijo, Španijo, Portugalsko in Irsko) na uvedbo skupnega evropskega trga in krepitev monetarne politike. Sprejetje Pogodbe o EU je utrdilo ekonomsko in socialno kohezijo. Eden od bistvenih ciljev Pogodbe, poleg ekonomske in monetarne unije ter skupnega trga, je vsesplošen skladen razvoj in zmanjšanje neskladij med stopnjami razvitosti različnih regij. EEL je z zmanjševanjem regionalnih razlik prvič v zgodovini povezala pojem ekonomske in socialne kohezije⁵ ter ugotovila, da strukturni skladi ne predstavljajo edine rešitve tega problema, saj je treba njihovo delovanje povezati z uporabo posojil Evropske investicijske banke (EIB) in koordinacijo nacionalnih regionalnih politik (Allen 2005, 218), prav tako pa je potrebno tudi tesnejše sodelovanje med samimi skladi (Mrak in drugi 2004, 31). Korenita reforma kohezijske politike je prinesla bistvene spremembe, in sicer:

- podvojitev sredstev, namenjenim strukturnim skladom, med letoma 1987 in 1993,
- dokončno izoblikovanje štirih temeljnih načel delovanja strukturnih skladov (koncentracija, programiranje, partnerstvo in dodatnost) in
- določitev prioriteten ciljev prerazdelitve sredstev strukturnih skladov (Bache 1998).

⁴ V pogodbo o EGS so bili vneseni člani 130a–130e (kasneje člani 158–162 PES) o kreptvi ekonomske in socialne kohezije ter zmanjšanju neskladij med različnimi regijami.

⁵ V tem obdobju se je termin kohezija uporabljal za opis politik Skupnosti, usmerjene v zmanjševanje regionalnih in socialnih razlik. Koncept je bil oblikovan kot načelo učinkovitejšega odpravljanja regionalnih gospodarskih razlik, hkrati pa je obljubljal večjo vključenost subnacionalnih akterjev.

Reforma kohezijske politike leta 1988 je sledila naslednjim načelom:

- osredotočenost na prednostne cilje,
- partnerstvo med vsemi relevantnimi političnimi akterji,
- skladnost lokalnih, regionalnih in nacionalnih politik s kohezijsko politiko,
- večletno proračunsko načrtovanje, transparentnost, dodatnost in sistematična evalvacija,
- poenostavitev postopkov in stalen nadzor nad izvajanjem (Wishlade v Lajh 2004, 108).

Po številnih poskusih so bile torej končno izoblikovane enotne smernice kohezijske politike in njena nadaljnja razvojna usmeritev, ob tem pa so bistveno vlogo pridobili subnacionalni akterji, ki jih pri oblikovanju in izvajanju kohezijske politike ne moremo več prezreti.

Leta 1993 je bil ustanovljen Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (FIUR). Amsterdamska pogodba je leta 1997 potrdila potrebo po kohezijski politiki. V obdobju 2000–2006 je kohezijska politika doživela korenito reformo. Finančna perspektiva, imenovana Agenda 2000, je prinesla številne spremembe temeljnih politik EU, bistvena pa je ostala pomoč regijam z razvojnimi zaostanki. Nova finančna perspektiva je ohranila kohezijsko politiko kot enega ključnih elementov solidarnosti v Evropi ter podvojila predpristopno pomoč bodočim državam članicam. Reforme so ohranile pomoč regijam z razvojnimi zaostanki⁶ kot bistvo kohezijske politike, novost pa je bil boj proti nezaposlenosti (Allen 2005, 223). Ključno vodilo reforme je bilo izboljšanje učinkovitosti instrumentov kohezijske politike, vodenja in upravljanja posameznih skladov ter razjasnitev dela odgovornosti, ki so jo prevzele posamezne stranke (Mrak in drugi 2004).

⁶ Regije, ki imajo največje težave z infrastrukturo, ustvarjanjem gospodarske aktivnosti in zagotavljanjem poklicnega izpopolnjevanja (Mrak, 2004:32).

Tabela 2.1: Kohezijska politika skozi čas

1957	Podpis Rimske pogodbe, ki v preambuli napoveduje krepitev gospodarske skupnosti kot sredstvo usklajenega razvoja in zmanjševanja razlik med regijami.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada (ESS).
1962	Ustanovitev Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), ki naj bi evropski proračun porazdelil med najrevnejše dele skupnosti.
1986	Enotna evropska listina (EEL) postavi temelje kohezijske politike, ki naj bi premostila težave enotnega trga zlasti v južnih, manj razvitih državah.
1989-1993	Evropski svet v Bruslju oznanja začetek delovanja solidarnostnih skladov, ki jih danes imenujemo Strukturni skladi.
1992	Maastrichtska pogodba poleg gospodarske in denarne unije ter enotnega trga določi kohezijo kot eno od prednostnih nalog Unije. Ustanovljen je Kohezijski sklad za podporo projektom na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah.
1994-1999	Evropski svet v Edinburghu odloči, da bo skoraj tretjino celotnega proračuna EU namenil financiranju sistema Strukturnih skladov. Obstoječim skladom se pridruži še poseben finančni instrument za ribištvo (FIUR).
1997	Amsterdamska pogodba znova potrjuje zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000-2006	Evropski svet potrjuje spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Programu PHARE se pridružita predpristopni instrument (ISPA) in Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (SAPARD), ki sta namenjena krepitevi razvoja držav kandidat v Srednji in Vzhodni Evropi.
2007	Veljati začne nova finančna perspektiva 2007–2013.

Vir: European Commission 2004; Evropska komisija 2004.

2.2 Cilji kohezijske politike

158. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti navaja dva splošna cilja, in sicer zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij ter zmanjšanje zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželjem. Trije glavni cilji evropske kohezijske politike so konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter ozemeljsko sodelovanje.

2.2.1 Konvergenca

Evropska komisija kot temeljno načelo cilja konvergence navaja spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav prave konvergence v najmanj razvitih državah in regijah. Gre za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja in učinkovitost upravljanja (Zalaznik 2005). V okvir tega cilja sodi 84 regij v 17 državah članicah, katerih BDP je manjši od 75 % povprečnega BDP EU, in 16 regij z BDP-jem, ki je le rahlo višji od povprečja. Za regije, ki so nad povprečjem, se pomoč postopoma ukinja.

V členu 122(2) Pogodbe ES je navedeno, da morata Evropska komisija in Evropska centralna banka enkrat na dve leti oziroma na zahtevo države članice z odstopanjem, torej države članice, ki ne sodi v evrsko območje, Svetu poročati o napredku v zvezi s konvergenco. Konvergenčno poročilo se pripravlja enkrat letno od leta 1996 naprej.

Leta 2006 sta bila izvedena dva sklopa ocene konvergence. Konvergenčno poročilo o pripravljenosti Slovenije so na njeno željo pripravili maja 2006. Slovenija je izpolnjevala vsa konvergenčna merila in je bila tako pripravljena na sprejetje evra januarja 2007.

2.2.2 Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

Cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja je namenjen spodbujanju ekonomskih in socialnih sprememb v regijah s strukturnimi težavami (Mrak in drugi 2004). Razvojni programi regijam pomagajo predvideti in spodbujati gospodarske spremembe z inovacijami in družbenim znanjem, podjetništvom, varstvom okolja in izboljšanjem njihove dostopnosti, obenem pa naj bi spodbujali nova in boljša delovna mesta. Za ta sredstva je upravičenih 168

regij. Ta cilj igra ključno vlogo pri preprečevanju novih neenakosti v regijah, ki so prizadeta zaradi neugodnih socialnoekonomskih dejavnikov (Zalaznik 2005).

2.2.3 Evropsko ozemeljsko sodelovanje

Cilj Evropskega ozemeljskega sodelovanja je okrepiti čezmejno sodelovanje s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, transnacionalno sodelovanje z namenom povezanega ozemeljskega razvoja ter medregijsko sodelovanje in izmenjavo izkušenj (Evropska komisija). Aktivnosti tega cilja so usmerjene v obmejna območja držav članic in držav kandidat. Cilj torej spodbuja uravnotežen, skladen in trajen razvoj evropskega prostora (Zalaznik 2005).

Tabela 2.2: Sredstva za obdobje 2007–2013, razdeljena po ciljih:

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

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2011.

2.3 Izvajanje evropske kohezijske politike

Kohezijska politika Evropske Unije (EU) se nanaša na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik med različnimi geografskimi območji. Izvajanju kohezijske politike je namenjena več kot tretjina evropskega proračuna. Države z razvojnim zaostankom lažje dohitevajo najrazvitejše države, razvitejše države pa s tem pridobivajo trg in investicijske priložnosti. Kohezijska politika deluje po sistemu finančne solidarnosti, saj se prispevki posamezne države porazdelijo med manj razvite regije. Za izvajanje kohezijske politike so se razvili številni inštrumenti (Mrak in drugi 2004, 34–35):

- strukturni skladi, kohezijski sklad, kmetijski sklad za razvoj podeželja, sklad za ribištvo, predpristopna pomoč, pobude Skupnosti in inovativne akcije, tehnična pomoč, ki delujejo po načelu solidarnosti in državam oz. regijam podeljujejo nepovratna sredstva ter
- Evropska investicijska banka in drugi finančni inštrumenti, ki državam oz. regijam nudijo pomoč v obliki ugodnih posojil oz. neposrednega investiranja v projekte, ki so v skladu s cilji EU.

2.3.1 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)

Ustanovljen je bil leta 1975 z namenom spodbujanja ekonomske in socialne kohezije, njegov osnovni cilj pa je bil zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU. Sredstva iz ESRR se uporabljajo za štiri osnovne namene:

- investicije za izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest,
- investicije v infrastrukturo,
- podpora tehnične pomoči, ki podpira investicije v izobraževanje in zdravstvo,
- podpora endogenega razvoja s pomočjo ukrepov, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne iniciative in aktivnosti malih ter srednjih podjetij.

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

2.3.2 Evropski socialni sklad (ESS)

Ustanovljen je bil leta 1958 za izboljšanje in povečanje zaposlovanja v EU. Njegova politika zaposlovanja je osredotočena na pet področij:

- aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti,
- razvoj socialne sfere,
- vseživljenjsko učenje in sistemi izpopolnjevanja,
- premostitev ekonomskih in socialnih sprememb,
- enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk.

Glavni namen ESS ostaja spodbujanje zaposlovanja v EU. Trenutno se več kot 200 milijonov delavcev v Evropi sooča z novimi izzivi – zahtevami po novih znanjih in spretnostih, povečano uporabo informacijske tehnologije v delovnih procesih, globalizacijo, s težavami mladih pri iskanju prve zaposlitve, staranjem evropskega prebivalstva ipd. ESS predstavlja glavni element Strategije EU za rast in delovna mesta, ki je usmerjena k izboljšanju kakovosti življenja državljanov EU. Z možnostjo izobraževanja in usposabljanja jim omogoča več znanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev. Državam članicam pomaga, da evropsko delovno silo in države članice bolje pripravi na nove, globalne izzive. ESS pri tem posebno pozornost namenja invalidnim osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginaliziranim skupinam, ki se težje vključujejo v trg dela. Za doseganje omenjenih ciljev je v programskem obdobju 2007–2013 iz omenjenega sklada državam članicam EU in

regijam razdeljeno približno 75 milijard evrov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko- ESS 2011).

2.3.3 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF)

Ustanovljen je bil leta 1964 z naslednjimi cilji:

- krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov,
- preoblikovanje kmetijske proizvodnje in razvoj gospodarstva ter podpora razvoju dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce,
- zagotavljanje primerne življenjskega standarda kmetovalcev,
- zagotavljanje pomoči pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih območjih z namenom zaščite okolja in podeželja.

Sklad je razdeljen na dva oddelka: jamstvenega in usmerjevalnega. Jamstveni je namenjen podpori trajnostno zastavljenega kmetovanja. Ukrepi usmerjevalnega dela so opredeljeni v 3. prednostni nalogi enotnega programskega dokumenta: prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Cilji, ki naj bi bili v okviru teh ukrepov doseženi, so povečanje konkurenčnosti omenjenih dejavnosti, ustvarjanje ugodnih pogojev za zaslužek in bivanje prebivalstva, ki deluje znotraj teh dejavnosti, kot tudi trajnostna raba virov ter varstvo okolja (Gospodarska zbornica Slovenije, 2005).

2.3.4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG)

Deloval je v okviru Kmetijskega sklada, leta 1993 pa je postal samostojni instrument oz. sistem Skupnosti za ribištvo in marikulturo. Sklad si prizadeva za:

- trajno ravnovesje med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
- povečanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva,
- povečanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja ter
- prispevanje k oživitvi območij, odvisnih od ribištva in marikulture.

V nadaljevanju se bom osredotočila na Kohezijski sklad, ki je predmet mojega preučevanja prvostopenjske finančne kontrole.

2.3.5 Kohezijski sklad (CF)

Ustanovljen je bil leta 1994, deloval pa naj bi skupaj z že obstoječimi strukturnimi skladi, saj je kohezija postala predpogoj za sodelovanje na skupnem notranjem trgu in v monetarni uniji. Gre za poseben solidarnostni sklad, zasnovan kot instrument krepitve ekonomske in socialne kohezije štirih slabše razvitih držav (Grčije, Portugalske, Irske in Španije), katerih BDP na prebivalca je nižji od 90 % povprečja EU. Sklad naj bi s sofinanciranjem projektov na področju varstva okolja in prometne infrastrukture za čezevropska omrežja državam pomagal pri pripravah na vstop v ekonomsko in monetarno unijo. Ko članica preseže določen kriterij, do pomoči iz sklada ni več upravičena. Pomoč sklada je torej namenjena zagotavljanju pogojev za znižanje javnega deficita, kar je eden od pogojev za vstop v Evropsko monetarno unijo.

Glavna razlika med Kohezijskim skladom in strukturnimi skladi je, da je pomoč pri prvem dodeljena za posamezen projekt v dogovoru med Evropsko komisijo in državo članico, in da je teritorialna osnova država članica EU in ne regija, kot je to pri strukturnih skladih. Podpora sklada je pogojna, kar pomeni, da je financiranje, ki se odobri državi članici, mogoče preklicati. Do tega pride, če se država članica ne drži izvajanja programa konvergence za ekonomsko in monetarno unijo⁷, kar pomeni čezmerni javnofinančni primankljaj⁸. Dokler se naraščanje primanjkljaja ne ustavi, novih projektov ni mogoče odobriti.

Kohezijska politika EU ima izjemno pomembno vlogo pri uravnoteženju gospodarskega in socialnega razvoja EU. Njen glavni namen je vplivati na ekonomske in socialne dejavnike, ki povečujejo razlike v razvoju med državami in posameznimi regijami, ter preprečiti nadaljnja regionalna neskladja tako, da z instrumenti kohezijske politike prenese sredstva EU v problematične regije.

⁷ Pakt stabilnosti in rasti.

⁸ Več kot 3 % za Španijo, Portugalsko in Grčijo; vse nove države članice so se o višini tega praga pogajale posamezno glede na svoj primanjkljaj v trenutku pristopa.

Za doseganje svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spremenijo njihovo gospodarsko in socialno strukturo. Gospodarska kohezija tako odpravlja neenakosti med članicami EU.

2.4 Kohezijska politika v Sloveniji

Politika pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja se je v Sloveniji začela že v zgodnjih sedemdesetih letih 20. stoletja, ko je bil sprejet prvi Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Zakon je na osnovi treh kriterijev (narodnega dohodka na prebivalca, deleža kmečkega prebivalstva in deleža zaposlenega prebivalstva) določil občine, ki so veljale za manj razvite in za katere so bili pripravljene posebni ukrepi. Manj razvita območja so v tistem času obsegala 18,9 % površine in 18,2 % prebivalstva Slovenije.

Kriteriji, območja in ukrepi za pospeševanje so se spreminjali vsakih pet let. Konec leta 1990 je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, ki se je osredotočal zlasti na reševanje demografskih problemov. Zakon je strnjena in demografsko ogrožena območja opredelil na osnovi dveh kriterijev – indeksa staranja in indeksa rasti prebivalstva (Pečar 2002, 14).

Sistem pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v 70-ih in 80-ih letih je sicer dal določene pozitivne rezultate, a je bil kljub vsemu premalo učinkovit. Pozitivni rezultati so bili vidni zlasti v izboljšanju opremljenosti z gospodarsko in družbeno infrastrukturo na slabše razvitih območjih, pri čemer je struktura gospodarstva postajala vse bolj pestra, zaposlenost pa se je povečevala hitreje od slovenskega povprečja. Kljub vsemu pa so precejšen problem predstavljala delovno intenzivna vlaganja, zaradi česar velik del izobražene mladine na teh območjih ni dobil zaposlitve in odseljevanje prebivalstva se je nadaljevalo.

Razloge za neuspešnost regionalne politike v 90-ih lahko strnemo v naslednje štiri vzroke (Majcen 2004):

- zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, saj je bila regionalna politika po osamosvojitvi potisnjena v ozadje.
- Osredotočanje le na demografske kazalce.

- Neuskklajenost sektorskih politik. Sektorske politike imajo v Sloveniji izredno močno vlogo, zato je z vidika razvoja posamezne regije izredno pomembno, da se zagotovi povezava in koordinacija načel, ciljev, strategij ter ukrepov sektorskih politik, ki imajo velik vpliv na regionalni razvoj.
- Odsotnost regionalne strukturne politike. Slovenska ekonomska politika je bila vodena izrazito centralistično, saj regionalna raven v vodenju posameznih politik nima pomembnejše vloge, kar pa je deloma pogojeno tudi z odsotnostjo pokrajin.

Za začetek reforme slovenske regionalne politike šteujemo sprejetje Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list Republike Slovenije, št. 60/99) leta 1999 in sprejetje Strategije regionalnega razvoja leta 2001. V letu 2002 so se zaključili procesi institucionalne izgradnje, obenem pa so se načela slovenske regionalne politike postopoma začela uveljavljati tudi v praksi. Tega leta se je namreč začela bolj dosledno izvajati ciljna naravnost regionalne politike, kar pomeni, da so tudi ministrstva, javni skladi in agencije začeli upoštevati regionalne kriterije, tako da so bile spodbude v večji meri dodeljene občinam in regijam, ki so najbolj zaostajale v razvoju (Pečar 2002, 19).

Novembra 2005 je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list Republike Slovenije, št. 93/05), ki določa cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine razvojne politike v Republiki Sloveniji in Evropski uniji na državni, regionalni in lokalni ravni, dodeljevanje razvojnih spodbud ter postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja (ZSRR-1, 2005).

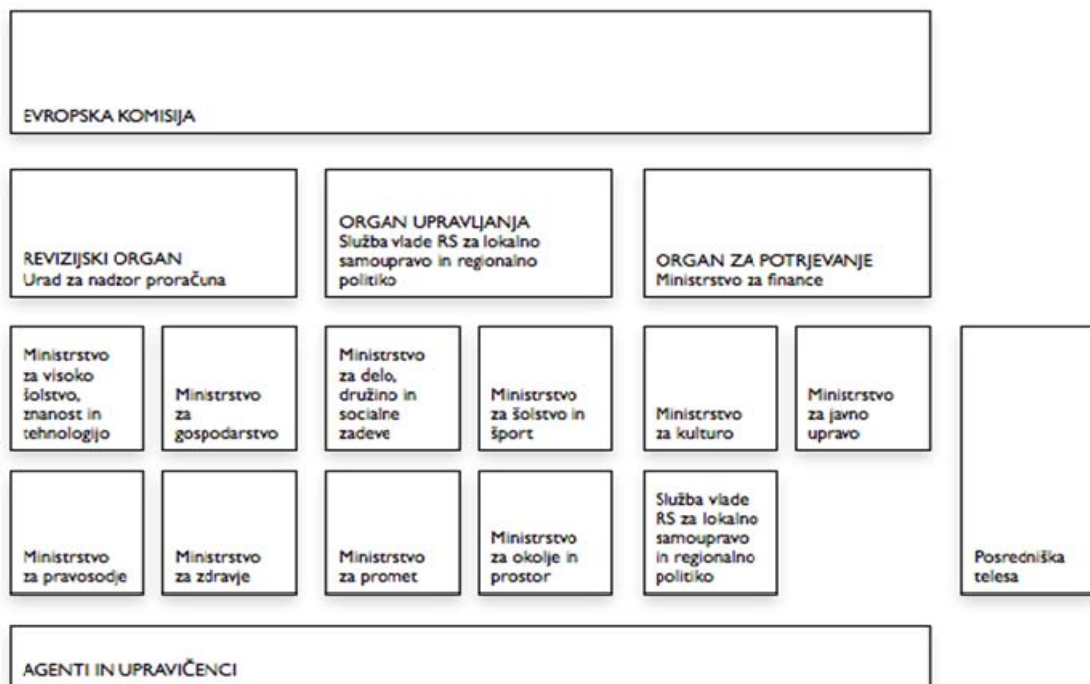
Regionalna politika Vlade Republike Slovenije je v preteklih letih uresničevala strategijo regionalnega razvoja Slovenije iz leta 2001, ko je bil njen cilj zaustaviti povečevanje regionalnih razvojnih razlik do leta 2006 in trend preusmeriti v pospešeno gospodarsko rast ter prestrukturiranje tudi najbolj odmaknjenih slovenskih regij, ki so se soočale z največjimi razvojnimi problemi (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010).

Slovenija je z vključitvijo v EU postala upravičena do črpanja kohezijskih sredstev – sredstev iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. V razvojno obdobje 2001–2006 se je Slovenija vključila s pripravo Državnega razvojnega programa 2001–2006 in sklenitvijo Enotnega programskega dokumenta za obdobje 2004–2006, mednarodne pogodbe z Evropsko komisijo.

V tem obdobju je bila Slovenija neto prejemnica sredstev iz proračuna EU, saj je iz njega prejela več, kot je vanj vplačala. Slaba tretjina je bila namenjena kmetijstvu, petina strukturni politiki iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada za projekte na področju okolja in prometne infrastrukture, dobra šestina notranji politiki (vzpostavitev Schengenske meje, raziskave in razvoj, izobraževanje, kultura, zaposlovanje, okolje, zdravje idr.), četrtnina pavšalnim povračilom (za krepitev denarnih tokov in proračunsko izravnavo) in šestina predpristopni pomoči.

Sistem izvajanja kohezijske politike je v Sloveniji že od samega začetka centraliziran. Slovenija se je namreč na podlagi kratkih izkušenj, pridobljenih v obdobju izvajanja predpristopnih instrumentov, v tem programskem obdobju odločila, da ohrani centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike.

Slika 2.1: Organizacija izvajanja kohezijske politike



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011

Vlada RS je v programskem obdobju 2004–2006 spremenila sistem izvajanja. Glavna sprememba je bila v tem, da je funkcijo posredniškega telesa za ESRR in ESS prenesla z Ministrstva za gospodarstvo in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

V novem programskem obdobju oz. finančni perspektivi v obdobju 2007–2013 je Slovenija izpogajala 4,2 milijarde evrov sredstev, vključno z evropskim teritorialnim sodelovanjem, kar je skoraj štirikrat več kot v prejšnjem programskem obdobju. Pripravila je NSRO⁹, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, in tri operativne programe¹⁰, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje sredstev:

- operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je na razpolago 1.710 milijonov evrov,
- operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je na razpolago 756 milijonov evrov in
- operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je na razpolago 1.635 milijona evrov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

⁹ NSRO je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko, hkrati pa določa povezavo med prednostnimi nalogami EU na eni in strateškimi ter izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani. NSRO predstavlja podlago za pripravo operativnih programov v okviru skladov kohezijske politike (povzeto po NSRO 2008).

¹⁰ Operativni program je izvedbeni programski dokument NSRO-ja, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za izvajanje. Potrdi ga Evropska komisija z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij (ibid).

3 PRORAČUN EU

Evropska unija je glede svoje pravne oblike, obsega in kompleksnosti edinstvena organizacija. Njen proračun je povezan z mnogimi sloji različnih procedur, tako v okviru evropskih institucij kot tudi v državah članicah in državah, ki so upravičene do njenih sredstev. Vodenje je oteženo zaradi številnih programov, milijonov upravičencev in vključevanja velikega števila različnih organizacij v državah članicah, ki predstavljajo administrativne in kulturne razlike (Caldeira v Garcia Crespo 2005, 184).

Skupni letni proračun temelji na finančni perspektivi, torej dogovoru o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov Evropske unije za večletno obdobje, hkrati pa predstavlja temeljni okvir za evropske politike v določenem proračunskem obdobju. Proračun EU v nobenem letu ne sme izkazovati primanjkljaja, kar pomeni, da morajo biti proračunski prihodki uravnoteženi s proračunskimi odhodki. Zgornje meje posameznih kategorij so določene v finančni perspektivi. Sredstva iz proračuna se preko različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice. Znatno del sredstev iz proračuna je namenskih in jih posamezna država članica lahko črpa le na podlagi projektov, ki jih odobri Evropska komisija. Slovenija tako finančnih sredstev iz evropskega proračuna ne prejema samodejno, temveč je višina prejetih sredstev odvisna od priprave programov črpanja (Lazarević 2007).

Proračun za 2011 največ sredstev namenja kmetijstvu, za kar je predvidenih 56,4 milijarde evrov, sledi regionalna politika z 41,7 milijarde evrov. Za infrastrukturo, raziskave in konkurenčnost bo na voljo skupno 11,6 milijarde evrov, za upravo 8,1 milijarde, za zunanjo politiko pa 7,1 milijarde evrov. Za dejavnosti, ki so se začele leta 2011, a se v tem letu ne bodo nujno končale, je predvidenih 141,8 milijarde evrov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

3.1 Izvajanje evropskega proračuna

Evropska komisija je v skladu s Pogodbo o ustanovitvi EU odgovorna za izvajanje evropskega proračuna in ta odgovornost je neprenosljiva. Pogodba namreč v svojem 205. členu določa, da Komisija izvaja proračun v skladu z določbami uredb, izdanih na podlagi 209. člena, na svojo odgovornost in v mejah dodeljenih sredstev, pri čemer mora upoštevati načela preudarnega finančnega vodenja. Pogodba o ustanovitvi tudi države članice

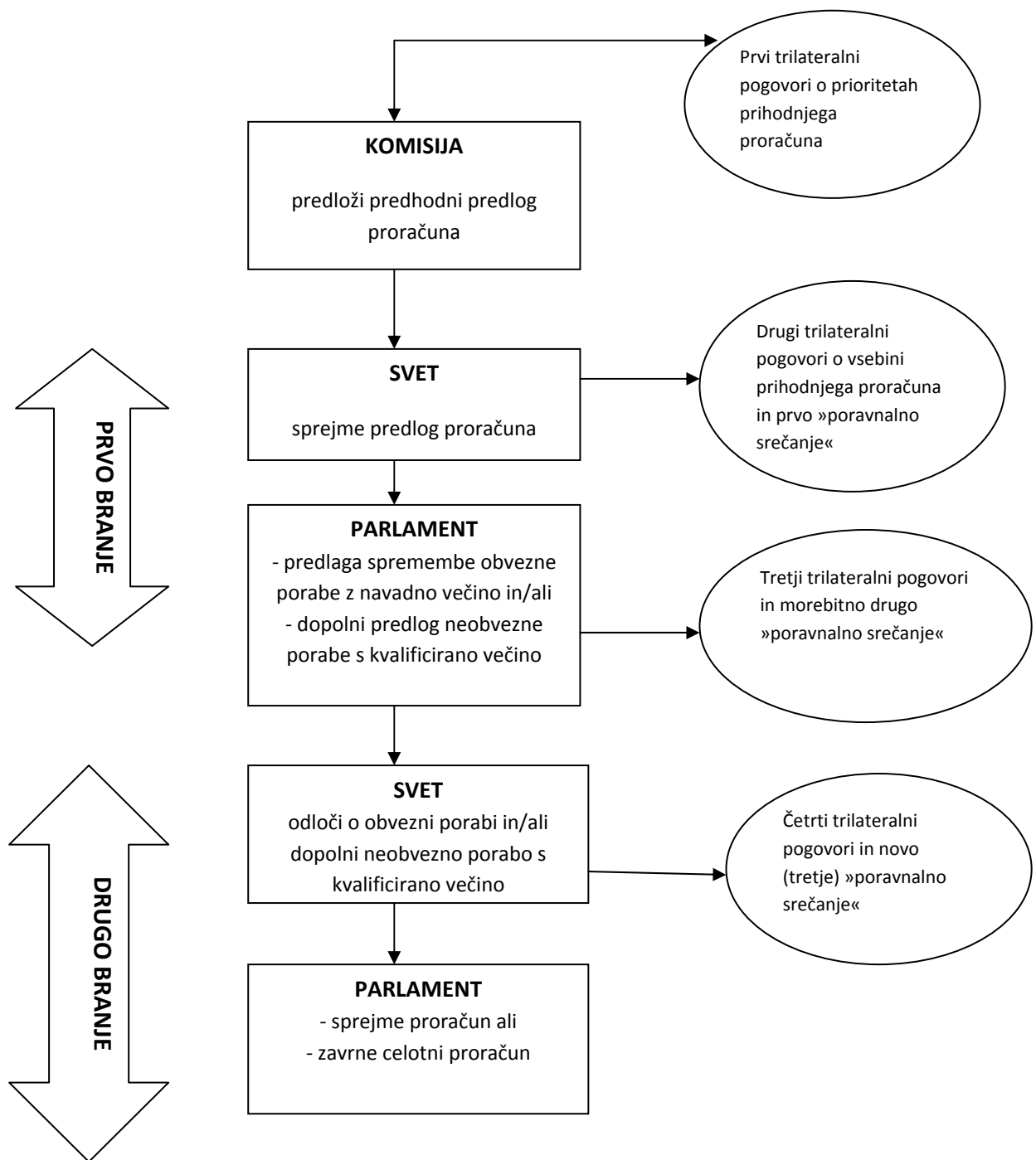
zavezuje, da varujejo finančne interese Evropske skupnosti pred prevaro in nepravilnostmi. Pri tem morajo ravnati tako, kot da bi šlo za njihove lastne finančne interese (Maher 1999).

Proračun EU se financira iz lastnih sredstev in drugih prihodkov. Lastna sredstva so sredstva, ki samodejno pripadajo EU za financiranje njenega proračuna, brez sprejemanja dodatnih sklepov na nacionalni ravni. Skupni znesek lastnih sredstev, ki je potreben za financiranje proračuna, so skupni odhodki, od katerih se odštejejo drugi prihodki, hkrati pa ne sme presegati 1,24 odstotkov bruto nacionalnega dohodka EU. Osnovna pravila o sistemu lastnih sredstev so določena v Sklepu Sveta¹¹, ki ga je soglasno sprejel in so ga ratificirale vse države članice, drugi prihodki pa so tisti del splošnega proračuna, ki se ne financira iz lastnih sredstev. Vključuje davke in druge odbitke od osebnih prejemkov zaposlenih v institucijah EU, bančne obresti, prispevke držav nečlanic, povračila neporabljene pomoči Skupnosti, zamudne obresti in saldo iz prejšnjega leta.

Sprejemanje proračuna Evropskih skupnosti je v Pogodbi opredeljeno v poglavju Finančni predpisi. Proračun se sprejema za obdobje enega leta. Pripravijo ga posamezne institucije Skupnosti in ga posredujejo Komisiji, ki nato pripravi osnutek skupnega proračuna. Osnutek, ki vsebuje povzetek skupnega izkaza odhodkov in prihodkov Skupnosti, Komisija predloži Svetu in Parlamentu. Komisija lahko predlog proračuna v postopku sprejemanja dopolnjuje in spreminja. Svet nato pripravi predlog proračuna v skladu z 272. členom Pogodbe in ga posreduje Parlamentu. Parlament po uskladitvi s Svetom in Komisijo sprejme proračun za naslednje leto (Šubelj 2005).

¹¹ Sklep Sveta št. 2000/597/ES, Euratom.

Slika 3.2: Proračunski postopek



Vir: Feldin 2003, 59

3.2 Enotni programski dokument 2004–2006

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo postala njena polnopravna članica, s čimer je dobila možnost črpanja nepovratnih sredstev iz skladov in programov EU. Iz naslova kohezijske politike je Slovenija v obdobju 2004–2006 lahko črpala sredstva strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in dveh pobud Skupnosti - INTERREG¹² in EQUAL¹².

Za potrebe izvajanja strukturnih instrumentov je bila Slovenija obravnavana kot ena regija – regija NUTS II¹³. Na ravni teritorialnih statističnih enot NUTS II se dodeljujejo sredstva iz Cilja 1¹⁴. Vanj so vključene evropske regije, katerih BDP na prebivalca ne presega 75 % povprečja EU.

EPD 2004–2006 je programski dokument s strategijo in prednostnimi nalogami, ki obsegajo večletne ukrepe in jih je mogoče uresničevati s pomočjo enega ali več strukturnih skladov, enega ali več drugih obstoječih finančnih instrumentov in Evropske investicijske banke.

Prednostne naloge EPD-ja so bile (Enotni programski dokument 2004–2006, 2004):

- *spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti* – spodbujanje razvoja inovacijskega okolja, razvoja turističnih destinacij, izboljšanje razvoja podpornega okolja za podjetništvo, gospodarska infrastruktura in javne storitve,

¹²INTERREG je največja pobuda Skupnosti Evropske unije, ki se financira iz ESRR. Njegov cilj je povečati ekonomsko in socialno kohezijo s spodbujanjem čezmejnega, medregionalnega in transnacionalnega sodelovanja, s čimer bi dosegli uravnotežen razvoj na območju celotne Skupnosti.

EQUAL spodbuja nove metode za boj proti diskriminaciji in neenakosti vseh vrst.

¹³NUTS je sistem razporeditve regij, ki ga uporablja Evropska komisija. Pri strukturnih skladih so najpomembnejše regije NUTS II in NUTS III. Celotna Slovenija je obravnavana kot regija NUTS II, imamo pa tudi 12 statističnih regij na ravni NUTS III, vendar jim sredstva skladov v programskem obdobju 2004–2006 niso bila namenjena.

¹⁴Cilj 1 je eden od treh ciljev evropske kohezijske politike. Sredstva iz Cilja 1 so namenjena manj razvitim regijam, katerih bruto domači proizvod na prebivalca ne presega 75 % povprečja EU. Cilju 1 sta namenjeni dve tretjini vseh sredstev strukturnih skladov, najvišja stopnja sofinanciranja v programskem obdobju 2004–2006 je bila 75 %. Pomoč iz Cilja 1 se dodeljuje regijam na ravni statističnih enot NUTS II.

- *znanje in razvoj človeških virov* - razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela, pospeševanje socialnega vključevanja, vseživljenjsko učenje, spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti;
- *prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva* – izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov, naložbe v kmetijska gospodarstva, diverzifikacija kmetijskih dejavnosti, investicije v gozdove za izboljšanje gozdarske in ekološke vrednosti gozdov, trženje kakovosti kmetijskih in živilskih proizvodov, posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov ter ribogojstvo;
- *tehnična pomoč* – obveščanje javnosti, študije, vrednotenja, računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje ter vodenje in izvajanje programov.

V Enotnem programskem dokumentu si je Slovenija zastavila naslednje cilje:

- povprečna letna rast BDP po višji stopnji kot v skupini EU-15, s čimer naj bi se postopno zmanjšal zaostanek v BDP na prebivalca za povprečjem EU;
- rast zaposlenosti: gospodarska rast naj bi se odražala v ustvarjanju novih delovnih mest in ohranjanju obstoječih;
- uravnotežen regionalni razvoj (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

Začetek črpanja sredstev strukturnih skladov je bil za Slovenijo zelo slab, saj je v prvem letu uspela pridobiti zgolj 15 % razpoložljivih sredstev, čemur pa je sledila hitra rast in ob koncu leta 2005 je celotno črpanje znašalo že 19,9 %.

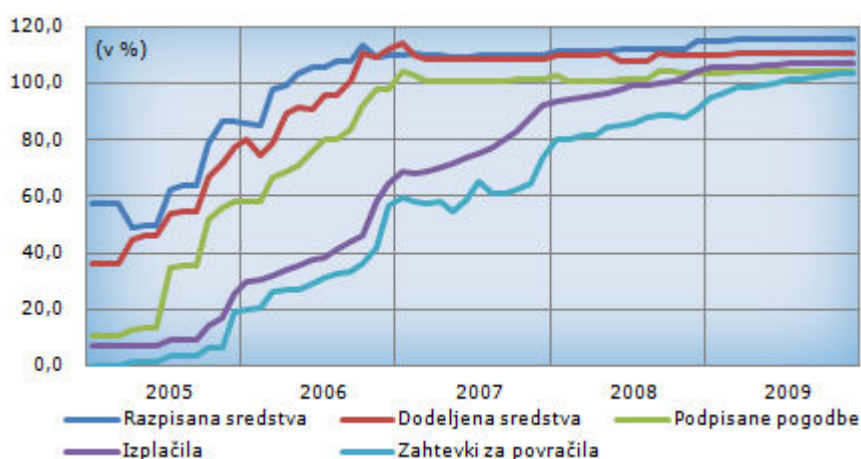
Višina načrpanih sredstev se je z leti povečevala in do konca programskega obdobja je Sloveniji uspelo pridobiti slabih 60 % razpoložljivih sredstev. Najbolj uspešna je bila pri črpanju sredstev iz ESRR, saj je pridobila kar 83,5 % vseh razpoložljivih sredstev, kar je skoraj 50 % več, kot je pridobila iz ESS-ja, in skoraj 250 % več kot iz EKUJS-a in FIUR-ja. Najbolj učinkovita je bila v zadnjih dveh mesecih programskega obdobja, saj se je njena učinkovitost povečala za 14 odstotkov. Vse to kaže na dejstvo, da so bili projekti iz ESRR-ja veliko bolje pripravljene kot pa projekti iz ostalih skladov.

Tabela 3.3: Uspešnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov za programsko obdobje 2004–2006

	Stanje do 31.12.2005	Stanje do 30.4.2006	Stanje do 31.10.2006	Stanje do 31.12.2006
ESRR	29,7 %	38,9 %	60,4 %	83,5 %
ESS	14,0 %	17,7 %	27,6 %	41,7 %
EKUJS in FIUR	2,6 %	12,7 %	16,1 %	22,2 %
SKUPAJ	19,9 %	27,3 %	42,2 %	59,4 %

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010

Tabela 3.4: Grafični prikaz črpanja evropskih sredstev za programsko obdobje 2004–2006



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010

Pri črpanju sredstev iz Kohezijskega sklada Slovenija prav tako ni bila uspešna. V letu in pol ji je uspelo pridobiti le 28 % vseh razpoložljivih sredstev, v nadaljnjih mesecih pa je črpanje povečala le za 4 %. Ob koncu programskega obdobja 2004–2006 je tako uspela pridobiti le 34,46 % vseh razpoložljivih sredstev.

Tabela 3.5: Uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev iz kohezijskega sklada za programsko obdobje 2004–2006

	Stanje do 30.4.2006	Stanje do 30.6.2006	Stanje do 31.10.2006	Stanje do 31.12.2006
Kohezijski sklad	28,06 %	28,51 %	32,79 %	34,46 %

Vir: Kirbiš 2008

3.3 Nova finančna perspektiva 2007–2013

Slovenija je v obdobju 2007–2013 upravičena do sredstev kohezijske politike iz naslova cilja konvergenca. Tako ima 4,2 milijard evrov evropskih sredstev, ki jih je treba porabiti do konca leta 2015¹⁵.

Slovenija evropska sredstva usmerja zlasti v dejavnosti, ki bodo pospešile družbeno-ekonomski razvoj in prispevale k zmanjšanju regionalnih razlik. Projekti se tako osredotočajo na teritorialno sodelovanje, spodbujanje trajnostnega razvoja, visoko stopnjo zaposljivosti in razvoj zaostalih evropskih regij, podeželja ter mestnih okolij.

Slovenija z razpoložljivimi sredstvi in ob upoštevanju Strategije razvoja Slovenije ter Programa reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji prednostno financira razvojno-investicijske prioritete Državnega razvojnega programa. Poseben poudarek je namenjen uresničevanju lizbonskih ciljev, t.j. spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju delovnih mest, čemur naj bi Slovenija namenila 60–65 % izdatkov. Na podlagi sprejetega in z EU usklajenega Nacionalnega strateškega referenčnega okvira 2007–2013 (NSRO)¹⁶, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, je Slovenija pripravila tri operativne programe¹⁷, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje sredstev.

¹⁵ Gre za skrajne roke, ko je treba Evropski komisiji posredovati dokazila o nastanku upravičenih javnih izdatkov.

¹⁶ NSRO je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko, hkrati pa določa povezavo med prednostnimi nalogami EU na eni ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani. NSRO predstavlja podlago za pripravo operativnih programov v okviru skladov kohezijske politike.

¹⁷ Operativni program je izvedbeni programski dokument NSRO-ja, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje, potrdi pa ga Evropska komisija z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij.

V luči spremenjenih družbeno-ekonomskih razmer, ki jih je povzročila svetovna gospodarska in finančna kriza, in učinkovitega odzivanja nanje je Slovenija pristopila k pripravi predloga sprememb Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 ter izvedla ustrezne prerazporeditve sredstev v okviru posameznih razvojnih prioritet Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.

Slovenija poleg navedenih operativnih programov v finančnem obdobju 2007–2013 izvaja še operativne programe cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« ESRR, kjer je na razpolago 104 mio EUR. Sodeluje v petih čezmejnih programih, in sicer z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško ter v okviru Jadranske pobude.

V okviru transnacionalnega sodelovanja je Slovenija udeležena v štirih programih (območje Alp, Srednje Evrope, Jugovzhodne Evrope in Mediterana), v okviru medregionalnega sodelovanja pa prav tako v štirih programih, in sicer INTERREG IVC¹⁸, INTERACT II¹⁹, ESPON²⁰ ter URBACT²¹ (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

Navedeni dokumenti in ostali sprejeti izvedbeni dokumenti, kot sta Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 in Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, predstavljajo osnovo za izvajanje kohezijske politike.

¹⁸ INTERREG IVC je program za medregionalno sodelovanje.

¹⁹ Eden od horizontalnih programov Evropske kohezijske politike in njenega Cilja 3 – Evropsko teritorialno sodelovanje je tudi program INTERACT II. Program je namenjen izboljšanju vodenja in upravljanja s programi teritorialnega sodelovanja. Ta cilj želi doseči s povečanjem učinkovitosti in racionalnosti programov preko razširjanja znanja in poznavanja procedur ter dobrih praks, z uskladitvijo postopkov. Upravičenci programa so organi upravljanja, skupni tehnični sekretariati, nadzorni odbori, nacionalne kontaktne točke, organi certificiranja in revizijski organi.

²⁰ Osnovni namen programa Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja (ESPON) je omogočati podporo za izvajanje evropskih politik in vzpostaviti evropsko znanstveno omrežje sodelovanja na področju prostorskega razvoja.

²¹ Glavni cilj programa je izboljšati učinkovitost trajnostno naravnanih celovitih razvojnih urbanih politik v Evropi z namenom izvajanja lizbonske in göteborgske strategije.

Do konca decembra 2010 je bilo v okviru vseh treh operativnih programov:

- potrjenih za 3,5 mrd EUR instrumentov (EU del in lastna udeležba), kar predstavlja 149,9 % razpoložljivih pravic porabe 2007–2010,
- potrjenih za 2,7 mrd EUR operacij (EU del in lastna udeležba), kar predstavlja 114,7% razpoložljivih pravic porabe 2007–2010,
- podpisanih pogodb v vrednosti 2,3 mrd EUR (EU del in lastna udeležba) oz. 98,2 % razpoložljivih pravic porabe 2007–2010,
- izplačanih sredstev iz državnega proračuna v vrednosti 1,3 mrd EUR (EU del in lastna udeležba), kar predstavlja 55,4 % razpoložljivih pravic porabe 2007–2010,
- posredovanih zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje v vrednosti 911,4 mio EUR (EU del), kar predstavlja 54,7 % razpoložljivih pravic porabe 2007–2010 in
- certificiranih zahtevkov za povračilo na EK v vrednosti 731,8 mio EUR (EU del), kar predstavlja 43,9 % razpoložljivih pravic porabe 2007–2010 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2011).

Tabela 3.6: Črpanje sredstev kohezijske politike na dan 31.12.2010 po posameznih OP

OP ROPI	stanje 31.12.10	% glede na pravice porabe	
		2007–2010	2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	1.855.411.468	-	-
Pravice porabe 2007–2010	712.310.183	-	38,4
Vrednost potrjenih instrumentov od 1.1.2007 do 31.12.10	920.889.545	129,3	49,6
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	907.535.053	127,4	48,9
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do 31.12.10)	529.535.800	74,3	28,5
Izplačana sredstva kohezijske politike* - kumulativa (od 1.1.2007 do 30.11.10)	249.475.123	37,0	14,2
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	218.048.667	50,2	13,3
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	210.454.519	48,5	12,9

OP RR	stanje 31.12.10	% glede na pravice porabe	
		2007–2010	2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	2.080.293.561	-	-
Pravice porabe 2007–2010	1.143.137.564	-	55,0
Vrednost potrjenih instrumentov od 1.1.2007 do 31.12.10	1.934.269.507	169,2	93,0
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	1.201.015.107	105,1	57,7
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do 31.12.10)	1.201.015.107	105,1	57,7
Izplačana sredstva kohezijske politike* - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	812.669.669	71,1	39,1
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	560.250.860	64,4	32,8
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	413.471.758	47,5	24,2

OP RČV	stanje 31.12.10	% glede na pravice porabe	
		2007–2010	2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	889.058.088	-	-
Pravice porabe 2007–2010	479.506.262	-	53,9
Vrednost potrjenih instrumentov od 1.1.2007 do 31.12.10	645.429.476	134,6	72,6
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	570.432.904	119,0	64,2
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do 31.12.10)	563.228.901	117,5	63,4
Izplačana sredstva kohezijske politike* - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	218.462.928	45,6	24,6
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	133.093.502	36,8	17,6
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	107.913.367	29,8	14,3

Vsi OP-ji	stanje 31.12.10	% glede na pravice porabe	
		2007–2010	2007–2013
Pravice porabe 2007–2013	4.824.763.117	-	-
Pravice porabe 2007–2010	2.334.954.009	-	48,4
Vrednost potrjenih instrumentov od 1.1.2007 do 31.12.10	3.500.588.528	149,9	72,6
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	2.678.985.708	114,7	55,5
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do 31.12.10)	2.293.779.807	98,2	47,5
Izplačana sredstva kohezijske politike* - kumulativa (od 1.1.2007 do 31.12.10)	1.294.614.631	55,4	26,8
Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	911.393.029	54,7	22,2
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do 31.12.10 (kumulativa 1.1.07–31.12.10) - EU del	731.839.644	43,9	17,8

Vir: MFP, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010

Slovenija se je v finančni perspektivi 2007–2013 pogajala kot ena regija, medtem ko bo v naslednjem finančnem obdobju zaradi razvitosti države razdeljena na vsaj dve regiji, kar pomeni, da sedanji sistem upravljanja ne bo več primerljiv in bo treba preiti na decentraliziran sistem.

Tabela 3.7: Razpoložljiva sredstva za programsko obdobje 2007–2013

Operativni program	Sklad	Sredstva EU (v €, tekoče cene)
OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	ESRR	1.709.749.522
OP razvoja človeških virov	ESS	755.699.370
OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture	KS	1.411.569.858
	ESRR	224.029.886
	Skupaj	1.635.599.744
Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESRR	96.941.042
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278
Skupaj:		4.205.304.956

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007

4 ORGANI IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE IN NJIHOVA VLOGA

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 in Uredba 1083/2006/ES določata vloge, ki morajo biti zagotovljene pri izvajanju kohezijske politike. Vsaka država članica določi, kateri organ bo izvajal določeno vlogo.

V skladu s 4. členom Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013:

- »Organ upravljanja opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov iz drugega odstavka 1. člena te uredbe v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja, opredeljene v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES. Vlogo organa upravljanja za operativne programe izvajajo notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Notranje organizacijske enote službe, ki izvajajo vlogo organa upravljanja, opredeljuje akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.
- Organ za potrjevanje opravlja naloge, opredeljene v 61. členu Uredbe 1083/2006/ES, in je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, Nacionalni sklad.
- Posredniško telo izvaja naloge, ki so mu bile prenesene s strani organa upravljanja s sklepom organa upravljanja na ravni instrumenta. Posredniško telo lahko svoje naloge prenese na agenta ob predhodnem soglasju organa upravljanja, pri čemer je posredniško telo odgovorno za zakonitost in pravilnost izvajanja prenesenih nalog.
- V vlogi posredniškega telesa so lahko naslednji neposredni proračunski uporabniki:
 - Ministrstvo za gospodarstvo,
 - Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
 - Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
 - Ministrstvo za šolstvo in šport,
 - Ministrstvo za kulturo,

- Ministrstvo za promet,
 - Ministrstvo za okolje in prostor,
 - Ministrstvo za pravosodje,
 - Ministrstvo za zdravje,
 - Ministrstvo za javno upravo in
 - Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Revizijski organ opravlja naloge, opredeljene v 62. členu Uredbe 1083/2006/ES, in je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.

Pristojni organ za sodelovanje z Evropsko komisijo, Uradom za boj proti goljufijam (v nadaljnjem besedilu: OLAF) opravlja naloge poročanja o nepravilnostih pri porabi sredstev kohezijske politike OLAF-u in je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance.«

4.1. Evropska komisija

Nadzor nad porabo sredstev strukturnih skladov se izvaja v obliki revizij, ki jih opravljajo notranjerevizijske enote direktoratskih, odgovornih za poslovanje skladov. Pri sami izvedbi revizij so v pomoč notranjerevizijska služba Komisije kot tudi zunanje revizijske hiše. V obdobju 2004–2006 je zunanje revizijske storitve opravljala revizijska hiša Deloyt, v novem programskem obdobju pa revizije za Evropsko komisijo opravlja revizijska hiša Ernst & Young.

Cilj revizij Evropske komisije je:

- preverjanje sistemov upravljanja in nadzora, da bi določili, v kakšni meri so države članice vzpostavile ustrezne sisteme upravljanja in nadzora ter v kakšni meri ti sistemi dajejo ustrezno zagotovilo glede pravne veljave in zakonitosti osnovnega delovanja,
- preverjanje izdatkov s ciljem določiti točnost izdatkov, predloženih Komisiji za sofinanciranje in višino neupravičenih stroškov,

- določanje višine neupravičenih izdatkov, pri katerih se je kontrola sistemov upravljanja in nadzora držav članic izkazala za neustrezno (Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukturne sklade 2003, 6).

4.2 Nadzorni odbor

V skladu z Uredbo 1083/2006/ES država članica za vsak operativni program ustanovi nadzorni odbor, ki nadzira izvajanje operativnega programa, prepričati pa se mora tudi o učinkovitosti in kakovosti izvajanja. V skladu s 65. členom Uredbe 1083/2006/ES opravlja naloge, s katerimi še pred dejanskim začetkom pomoči skladov vpliva na njeno izvajanje.

V Sloveniji sta bila ustanovljena nadzorni odbor za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in pa skupni nadzorni odbor za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture ter Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. V oba nadzorna odbora so vključeni predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih in socialnih partnerjev, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti (Nadzorni odbori v programskem obdobju 2007–2013, 2010). V nadzornih odborih za vse tri operativne programe v vlogi svetovalcev sodelujejo tudi predstavniki ustreznih direktorats Komisije, Evropske investicijske banke in Evropskega investicijskega sklada.

4.3 Organ upravljanja

Organ upravljanja je vsak nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ oziroma javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnih programov, odgovoren pa je tudi za upravljalna preverjanja. Vsaka država članica lahko določi enega ali več posredniških teles za izvajanje posameznih nalog organa upravljanja, tudi za izvedbo upravljalnih preverjanj. Kljub prenosu nalog pa odgovornost ostaja organu upravljanja.

Skladno s 60. členom Uredbe 1083/2006/ES je organ upravljanja po načelu dobrega finančnega poslovanja odgovoren za poslovanje in izvajanje operativnih programov. Nadzor izvaja tako, da sam opravlja določena preverjanja, hkrati pa omogoča izvajanje nadzora drugim organom oz. institucijam.

V skladu z Uredbo mora za vsak operativni program izdati opis sistema OSUN²², v katerem za vsako posredniško telo opredeli in opiše celotni sistem.

Po členu 60b Uredbe 1083/2006/ES je odgovoren za preverjanja, ki se nanašajo na resničnost in upravičenost izdatkov, sofinanciranih iz strukturnih skladov. Sem sodijo preverjanja dobave sofinanciranih proizvodov in storitev ter resničnost nastalih stroškov. Preverjanja podrobneje opredeljuje 13. člen Uredbe 1828/2006/ES, o čemer bom pisala v naslednjem poglavju.

Organ upravljanja mora poleg nadzora nad porabo sredstev na podlagi Uredbe 1083/2006/ES in Uredbe 1828/2006/ES:

- vzpostaviti pisne standarde in postopke kontrol,
- za vsako opravljeno kontrolo voditi evidenco, v kateri morajo biti navedeni rezultati preverjanj, datum preverjanj in ukrepi, sprejeti z ugotovljenimi nepravilnostmi,
- ustrezno hraniti celotno dokumentacijo izdatkov in kontrol, ki mora biti na voljo Komisiji in Evropskemu računskemu sodišču,
- usmerjati delo nadzornih odborov in zagotavljati dokumentacijo, potrebno za spremljanje kakovosti operativnih programov ter
- pripraviti letno in končno poročilo o izvajanju operativnih programov.

Organ upravljanja v Sloveniji za vse tri operativne programe cilja 1 je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ustanovljena je bila 26.1.2005 z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Uradni list RS, št. 7/05; 122/07). Ima tri delovna področja:

- področje lokalne samouprave,
- področje regionalnega razvoja in
- področje evropske kohezijske politike.

²² Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program.

Organ upravljanja je v postopku porabe sredstev evropske kohezijske politike odgovoren Komisiji za vzpostavitev ustreznih kontrolnih postopkov, hkrati pa mora zagotoviti pravilno porabo sredstev. Organ upravljanja je namreč tisti, ki mora vzpostaviti ustrezen sistem notranjih kontrol v postopku črpanja evropskih sredstev.

4.4 Organ za potrjevanje

59. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 opredeli organ za potrjevanje. Organ za potrjevanje je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, ki ga določi država članica, da potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani Evropski komisiji.

Slovenski organ za potrjevanje v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013 (Uradni list RS, št. 41/2007) je Ministrstvo za finance.

Naloge Ministrstva za finance v vlogi organa za potrjevanje za sredstva strukturnih in kohezijskega sklada so opredeljene z:

- 61. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006
- 8. členom Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013

61. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 določa naslednje naloge organa za potrjevanje:

1. pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in pripravo zahtevkov za izplačila ter njihovo posredovanje Komisiji;
2. potrjevanje, da:
 - a. je izkaz o izdatkih točen, izhaja iz zanesljivega računovodskega sistema in temelji na preverljivih spremnih dokumentih;
 - b. so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi predpisi Skupnosti in nacionalnimi pravili in da so nastali zaradi projektov, ki so bili izbrani za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za program, in v skladu s predpisi Skupnosti in nacionalnimi predpisi;
3. zagotavljanje (za namen izdajanja potrdil), da je od organa za upravljanje prejel dovolj informacij o izvajanju postopkov in preverjanju glede izdatkov, prikazanih na izkazih o izdatkih;

4. upoštevanje (za namen izdajanja potrdil) rezultatov vseh revizij, ki jih je opravil revizijski organ oziroma so bile opravljene v njegovi pristojnosti;
5. vodenje elektronskih računovodskih evidenc izdatkov, predloženih Komisiji;
6. vzdrževanje evidence o izterljivih zneskih in zneskih, ki so bili umaknjeni po preklicu celotnega prispevka za določen projekt ali dela tega prispevka. Izterjane zneske se povrne v splošni proračun Evropske unije, in sicer pred zaprtjem operativnega programa, tako da se jih odšteje od naslednjega izkaza o izdatkih.

Osmi člen Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS, št. 41/2007) določa naslednje pristojnosti, odgovornosti in naloge organa za potrjevanje:

1. prejetje plačil iz naslova prispevka Skupnosti s strani Evropske komisije in vodenje obrestnega podračuna za posamezni sklad ter evidence o vseh transakcijah;
2. potrjevanje izjave o izdatkih in potrjevanje zahtevkov za plačila ter njihovo posredovanje Evropski komisiji;
3. potrjevanje, da je izkaz o izdatkih točen, izhaja iz zanesljivega računovodskega sistema in temelji na preverljivih spremnih dokumentih;
4. potrjevanje, da so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili ter da so nastali zaradi projektov, ki so bili izbrani za sofinanciranje v skladu z merili, ki veljajo za program, in v skladu s pravili Skupnosti ter nacionalnimi pravili;
5. izvrševanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti na podlagi posameznega zahtevka za povračilo v državni proračun;
6. predpisovanje obrazca za zahtevek za povračilo z obveznimi prilogami;
7. izdajanje navodil;
8. vnašanje podatkov o statusih zahtevkov za povračilo v sistem ISARR;
9. zagotavljanje (za namen izdajanja potrdil), da je od organa upravljanja prejel dovolj informacij o izvajanju postopkov in preverjanju glede izdatkov, ki so prikazani na izkazih o izdatkih;
10. upoštevanje rezultatov vseh revizij, ki jih je opravil revizijski organ oziroma so bile opravljene v njegovi pristojnosti (za namen izdajanja potrdil);
11. vodenje elektronskih računovodskih evidenc izdatkov, predloženih Evropski komisiji;

12. pridobivanje in pregledovanje zapisov ter dokumentov v zvezi z operacijami, ki se financirajo iz sredstev kohezijske politike, kot tudi za preverjanje na kraju samem na vseh ravneh;
13. vodenje evidence in obveščanje neposrednega proračunskega uporabnika ter organa upravljanja o prejetih, odobrenih in zavrnjenih zahtevkih za povračilo;
14. izdajanje zahtevkov za vračilo, vodenje evidence o zahtevanih in izvršenih vračilih ter pripravljanje letne izjave o zahtevanih vračilih, ki jo predloži revizijskemu organu;
15. priprava in predložitev napovedi zahtevkov za plačilo sredstev kohezijske politike za tekoče in naslednje leto;
16. po potrebi priprava navodila organu upravljanja za posredovanje podatkov organu za potrjevanje, ki se nanašajo na pripravo napovedi zahtevkov za plačilo iz sredstev kohezijske politike;
17. priprava in posredovanje poročil o nepravilnostih in ukrepih za njihovo odpravo v skladu z navodili pristojnega organa za sodelovanje z OLAF organu upravljanja;
18. omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov Evropske unije in Republike Slovenije, ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in redno obveščanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih.

Organ za potrjevanje je s »Smernicami za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013«, izdanimi na osnovi 6. točke prvega odstavka 8. člena Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS, št. 41/2007), predpisal vsebino zahtevka za povračilo, ki ga mora predložiti neposredni proračunski uporabnik, da upraviči porabo sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko. Zahtevak za povračilo je del revizijske sledi certificiranih upravičenih izdatkov in predstavlja vezni člen med agregatnimi zneski, certificiranimi Evropski komisiji, in »računovodskimi evidencami izdatkov«, predloženimi Evropski komisiji v računalniški obliki.

Iz sistema upravljanja in nadzora izhaja, da se vsi predhodno omenjeni podatki zbirajo v informacijskem sistemu organa upravljanja za spremljanje – ISARR, nato pa se elektronsko posredujejo organu za potrjevanje. Organ za potrjevanje vse zgoraj naštetе podatke, ki jih organ upravljanja posreduje v elektronski obliki, vnese v svoj informacijski sistem - IS-PA2007. Na osnovi podatkov o upravičenih izdatkih, vključenih v »Zahtevak za povračilo«,

»Seznam plačanih/preverjenih računov«, »Seznam plačanih/preverjenih zahtevkov za izplačilo« in »Poročilo o izplačilih iz državnega proračuna«, organ za potrjevanje opravi navzkrižno preverjanje prejetih podatkov.

Preverjanje, ki ga opravi organ za potrjevanje, vključuje preverjanje podatkov na osnovi vgrajenih samodejnih kontrol v informacijskem sistemu IS-PA2007, vsebinsko preverjanje podatkov na osnovi ročnih kontrolnih list in po potrebi preverjanje resničnosti podatkov pri organu upravljanja, posredniških telesih in upravičencih.

Pozitivni rezultat preverjanja je podlaga za avtorizacijo posameznega zahtevka za povračilo in izvršitev povračila ustreznega deleža prispevka Skupnosti v državni proračun. Organ za potrjevanje na podlagi rednega preverjanja stanja, števila in višine avtoriziranih zahtevkov za povračilo po posameznih programih/skladih, upoštevanja letne napovedi zahtevkov za plačilo do Evropske komisije, pravila $n+2$ oziroma $n+3$ ²³ ter razpoložljivosti sredstev na namenskih računih pripravi nabor avtoriziranih zahtevkov za povračilo, ki jih je mogoče vključiti v izkaz o izdatkih in pripadajoči zahtevek za plačilo (Ministrstvo za finance, Sredstva kohezijske politike).

4.5 Revizijski organ

Glavne naloge revizijskega organa so (Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013, 2008:87–88):

- revizije, s katerimi se preverja učinkovitost sistema upravljanja in nadzora (sistemske revizije), in revizije operacij,
- izdaja mnenj na podlagi nadzora in revizij o učinkovitosti delovanja sistema upravljanja in nadzora,

²³ To pravilo pomeni, da mora država članica Evropski komisiji predložiti zahtevke za plačilo v višini finančnega načrta za leto »n« najkasneje do konca leta, ki sledi letu »n«. Za strukturne sklade in Kohezijski sklad v programskem obdobju 2007–2013 za države članice, ki so k Evropski uniji pristopile po 1. maju 2004, v prvih treh letih izvajanja velja pravilo »n+3«.

- priprava in posredovanje revizijske strategije Komisiji najkasneje v devetih mesecih po potrditvi operativnega programa,
- posredovanje letnih poročil o nadzoru Komisiji,
- sporočanje informacij o pomembnih ugotovitvah glede sistema poslovanja in notranjega nadzora vseh udeležencev v postopkih izvajanja kohezijske politike organu upravljanja, organu za potrjevanje in revidiranim udeležencem,
- priprava in posredovanje izjave o zaključku,
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov EU in RS, ukrepanje v skladu s priporočili iz končnih poročil misij in seznanitev organa upravljanja o izvedenih ukrepih.

V Sloveniji je za vse tri operativne programe cilja »konvergenca« določen Urad RS za nadzor proračuna (UNP) kot samostojen organ v sestavi Ministrstva za finance RS.

4.6 Posredniška telesa

Posredniško telo je »vsako javno ali zasebno telo ali služba, ki deluje v pristojnosti organa upravljanja ali organa za potrjevanje, ali ki v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo operacije« (Uredba 1083/2006/ES).

Neposrednih teles organa za potrjevanje v Sloveniji ni. V skladu z Uredbo o izvajanju v RS v njegovi vlogi nastopajo neposredni proračunski uporabniki, in sicer:

- Ministrstvo za gospodarstvo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- Ministrstvo za šolstvo in šport,
- Ministrstvo za kulturo,
- Ministrstvo za promet,
- Ministrstvo za okolje in prostor,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za zdravje,

- Ministrstvo za javno upravo in
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

V skladu z Zakonom o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/1999, 2. odstavek 65. člena) so posredniška telesa odgovorna za zakonito, namensko, učinkovito in gospodarno ravnanje s proračunskimi sredstvi.

4.7 Agenti

V Uredbi o izvajanju v Republiki Sloveniji (2007) so agenti opredeljeni kot osebe zasebnega ali javnega prava, ki jim neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenesejo določene naloge. Uredba 1083/2006/ES agentov ne predvideva. V slovenskem sistemu se namreč agenti pojavijo kot subjekti, ki niso neposredni proračunski uporabniki (npr. Slovenski podjetniški sklad, Tehnološka agencija republike Slovenije, Sklad RS za razvoj kadrov in štipendije idr.).

4.8 Upravičenci

Uredba 1083/2006/ES določa, da so upravičenci izvajalci, organi ali podjetja javnega ali zasebnega prava, ki so odgovorni za zagon in izvajanje operacij. V Sloveniji se v vlogi upravičencev večinoma pojavljajo mala in srednje velika podjetja, javne agencije, zavodi, javni zavodi, javni skladi in občine. Sedmi člen slovenske Uredbe o izvajanju določa, da »morajo upravičenci zagotavljati pravilno izvajanje operacij, preverjanje dobavljenega blaga, izvedene storitve ali gradnje in zahtevka za izplačilo s poročilom s strani izvajalca«.

5 PRVOSTOPENJSKA KONTROLA

Uredba 1083/2006/ES v svojem 14. členu opredeljuje, da se splošni evropski proračun, ki je dodeljen skladom, izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Evropsko komisijo. Naloge izvrševanja proračuna se prenesejo na države članice, zato morajo te sprejeti zakonodajne, ureditvene, upravne in druge ukrepe za zaščito finančnih interesov Evropske skupnosti, s katerimi naj bi zagotovile uporabo sredstev v skladu z veljavnimi pravili in načeli. V skladu s finančno uredbo, ki se uporablja za evropski proračun²⁴, je treba vzpostaviti uspešno in učinkovito notranjo kontrolo, primerno za posamezni način upravljanja in skladno z ustreznimi predpisi posameznih sektorjev.

Prvostopenjska kontrola predstavlja prvi in bistveni nadzor nad porabo sredstev, medtem ko je naloga ostalih stopenj nadzora usmerjena predvsem v preverjanje kakovosti opravljenega dela pri prvostopenjski kontroli. Za izvajanje prvostopenjske kontrole je zadolžena posamezna država članica, ki mora vzpostaviti ustrezno kontrolno enoto. Naloga prvostopenjske kontrole je potrditev upravičenih izdatkov, ki jih v okviru posameznih programov uveljavljajo končni upravičenci. Kontrolor mora biti pri svojem delu neodvisen od izvajanja projektnih aktivnosti in finančnega poslovanja, hkrati pa mora informacije, ki jih pridobi pri svojem delu, varovati kot poslovno skrivnost oz. mora spoštovati načela o varovanju podatkov (Financial Management Handbook 2007, 110).

Prvostopenjska kontrola pomeni stoo odstotni pregled vseh izdatkov, ki jih za povračilo v okviru posameznih programov zahteva končni upravičenec. Do sofinanciranja so upravičeni le tisti izdatki, ki so skladni s sprejetimi pravili in so nastali izključno med izvajanjem projekta, za katerega so bila dodeljena sredstva. Glavni cilj prvostopenjske kontrole je zagotoviti:

²⁴ Uredba sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni ureditvi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (Ur.l. št. 24, z dne 16.9.2002, str. 1), spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (Ur.l. št. 390 z dne 30.12.2006, str. 1) in Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1525/2007 z dne 17. decembra 2007 (Ur.l., št. 343 z dne 27.12.2007, str. 9), popravljeno s Popravkom, Ur. l. št. 99 z dne 14.4.2007, str. 18 in Popravkom, Ur.l. št. 48 z dne 22.2.2008, str. 88.

- resničnost navedenih izdatkov za izvajanje projektov, sofinanciranih v okviru posameznih programov,
- skladnost izdatkov projekta s pogoji, ki veljajo za posamezen program, skladnost z veljavnimi nacionalnimi in evropskimi predpisi, ki urejajo področje kohezijske politike EU, ter skladnost s pogodbo o sofinanciranju,
- skladnost izvajanja projekta z nacionalnimi predpisi in predpisi EU, ki se nanašajo na javna naročila, državno pomoč, varstvo okolja in enakost med spoloma (Izda 2007).

5.1 Kontrole po 4. členu Uredbe 438/2001/ES

Sistemi upravljanja in nadzora vključujejo postopke za preverjanje zagotavljanja sofinanciranih izdelkov in storitev ter resničnost navedenih izdatkov, pa tudi zagotavljanje upoštevanja pogojev, določenih v ustrezni odločbi Komisije po 28. členu Uredbe (ES) št. 1260/1999 ter veljavnih nacionalnih predpisih in predpisih Skupnosti, ki se nanašajo zlasti na upravičenost izdatkov za pomoč iz Strukturnih skladov v okviru določene pomoči, javna naročila, državne pomoči (vključno s pravili o združevanju pomoči), varstvo okolja in enakost med moškimi in ženskami.

Postopki določajo, da se preverjanja posameznih aktivnosti zabeležijo na kraju samem. V evidencah se navedejo naslednji podatki: opravljeno delo, rezultati preverjanj in ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Kadar fizična ali upravna preverjanja niso temeljita, ampak opravljena na vzorcu aktivnosti, je treba v evidencah predstaviti izbrane aktivnosti ter opisati metodo vzorčenja (Uredba 438/2001/ES 2001, 1).

5.2 Kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES

Nova Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES ne govorijo več o »kontrolah«, temveč o »upravljalnih preverjanjih«. Upravljalna preverjanja (angl. *Management verifications*) so opredeljena v členu 60(b) Uredbe 1083/2006/ES, podrobneje pa jih določa 13. člen Uredbe 1828/2006/ES. Za upravljalna preverjanja se pogosto uporablja izraz »kontrole po 13. členu«. Gre za skupek

postopkov preverjanj, ki jih natančneje opredeljujejo Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES.

13. člen Uredbe 1828/2006/ES določa, da:

1. »Organ za upravljanje zagotovi, da so upravičenci zaradi izbire in potrditve operacij v skladu s členom 60(a) Uredbe (ES) št. 1083/2006 obveščeni o posebnih pogojih v zvezi s proizvodi in storitvami, dobavljenimi v okviru operacije, načrtom financiranja, rokom za izvajanje ter finančnimi in drugimi informacijami, ki jih je treba hraniti in sporočati. Preden je sprejeta odločitev o potrditvi, se organ za upravljanje prepriča, da upravičenec lahko izpolni te pogoje.«
2. »Preverjanje, ki ga izvede organ za upravljanje v skladu s členom 60(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006, zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike operacij, če je to primerno.

Preverjanje zagotavlja, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni in da so operacije in izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj. Preverjanje vključuje naslednje postopke: (a) upravno preverjanje vsakega zahtevka za povračilo, ki ga predložijo upravičenci; (b) preglede posameznih operacij na kraju samem.«

3. »Kadar se pregledi na kraju samem iz odstavka 2(b) izvajajo na podlagi vzorca za operativni program, organ za upravljanje vodi evidenco, ki opisuje in utemeljuje metodo vzorčenja ter opredeljuje operacije ali poslovne dogodke, izbrane za pregled. Organ za upravljanje določi velikost vzorca, ki v zadostni meri zagotavlja zakonitost in pravilnost poslovnih dogodkov, pri čemer upošteva stopnjo tveganja, ki jo organ za upravljanje določi za vrsto zadevnih upravičencev in operacij. Metodo vzorčenja pregleda vsako leto.«
4. »Organ za upravljanje pripravi pisne standarde in postopke za preverjanje iz odstavka 2 ter za vsako preverjanje vodi evidenco, v kateri so navedeni naslednji podatki:

opravljeno delo, datum in rezultat preverjanja ter ukrepi, sprejeti v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.«

5. »Kadar je organ za upravljanje tudi upravičenec v okviru operativnega programa, ureditev preverjanja iz odstavkov 2, 3 in 4 zagotavlja ustrezno ločitev nalog v skladu s členom 58(b) Uredbe (ES) št. 1083/2006.« (Uredba 1083/2006/ES 2006)

Notranje kontrole v skladu s 100. členom Zakona o javnih financah obsegajo sistem postopkov in metod, njihov cilj pa je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti. Upravljalna preverjanja so torej del notranjih kontrol.

Izplačila za projekte kohezijske politike se v Sloveniji izvedejo iz postavk namenskih sredstev Evropske unije in postavk slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike, ki so določene v državnem proračunu. Za izplačevanje sredstev iz postavk namenskih sredstev Evropske unije državni proračun zalaga sredstva, ki se v državni proračun povrnejo po opravljenih preverjanjih, predpisanih z evropsko zakonodajo. Odhodki državnega proračuna namreč nastanejo ob izplačilu iz postavk namenskih sredstev Evropske unije, prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike pa šele kasneje, ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje.

5.2.1 Pisni standardi in postopki preverjanj

Organ upravljanja mora v skladu s četrtim odstavkom 13. člena Uredbe 1828/2006/ES pripraviti pisne standarde in postopke za preverjanje. Preverjanja podrobneje opredeljujejo Navodila organa upravljanja za kontrole, ki določajo splošna načela in namen kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, postopke, področje uporabe kontrol, intenzivnost in organizacijo kontrol ter način dokumentiranja izvedenih kontrol. Navodila organa upravljanja za kontrole veljajo za tiste udeležence, ki so v skladu z nacionalno uredbo zadolženi za izvajanje kontrol po 13. členu. Na podlagi teh navodil lahko neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa za posamezno vsebinsko področje izda natančnejša navodila za izvajanje kontrol po 13. členu, vendar mora pri tem upoštevati nacionalno uredbo, navodila organa upravljanja za kontrole ter sistem upravljanja in nadzora.

Upravljalna preverjanja po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES so del notranjih kontrol, ki poleg postopkov preverjanj, vzpostavljenih za sredstva državnega proračuna, zajemajo tudi postopke, vzpostavljene posebej za evropska sredstva, tako da ustrezajo specifičnim zahtevam evropskih uredb.

Med upravljalna preverjanja uvrščamo:

- preverjanja *pred* potrditvijo instrumenta
- preverjanja *po* potrditvi instrumenta oz. po podpisu pogodbe o sofinanciranju, kjer ločimo dve vrsti preverjanj:
 - ✓ administrativne kontrole (preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci),
 - ✓ kontrole na kraju samem (pregledi posameznih operacij na kraju samem),
 - ✓ kontrola prenesenih nalog.

V skladu z nacionalno uredbo in navodili organa upravljanja je treba pred potrditvijo instrumenta preveriti naslednje vsebine:

- skladnost instrumenta s cilji prednostne usmeritve in operativnega programa ter letnim načrtom izvajanja prednostne usmeritve,
- upoštevanje horizontalnih načel, kjer je to ustrezno (enake možnosti, trajnostni razvoj),
- skladnost meril za izbor operacij,
- ustreznost določil za informiranje in obveščanje,
- skladnost določil o upravičenih stroških z navodili organa upravljanja o upravičenih stroških,
- druge posebnosti (dopolnilno financiranje, specifični stroški in dokazila ...)
- skladnost z OSUN.

Postopki in predpisane ključne vsebine izvajanja preverjanj pred potrditvijo instrumenta oz. operacije so podrobneje opredeljeni v Navodilih organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013.

V skladu z nacionalno uredbo, navodili organa upravljanja za kontrole in navodili organa upravljanja za instrumente je treba opraviti posebne postopke preverjanj, ki so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva, in sicer administrativne kontrole, kontrole na kraju samem ter postopke preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu, a so vzpostavljeni posebej za evropska sredstva.

5.2.1.1 Administrativne kontrole

Administrativne kontrole, ki omogočajo nemoteno pripravo odredb za izplačilo, je treba opraviti pred izplačilom iz državnega proračuna. Administrativno kontrolo vedno izvajajo neposredni proračunski uporabniki v vlogi posredniških teles oz. organi, katerih predstojnik je odgovoren za proračunska sredstva. Neposredni proračunski uporabnik lahko izvrši izplačilo le ob prejemu pisnega potrdila o opravljeni kontroli. Vse administrativne kontrole morajo biti izvršene pred posredovanjem zahtevka za povračilo organu za potrjevanje.

Administrativne kontrole se izvajajo 100 %, kar pomeni, da je treba vsak zahtevek za izplačilo (vmesni ali končni) z vso potrebno dokumentacijo (pogodbe, seznam računov, naročilnice, dobavnice, bančne garancije, poročila o napredku, dnevna poročila, časovne preglednice, dokumentacija o izvedbi postopka javnega naročila, dokumentacija zaposlitev, dokazila o plačilu in drugo) preveriti pred posredovanjem zahtevka za povračilo organu za potrjevanje. V primerih, ko je 100 % administrativna kontrola zaradi obsežnosti spremne dokumentacije izredno nepraktična, je mogoče na podlagi vzorca in ob upoštevanju vseh dejavnikov tveganja za nekatere izdatke določiti nižji odstotek izvajanja administrativnih kontrol od predpisanega. Posredniško telo določi velikost vzorca, da si pridobi zagotovilo o zakonitosti in pravilnosti zahtevka za izplačilo, ki ga predloži upravičenec. Nižji odstotek izvajanja administrativnih kontrol in vzorec, ki ga določi posredniško telo, mora potrditi organ upravljanja (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 14).

Dokazila, ki jih morajo predložiti upravičenci, so določena v Navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013. V primerih, ko je treba dodati specifična dokazila, so ta podrobneje opredeljena v

instrumentu in pogodbi o sofinanciranju. Dodatna specifična dokazila se lahko zahtevajo le v posebej utemeljenih primerih. Seznam dodatnih specifičnih dokazil predhodno potrdi organ upravljanja (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 14).

Minimalni standardi, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju administrativne kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES zahtevka za izplačilo (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 15):

- skladnost s potrjeno operacijo/projektom,
- skladnost s podpisano pogodbo oz. drugo pravno podlago,
- ali se izplačila nanašajo na obdobje upravičenosti,
- ali so izdatki za operacije, ki so jih navedli upravičenci, resnično nastali (dokazila o plačilu),
- ali je bilo blago dobavljeno oz. ali je bila storitev opravljena (dokazilo o dobavi blaga/opravljeni storitvi),
- ali so zahtevki za izplačilo (računi oz. knjigovodske listine enakovredne narave) pravilni,
- ali je na dokumentaciji naveden pravilni upravičenec,
- zadostnost in ustreznost spremnih dokumentov ter obstoj ustrezne revizijske sledi,
- ustreznost stopnje sofinanciranja in pravilnost razmerja med izplačili v breme namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko ter sredstev slovenske udeležbe,
- skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o upravičenosti (Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013),
- skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o javnih naročilih,
- skladnost s pravili glede državnih pomoči, okoljskimi predpisi in zahtevami glede enakih možnosti in nediskriminacije,
- skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili (Navodila za informiranje in obveščanje javnosti o kohezijskem in strukturnih skladih v programskem obdobju 2007–2013) glede obveščanja javnosti,
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov,
- ali se priznani odstotek za posredne stroške uveljavlja skladno s pogoji razpisa za izbor operacij oz. določili pogodbe o sofinanciranju,

- preverjanje, da ne gre za dvojno sofinanciranje izdatkov iz drugih operativnih programov,
- skladnost z drugo ustrezno nacionalno in evropsko zakonodajo.

Postopek izvedbe administrativne kontrole se izvede tako, da kontrolor najprej ustrezno evidentira prejeto dokumentacijo in s pomočjo kontrolnega lista pred izplačilom sredstev iz proračuna izvede administrativno kontrolo po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES. Po opravljenem preverjanju lahko zahtevek za izplačilo potrdi in s tem odobri izplačilo iz proračuna. V primeru pomanjkljive dokumentacije upravičenca pozove k njeni dopolnitvi, v primeru ugotovljene napake oz. nepravilnosti pa zahteva odpravo pomanjkljivosti oz. zmanjša ali v celoti zavrne zahtevek za izplačilo. Po prejemu ustreznih dokazil o izplačilu iz proračuna preveri pravilnost izvedenega izplačila, zaključi kontrolni list in ga ustrezno evidentira. Posredniško telo nato pripravi, preveri in posreduje zahtevek za povračilo na organ za potrjevanje. V primeru, ko je neposredni proračunski uporabnik v vlogi upravičenca, pripravi in preveri zahtevek za povračilo posredniško telo (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 15).

Kontrolna enota organa upravljanja (Sektor za finančno kontrolo – Cilj 1) je odgovoren za opravljanje upravljalnih preverjanj v okviru programa tehnične pomoči. Vsebina in način preverjanja, vključno s kontrolnimi listi in hranjenjem dokumentacije za izdatke, nastale v okviru operacij tehnične pomoči, sta podrobneje določena v Navodilih organa upravljanja za izvajanje in preverjanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013.

5.2.1.2 Kontrole na kraju samem

Skladno z nacionalno zakonodajo je za izvajanje kontrol na kraju samem odgovoren organ upravljanja, ki pa izvajanje kontrol lahko delno prenese na posredniška telesa. Namen kontrole na kraju samem je preveriti, ali so stroški za blago, storitve in gradnje resnično nastali in ali se uporabljajo za namen, za katerega so bila dodeljena sredstva evropske kohezijske politike. Kontrolor preveri, ali je bila operacija dejansko izpeljana, ali so bila plačila pravilno izvedena, ali so bili upoštevani vsi predpisani postopki, ali so bili opravljeni ustrezni pregledi idr. Kontrola na kraju samem se opravi, ko je projekt že v izvajanju in je

njegov fizični in finančni napredek že razviden (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 16).

Predmet kontrole je lahko vsaka operacija, priporočljivo pa je, da se investicijske operacije, kjer je življenjska doba operacije daljša od programskega obdobja, pregledajo najmanj enkrat v programskem obdobju.

Tako administrativne kontrole kot tudi kontrole na kraju samem izvajajo različne osebe, zato je treba zagotoviti, da vse vključene osebe pravočasno prejmejo ustrezne informacije o rezultatih opravljenih pregledov.

Minimalni standardi, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju kontrole na kraju samem:

- realizacija aktivnosti v skladu s pogodbo,
- skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o upravičenosti (Navodila organa upravljanja o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013),
- obstoj in ustreznost sofinanciranih dobav, storitev in gradenj,
- pristnost in pravilnost originalne dokumentacije,
- spoštovanje nacionalne in evropske zakonodaje z določenega področja (javna naročila, okoljski predpisi, pravila državnih pomoči idr.),
- spoštovanje nacionalnih in evropskih predpisov o informiranju in obveščanju javnosti,
- ustreznost revizijske sledi,
- ločenost knjigovodstva za vse transakcije v zvezi z operacijo,
- doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov operacije,
- upravičenčeva hramba spremne dokumentacije oz. dokazil za priznani odstotek posrednih stroškov (če ne gre za pavšalno določen znesek posrednih stroškov),
- preverjanje, da ne gre za dvojno financiranje iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj,
- ali so prihodki (v primeru, da ne gre za državne pomoči) vnaprej ovrednoteni oz. (kadar prihodkov ni mogoče vnaprej objektivno določiti) ali je zagotovljeno njihovo spremljanje v času trajanja in še 5 let po zaključku operacije/projekta – treba je namreč preveriti točnost podatkov, ki so jih prijavili upravičenci,
- ustreznost hranjenja in arhiviranja dokumentacije (Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES 2010, 17).

Da bi zagotovili učinkovitost kontrol na kraju samem, jih je treba načrtovati vnaprej. Že pred samo izvedbo kontrole na kraju samem je treba pridobiti vso potrebno dokumentacijo, preučiti rezultate že izvedenih preverjanj, preučiti pravne podlage, določiti cilj in namen kontrole ter se povezati z odgovornimi osebami za izvajanje projekta ter tistimi, ki so izvedle administrativno kontrolo.

Kontrolor o izvedbi kontrole na kraju samem pisno obvesti upravičenca. Kontrola na kraju samem se praviloma izvaja v obliki intervjuja s kontaktno osebo upravičenca, poleg razgovora pa vključuje tudi fizični pregled originalne dokumentacije, pregled finančnega sistema, rezultatov projekta ter način arhiviranja dokumentacije. Kontrole na kraju samem je priporočljivo izvesti vsaj enkrat v času trajanja projekta.

Za učinkovito izvajanje preverjanj mora oseba, ki izvaja administrativne kontrole in kontrole na kraju samem, izpolnjevati kontrolne liste, dosledno voditi evidenco opravljenega dela in jo ustrezno arhivirati. Kontrolni listi so vzorčni in jih udeleženci lahko smiselno posodablajo ter usklajujejo na podlagi ugotovitev preteklih kontrol, pridobljenih izkušenj, spoznanj in primerov dobrih praks. Kontrolor mora o ugotovljenih nepravilnostih obvestiti upravičenca in pripraviti poročilo o opravljeni kontroli (Revizijsko poročilo: Kako preverjamo izplačila za evropski denar 2009, 26).

Osebe, ki opravljajo kontrolo na kraju samem, morajo med samim postopkom izvajanja kontrole izpolniti kontrolni list in na podlagi zbranih dokumentov pripraviti začasno poročilo o izvedeni kontroli na kraju samem, ki ga upravičencu, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa in kontrolni enoti organa upravljanja posredujejo najkasneje v desetih delovnih dneh od zaključka kontrole. Če so v začasnem poročilu ugotovljene nepravilnosti, morata upravičenec in posredniško telo najkasneje v 30 dneh poslati dokazila o izvedenih ukrepih, na podlagi katerih nato kontrolor pripravi končno poročilo. V njem povzame že sprejete in izvedene ukrepe za odpravo nepravilnosti. Končno poročilo nato posreduje upravičencu, neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa, kontrolni enoti organa upravljanja in organu za potrjevanje. V primeru ugotovljenih nepravilnosti je treba končno poročilo posredovati tudi revizijskemu organu.

Za večino postopkov preverjanj, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, uporaba kontrolnih listov in vodenje evidence opravljenih preverjanj nista

predpisana. Za tista preverjanja, ki se izvedejo pred samo potrditvijo instrumenta, je predpisana izdaja naslednjih dokumentov:

- sklep o potrditvi instrumenta,
- predhodno soglasje k javnemu razpisu za izbor projektov ali
- odločitev o dodelitvi sredstev (Revizijsko poročilo: Kako preverjamo izplačila za evropski denar 2009, 26).

Uredba 2342/2002/ES/EURATOM kot enega od elementov učinkovite notranje kontrole določa ustrezno načrtovanje. Računsko sodišče je v svojem revizijskem poročilu z naslovom *Kako preverjamo izplačila za evropski denar* ocenilo, »da bi bilo pri vzpostavitvi upravljalnih preverjanj najprej treba identificirati problematična področja (identificiranje tveganj) v ureditvi za sredstva državnega proračuna glede izpolnjevanja zahtev evropskih uredb, ki se nanašajo na upravljalna preverjanja. Nato bi bilo treba na podlagi analize ugotovljenih tveganj, ob upoštevanju ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti pri tovrstnih preverjanjih v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 ter ob upoštevanju ocenjenih stroškov in koristi posameznih možnosti organiziranosti preverjanj, vzpostaviti ustrezne postopke preverjanj. Dodatno se lahko vzpostavijo le tisti postopki, ki jih v ureditvi za sredstva državnega proračuna še ni, tako da se tveganje ob najmanjših možnih stroških zmanjša na sprejemljivo raven. V nasprotnem primeru obstaja tveganje, da se nekateri postopki izvajajo večkrat in da stroški preverjanj presegajo njihove koristi« (Revizijsko poročilo: Kako preverjamo izplačila za evropski denar 2009, 28).

Upravljalna preverjanja morajo torej biti organizirana tako, da hitro in učinkovito odkrijejo, preprečijo ter odpravijo morebitne napake in nepravilnosti. Opravljena morajo biti pravočasno, tako da je ukrepe mogoče izvesti še pred samim izplačilom iz proračuna. Preverjanje pred izplačilom je mogoče uporabiti za zagotavljanje nekaterih ključnih vsebin preverjanj, a ne vseh, zato morajo biti nekateri postopki preverjanj izvedeni že pred samo potrditvijo instrumenta oziroma pred sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju. S tem je namreč zagotovljena skladnost objavljenega instrumenta oziroma sklenjene pogodbe o sofinanciranju, ki je podlaga za izplačilo.

Za evropska sredstva pa so bili vzpostavljeni še nekateri postopki preverjanj. Ti niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, izvajajo pa se v obdobju pred izplačilom, in sicer pred samo sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju in potrditvijo instrumenta.

Večine teh postopkov preverjanj²⁵ organ upravljanja ne opredeljuje in jih ne priznava kot upravljalna preverjanja, čeprav so po namenu in vsebini tudi ti postopki del upravljalnih preverjanj.

5.2.1.3 Kontrola prenesenih nalog

Organ upravljanja izvaja kontrole prenesenih nalog, da bi preveril, kako posredniška telesa opravljajo naloge, ki so bile z organa upravljanja s sporazumom o prenosu nalog prenesene na posredniško telo. Za izvajanje kontrol prenesenih nalog so zadolženi vsebinski sektorji. Ti so pri organu upravljanja zadolženi za posamezne operativne programe, izjeme pa so preverjanje prenosa administrativnih kontrol, kontrole na kraju samem in izvajanje postopkov izbora projektov. Za ta preverjanja je zadolžena kontrolna enota organa upravljanja.

Za preverjanje prenesenih nalog na posredniška telesa se kontrolni listi prilagajajo konkretnim nalogam, ki jih organ upravljanja prenese na posamezno posredniško telo. Vsako preneseno nalogo je treba posebej preveriti, v primeru neustreznega izvajanja pa vsebinski sektor organa upravljanja zapiše ugotovitve in ukrepe. Pri preverjanju izvajanja postopkov izbora projektov mora kontrolor pregledati celoten postopek izbora projekta in določiti vzorec prispelih vlog, ki jih namerava pregledati, izpolni pa tudi kontrolni list.

Za izvedbo vzorčne administrativne kontrole kontrolor na podlagi vzorčenja ali po lastni presoji, torej na osnovi preteklih ugotovitev in izkušenj, določi vzorec ter ga v celoti pregleda. Kontrola prenesenih nalog se izvede tako, da organ upravljanja o izvedbi kontrole prenesenih nalog pisno obvesti posredniško telo.

Obvestilo vsebuje datum in čas izvedbe kontrole, predmet kontrole, pravno podlago ter navedbo oseb, ki bodo kontrolo izvedle. Posredniško telo mora v skladu z Navodili organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES zagotoviti prisotnost odgovornih oseb in dostop do celotne dokumentacije, povezane s predmetom kontrole.

²⁵ Postopki preverjanj, ki se izvajajo v ureditvi za sredstva državnega proračuna, in vsi drugi postopki, ki niso opredeljeni kot kontrole po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, z izjemo predhodnega preverjanja razpisne dokumentacije.

Ob koncu kontrole kontrolorji pripravijo poročilo, iz katerega morajo biti razvidni naslednji podatki: datum in kraj preverjanja, naziv posredniškega telesa, opravljeno delo, osebe, ki so izvedle kontrolo, vzorec in način izbire vzorca, ugotovitve, priporočila in ukrepi. Poročilo o opravljeni kontroli prenesenih nalog se posreduje v vednost neposrednemu proračunskemu uporabniku v vlogi posredniškega telesa in organu za potrjevanje. V primeru ugotovljenih nepravilnosti pa je treba poročilo o izvedeni kontroli posredovati tudi revizijskemu organu (Navodila za izvajanje preverjanj 2010, 20–21).

Če kontrolorji ugotovijo napake oziroma nepravilnosti v višini 2 odstotkov zajetega vzorca ali več, je treba povečati obseg kontrol, in sicer za najmanj 5 odstotkov. Na ta način je mogoče odkriti, ali podobne težave obstajajo tudi pri aktivnostih, ki še niso bile predmet kontrole, ali pa gre za sistemsko nepravilnost. V primeru ugotovljene sistemske nepravilnosti organ upravljanja ustrezno ukrepa.

5.3 Organi in osebe, ki izvajajo kontrole

Za izplačevanje evropskih sredstev neposredni proračunski uporabniki zalagajo svoja sredstva državnega proračuna. Osebe, ki naj bi izvajale upravljalna preverjanja, v nacionalni uredbi niso določene. Navodila organa upravljanja za osebo, ki izvaja kontrole po 13. členu, uporabljajo izraz »kontrolor«, vendar natančnejše opredelitve, kdo naj bi to bil, ne navajajo. Določeno je le, da morata kontrole na kraju samem opraviti vsaj dve osebi, za administrativne kontrole pa takšnih zahtev ni.

V opisu sistema upravljanja in nadzora je določeno, naj v primeru, ko kontrole po 13. členu izvaja organ upravljanja, te kontrole opravi oseba na delovnem mestu kontrolorja organa upravljanja. V primeru, ko kontrole po 13. členu izvaja drug organ, je delovno mesto odvisno od organov, določenih za izvajanje preverjanj.

Kontrolorji so javni uslužbenci, ki opravljajo delo na področju kohezijske politike. Razporejeni so po več ministrstvih, ki so nosilci proračunskih postavk. V navodilih organa upravljanja ali v nacionalni uredbi ni natančno določeno, katere osebe naj bi izvajale

upravljalna preverjanja, prav tako pa tudi ni napotkov, kako te osebe določiti in kakšne naj bodo njihove kvalifikacije oziroma znanja.

Sprotno in kakovostno izvajanje prvostopenjske kontrole predstavlja pomemben korak v procesu izvajanja programov čezmejnega sodelovanja, saj zmanjšuje tveganje za finančne popravke ali celo trajno izgubo sredstev. Za kakovostno preverjanje izdatkov je potrebno, da ima kontrolor širok spekter znanja in predvsem dobro poznavanje področja ter zakonodaje, tako evropske kot nacionalne. V nadaljevanju bom predstavila osnovna področja, ki naj bi jih kontrolor poznal in upošteval pri svojem delu.

Kontrolor mora poznati naslednjo dokumentacijo (Košmerl 2008, 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* - kontrolor mora še zlasti dobro poznati navodila o upravičenih stroških in navodila za izdajo vmesnih oziroma končnih poročil. Poleg tega mora poznati dokumentacijo, ki ureja postopke za izvajanje prvostopenjske kontrole in določa postopke v primeru odkritih nepravilnosti, ter navodila za informiranje in obveščanje javnosti;
- *zakonodajo EU* – gre zlasti za uredbe EU, izdane za vsako programsko obdobje posebej, v katerih so določeni podrobnejša pravila in postopki, ki jih morajo države članice upoštevati pri črpanju kohezijskih sredstev;
- *nacionalno zakonodajo* – gre zlasti za zakonodajo s področja javnih naročil, državnih pomoči, delovnih razmerij, davčno zakonodajo in druge zakonske ter podzakonske akte.

Sektor za finančno kontrolo ni revizijski organ, saj kontrolorji nimajo ne pristojnosti in ne pooblastil za izvajanje revizij, imajo pa z uredbo določeno pravico in dolžnost, da opravljajo kontrolo. Uredba 1828/2006/ES v členu 60(b) namreč določa, da »preverjanje, ki ga izvede organ za upravljanje, zajema upravne, finančne, tehnične in fizične vidike operacij«, kar pomeni, da mora kontrolor preveriti, ali so bila pridobljena sredstva porabljena gospodarno in transparentno, preverjanje pa vključuje tudi postopke za preprečevanje dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali iz nacionalnih programov. Kontrolorji morajo biti

torej pozorni na to, da upravičenci, ki zaprosijo za nepovratna sredstva za svoj projekt, niso že prejemniki drugih sredstev – bodisi iz drugega sklada ali iz naslova državnih pomoči.

Na temo izobraževanja kontrolorjev je bila marca 2008 opravljena revizija Računskega sodišča (Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev sredstev strukturnih skladov, 2008). Na podlagi omenjene revizije je bilo ugotovljeno, da izobraževanje kontrolorjev v preteklosti pogosto ni bilo dovolj učinkovito, saj je bilo premalo pozornosti namenjene področjem, kjer je prihajalo do najpogostejših težav, poleg tega pa se pri samem načrtovanju izobraževanj ni upoštevalo pogostih kadrovskega menjav. Poleg tega ni bilo vzpostavljenega sistema za spremljanje kakovosti izobraževanj in z njimi povezanih stroškov ter sistema za pridobivanje povratnih informacij s strani kontrolorjev. Izobraževanju kontrolorjev so namenjena sredstva tehnične pomoči, a je bilo do novembra 2007 porabljenih le 54 % razpoložljivih sredstev.

V okviru opravljene revizije je bila izvedena tudi anketa, iz katere je razvidno, da so se kontrolorji v Sloveniji najpogosteje udeleževali izobraževanj s področja javnih naročil in specializiranih seminarjev za kontrolorje, redko pa izobraževanj na temo državnih pomoči. Med vrstami izobraževanj so prevladovala izobraževanja s področja upravljanja projektov in splošna izobraževanja s področja strukturnih skladov. Najpogosteje izražena želja s strani kontrolorjev je bila, da bi se lahko v večji meri udeleževali izobraževanj o upravičenih stroških, pravih za dodeljevanje državnih pomoči, zakonodaji s področja javnih naročil in preprečevanju dvojnega financiranja. Iz predstavljenih vsebin izhaja, da so kontrolorji največje potrebe po pridobivanju znanj izrazili na področjih, kjer so se v preteklosti najmanj izobraževali. Za kakovostna in učinkovita izobraževanja je pomembno zlasti to, da so organizirana takrat, ko imajo kontrolorji manjše delovne obremenitve – večina anketiranih kontrolorjev je bila namreč mnenja, da so izobraževanja organizirana ob neprimernem času in se jih zato ne morejo udeleževati tako pogosto, kot bi želeli. Kljub temu, da sistem izobraževanja ni bil povsem učinkovit, je kar 90 % kontrolorjev svojo usposobljenost ocenilo kot zelo dobro oziroma dobro, saj naj bi bili večino dela sposobni opraviti sami, brez pomoči.

Čeprav so kontrolorji svojo usposobljenost ocenili za dobro, pa bi bilo kljub vsemu treba izboljšati sistem izobraževanj, saj bo le tako mogoče zagotoviti ustrezno usposobljen kader. Revizijsko poročilo podaja tudi nekaj priporočil, ki jih bom vključila v zaključni del magistrske naloge in jih tam podrobneje predstavila.

6 SISTEM NADZORA PORABE EVROPSKIH SREDSTEV V REPUBLIKI MALTI

Za primerjavo sistema kontrol v Republiki Malti sem se odločila iz preprostega razloga – Malta je namreč po velikosti, izkušnjah in načinu najbolj podobna Republiki Sloveniji. Malta ima, enako kot Slovenija, en organ upravljanja, in sicer Urad predsednika vlade Malte, ki vodi centralizirano kohezijsko politiko.

Uredba Sveta 1083/2006 in izvedbena Uredba Komisije 1828/2006 tako v Sloveniji kot tudi v drugih državah članicah Evropske unije določata okvir finančnega upravljanja, natančen opis sistema kontrole pa navaja interni akt *Manula BF Procedure ZOR Project Implementation Cohesion Policy 2007 Malta - Guide to Beneficiaries*. Ta jasno definira izvajanje prvostopenjske kontrole kot notranjega nadzora za ohranitev in zagotovitev ustreznega ter dobrega finančnega upravljanja skladov (Manual of Procedures for Projects Implementation Cohesion Policy 2007 Malta – Guide to Beneficiaries 2009, 61).

Cilji notranjega nadzora so (Fenech, 2009b):

- upravičenost,
- skladnost in
- veljavnost stroškov.

Udeleženci izvajanja finančne kontrole morajo slediti ciljem notranjega nadzora, saj tako omogočijo učinkovito in uspešno poslovanje, skladnost z veljavno zakonodajo in predpisi ter zanesljivost finančnega poročanja. V procesu finančne kontrole sodelujejo upravičenci, organ upravljanja, organ za potrjevanje, resorno ministrstvo in posredniška telesa.

Preverjanje zahtevkov za povračilo v skladu s 13. členom Uredbe 1828/2006/ES in členom 60(b) splošne evropske uredbe izvaja organ upravljanja. Kontrolorji najprej opravijo administrativni pregled, ki preveri skladnost stroškov upravičencev s pravili Skupnosti, nacionalnimi predpisi in pogodbo o sofinanciranju.

Kontrolorji preverijo:

- skladnost upravičenih stroškov,
- skladnost s pogoji Pogodbe o sofinanciranju,
- veljavnost plačil in njene spremne dokumentacije,
- podatke, ki jih je v informacijski sistem vnesel upravičenec, in
- spremljanje neto prihodka v financiranju.

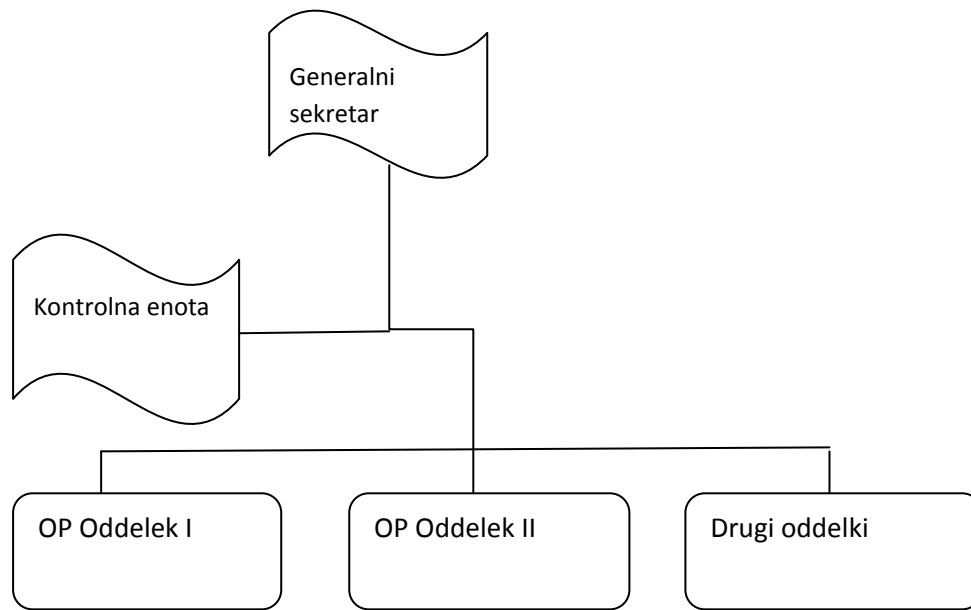
Slika 6.3: Sistem kontrol v Republiki Malti



Vir: Fenech, 2009a

Prvostopenjska administrativna kontrola v Republiki Malti se dopolnjuje z izvajanjem kontrol na kraju samem. Kontrole so osredotočene na upravni in finančni (postopek preverjanja plačil) vidik ter obveščanje in informiranje javnosti. Pri operacijah, ki se izvajajo v okviru Evropskega socialnega sklada in je narava izvedbe operacij taka, da se izvede enkratno, se kontrole na kraju samem izvedejo že med samim izvajanjem. Če organ upravljanja meni, da nima dovolj znanja in izkušenj z določenega področja, lahko za izvedbo kontrole najame zunanje izvajalca (Manual of Procedures for Projects Implementation Cohesion Policy 2007 Malta – Guide to Beneficiaries 2009, 61).

Slika 6.4: Organ upravljanja v Republiki Malta



Vir: Fenech, 2009a

Organ upravljanja lahko izvajanje kontrol na kraju samem prenese na posredniška telesa. Kontrole na kraju samem je treba izvesti vsaj enkrat v času izvajanja projekta, o izvedbi kontrole pa je treba upravičenca pisno obvestiti vsaj en dan pred samo izvedbo kontrole. Upravičenec mora zagotoviti ustrezen prostor in pripraviti dokumentacijo, ki je predmet kontrole.

Kontrolor pri kontroli na kraju samem:

- preveri kopijo zahtevkov za izplačilo,
- preveri originalno pogodbo o sofinanciranju,
- preveri podporno dokumentacijo za izvajanje operacije - analizo stroškov in koristi, vpliv na okolje, vmesna poročila o izvajanju operacije, terminski plan idr.,
- preveri dokumentacijo s področja javnih naročil,
- preveri kopije računov,
- opravi popis nabavljene opreme in spremne dokumentacije - naročilnice, dobavnice idr.,
- preveri, ali gre za državno pomoč,
- pregleda poročila o že opravljenih administrativnih kontrolah in
- pregleda poročila o nepravilnostih.

Upravičenec mora biti med izvajanjem kontrole ves čas prisoten, kontrolor pa ga o morebitnih ugotovitvah seznanja že na kraju samem. Kontrolor po opravljeni kontroli pripravi osnutek poročila, v katerem navede ugotovitve, ukrepe in priporočila ter ga pošlje upravičencu. Upravičenec ima možnost podati pripombe, podpisano poročilo pa mora vrniti kontrolorju. Ugotovitve mora upravičenec odpraviti skladno z določenimi ukrepi in o tem poročati kontrolni enoti. Če pomanjkljivosti niso odpravljene, je mogoče zaustaviti črpanje in izplačila. Organ upravljanja po potrebi lahko izvede dodatna vzorčna preverjanja. Če je denarna pomoč dodeljena v okviru shem državnih pomoči, morajo dodatna preverjanja na terenu opraviti tudi posredniška telesa, pri čemer preverijo, ali je upravičenec upošteval pravila državnih pomoči.

Za nadzor in porabo evropskih sredstev v Republiki Sloveniji je odgovoren Sektor za finančno kontrolo v Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki izvaja tako imenovano prvostopenjsko kontrolo (angl. FLC - *First level control*). Pravni okvir za izvajanje kontrol v obdobju 2004–2006 je bil 4. člen Uredbe 438//2001/ES, v novi finančni perspektivi 2007–2013 pa kontrole ureja 13. člen Uredbe 1828/2006/ES. Uredbi določata le okvir sistema kontrol, vsaka država članica pa opredeli potek, naloge in izvedbo kontrol znotraj države. Prvostopenjska kontrola se tako v Sloveniji kot v Republiki Malti dopolnjuje s kontrolo na kraju samem, za kontrolo pa je odgovoren organ upravljanja. Tako kot Republika Malta ima tudi Slovenija le en sam organ upravljanja. Bistvena razlika med obema državama je v višini počrpanih sredstev, saj se Slovenija po črpanju evropskih sredstev uvršča v sam vrh novo pridruženih članic, medtem ko je Malta v prejšnjem obdobju počrpala le 61.212.112,00 evrov evropskih sredstev (Letno poročilo Evropske komisije 2009). Glede na to, da sta sistema izvajanja kontrol Slovenije in Malte primerljiva, bi težko trdili, da sam sistem izvajanja kontrol vpliva na višino počrpanih sredstev. Uspešnost črpanja namreč ni edini kazalnik učinkovitosti izvajanja kontrol. Slovenija ima prijavljene le redke nepravilnosti, zaradi nacionalne ureditve pa nekatere povračila v proračun čakajo tudi več let, kar upočasnjuje črpanje.

Tabela 6.8: Primerjava finančne kontrole v Sloveniji in na Malti

	SLOVENIJA	MALTA
Organi in delovna telesa, ki sodelujejo pri prvostopenjski kontroli	<ul style="list-style-type: none"> ➤ organ upravljanja ➤ posredniško telo ➤ agent ➤ plačilni organ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ upravičenec ➤ posredniško telo ➤ resorna ministrstva ➤ organ upravljanja ➤ organ za potrjevanje
Stopnja in vrsta finančnega nadzora	Prvostopenjska kontrola <ul style="list-style-type: none"> ➤ administrativna kontrola ➤ kontrola na kraju samem 	Prvostopenjska kontrola oz. notranji nadzor <ul style="list-style-type: none"> ➤ administrativna kontrola ➤ kontrola na kraju samem
Vzorec preverjanja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ administrativna kontrola se preverja 100 % ➤ kontrola na kraju samem se na podlagi analize tveganja preverja na vzorcu, ki ne sme biti manjši od 5 % vseh operacij 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ administrativna kontrola se preverja 100 % ➤ kontrola na kraju samem - najmanj enkrat v času izvajanja projekta
Število organov upravljanja	1	1

Vir: avtorica

Celotni sistem izvajanja prvostopenjskih kontrol v Republiki Malti je torej primerljiv z izvajanjem prvostopenjskih kontrol v Republiki Sloveniji. Malteški sistem izvajanja kontrol je podoben slovenskemu, zlasti zato, ker ju k skupnemu, enotnemu obravnavanju in pristopu zavezujeta izvedbena Uredba 1083/2006 in splošna Uredba 1828/2006, ki sta zavezujoči za vse države članice. Predpisujeta le okvir kontrolnega sistema, vsaka država članica pa opredeli potek, naloge in izvedbo kontrol znotraj države.

7 SKLEP

Nova finančna perspektiva je prinesla poenostavitev kontrol. Skrajšano obdobje stare finančne perspektive se je končalo, sistem izvajanja kontrol pa se je poenostavil in se izvaja posodobljeno. V novi finančni perspektivi je večina internih aktov posodobljenih in združenih, vzpostavljen pa je bil tudi informacijski sistem ISARR, ki uporabnikom in kontrolorjem omogoča lažji in boljši pregled nad izvajanjem kohezijske politike. Nekatera prej potrebna dokazila, ki so bila v stari finančni perspektivi za upravičenca le administrativno breme, kontrolorjem pa niso kaj dosti koristila, so bila izločena. Ukinjen je tudi katalog upravičenih stroškov, ki v novi finančni perspektivi služi le za lažje razumevanje prijavljanja upravičenih stroškov. Novost je uvedba izjav upravičencev, ki veljajo kot dokazilo. Upravičenci se z njimi izognejo raznim nepotrebnim finančnim in upravnim bremenom, kontrolorjem pa služijo za lažje preverjanje in potrjevanje stroškov.

Slovenski sistem črpanja evropskih sredstev je bil na začetku programskega obdobja 2004–2006 pomanjkljivo zastavljen in ga je bilo treba spremeniti. V letu 2006 je prišlo do preobrata in občutnega izboljšanja porabe sredstev. Vstop v novo programsko obdobje 2007–2013 je prinesel nekaj sprememb in izboljšanj, ki delno izvirajo iz novosti, ki jih je uvedla Evropska komisija, delno pa iz izkušenj preteklega obdobja. Vse spremembe so bile uvedene s ciljem poenostavitve postopkov, zlasti za upravičence do evropskih sredstev. Obdobje 2004–2006 je bilo zlasti obdobje učenja postopkov in pripravljanja na novo programsko obdobje 2007–2013. Sistem dodeljevanja sredstev EU je v Sloveniji razmeroma zapleten in ljudi z ustreznimi izkušnjami primanjkuje.

Med obema programskima obdobjema ni bilo bistvenih sprememb pri izvajanju prvostopenjske kontrole, zato prve hipoteze ne morem v celoti potrditi. V programskem obdobju 2004–2006 je sicer res pogosto prihajalo do prepočasnega in nekakovostnega izvajanja prvostopenjskih kontrol, kar negativno vpliva na črpanje evropskih sredstev, hkrati pa predstavlja tveganje, da nepravilnosti ne bi bile pravočasno odkrite oziroma sploh ne bi bile odkrite. Posledica slabo izvedenih prvostopenjskih kontrol je namreč lahko začasna zaustavitev izplačil s strani Evropske komisije, v skrajnih primerih pa lahko pride tudi do trajne izgube sredstev zaradi časovne omejitve, ki izhaja iz pravila »n+2«. Menim, da

izvajanje prvostopenjskih kontrol še vedno ni učinkovito organizirano, ampak je sistem vzpostavljen tako, da izpolnjuje le zahteve evropskih uredb. Kontrole ne bi smele povzročati nepotrebnega povečanja upravnega bremena, izkušnje iz preteklega programskega obdobja pa so pokazale, da so se kontrole večinoma izvajale prepočasi in nekakovostno. Tudi v novem programskem obdobju so preverjanja zahtevkov za izplačilo preobsežna, kar posledično upočasnjuje črpanje sredstev iz proračuna EU, zato bi morali začeti razmišljati o zmanjšanju obsega pregledanih dokumentov in vzpostaviti ustrezen informacijski sistem za generalno in ažurno spremljanje opravljenih kontrol, s čimer bi preprečili podvajanje kontrol. Bistveno spremembo bi prineslo tudi povečanje števila strokovno usposobljenih kontrolorjev, saj bi s tem razbremenili ostale kontrolorje. Strokovna usposobljenost kontrolorjev je ključnega pomena za kakovostno izvedene kontrole. V preteklem programskem obdobju so veliko težavo predstavljale številne kadrovske menjave kontrolorjev, nihanje njihovega števila pa je pomenilo tudi nihanje usposobljenosti kontrolnih enot. Po mojem mnenju je razlog številnih fluktuacij znotraj ene kontrolne enote v tem, da je večina kontrolorjev zaposlena za določen čas, torej do konca perspektive, brez zagotovila o možnosti podaljšanja pogodbe o zaposlitvi, to pa je razlog, da številni kontrolorji iščejo ustrežnejše in stabilnejše delovno mesto v javni upravi in drugod.

Strokovnost in usposobljenost kontrolorjev sta še zlasti pomembni v novem programskem obdobju 2007–2013, saj je na voljo skoraj štirikrat toliko evropskih sredstev kot v prejšnjem programskem obdobju 2004–2006. Glede na to, da se je v novi finančni perspektivi 2007–2013 število kontrol zaradi povečanja števila projektov črpanja povečalo, je Računsko sodišče v svojem revizijskem poročilu podalo tudi nekaj priporočil (Revizijsko poročilo: Izobraževanje kontrolorjev 2008, 30), in sicer:

- znanja kontrolorjev bi bilo treba jasneje opredeliti in sistemsko ovrednotiti razliko med dejanskim in potrebnim znanjem kontrolorjev ter na podlagi tega pripraviti ustrezne programe izobraževanj;
- izobraževanja, namenjena kontrolorjem, bi bilo treba organizirati tako, da bi v večji meri obravnavala reševanje praktičnih vprašanj, ki jih imajo kontrolorji pri opravljanju svojega dela, pri tem pa bi bilo že pri sami organizaciji treba upoštevati tudi čas, ko se kontrolorji najlažje udeležijo izobraževanj;
- treba bi bilo zagotoviti, da se raven znanja v kontrolnih enotah krepi ne glede na številne menjave kontrolorjev v kontrolnih enotah;

- skupaj z Ministrstvom za javno upravo bi bilo treba najti ustrezne rešitve, ki bi pripomogle k dolgoročni kadrovske stabilnosti sistema izvajanja kohezijske politike, vključno s kontrolnim sistemom;
- med kontrolorji je treba vzpostaviti redne stike v obliki srečanj in drugih oblik izmenjave izkušenj.

Drugo hipotezo, ki pravi, da strokovnost in usposobljenost kontrolorjev vpliva na sam postopek izvajanja kontrol ter posledično tudi na višino počrpanih sredstev, lahko torej v celoti potrdim.

Tretjo hipotezo, ki pravi, da je malteški sistem prvostopenjske kontrole primerljiv s slovenskim, lahko prav tako v celoti potrdim. Tako kot Slovenija ima namreč tudi Malta le en organ upravljanja, ki izvajanje kontrol na kraju samem (tako kot v Sloveniji) lahko prenese na posredniška telesa. Kontrole na kraju samem je treba izvesti vsaj enkrat v času izvajanja projekta, o izvedbi kontrole pa je upravičenca treba pisno obvestiti vsaj en dan pred samo izvedbo kontrole. Upravičenec mora zagotoviti ustrezen prostor in pripraviti dokumentacijo, ki je predmet kontrole. Malteški sistem izvajanja kontrol je torej podoben slovenskemu, zlasti zato, ker ju k skupnemu, enotnemu obravnavanju in pristopu zavezujeta izvedbena Uredba 1083/2006 in splošna Uredba 1828/2006, ki sta zavezujoči za vse države članice EU.

8 LITERATURA

1. Allen, David. 2005. Cohesion and the Structural Funds. V *Policy – Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 213-242. New York: Oxford University Press.
2. Allen, Richard in Daniel Tommasi. 2001. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.
3. Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
4. Bachtler, John. 2007. *Improving the added value of EU Cohesion policy*. Dostopno prek: <http://ppebruint.europarl.eu.int/Press/peve07/docs/071108bachtler.ppt#2571> (8. junij 2009).
5. Begg, Ian. 2003. Complementing EMU: Rethinking cohesion policy. *Oxford review of Economic Policy*, 19 (1): 161-179.
6. Bourne, Angela K. 2003. Regional Europe. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 278-293. Oxford University Press.
7. Cohesion Policy 2007-2013 - Slovenia. 2006. *Inforegion Factsheet*. B.k.: European Commission. Directorate-General for Regional Policy.
8. Cvikl, Milan M. in Petra Zemljič. 2000. *Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
9. Cvikl, Milan M. in Etelka Korpič - Horvat. 2007. *Proračunsko pravo. Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
10. Černe, Tanja. 2008. Predstavitev sistema izvajanja administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem v RS. *Delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike*. Ljubljana: interno.
11. Črpanje sredstev evropskega proračuna. 2010. *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
12. Črpanje sredstev kohezijske politike na dan 31.12.2010 po posameznih OP. 2010. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju> (13. januar 2010).
13. European Commission. 2004. *Cohesion Policy: The 2007 Watershed. Legislative Proposals by the European Commission for the Reform of Cohesion Policy*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf (17. julij 2010).

14. Evropska sredstva in državne pomoči. 2008. *Povzetek revizijskega poročila*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
15. *Evropski parlament. Institucije in drugi organi Evropske unije*. Dostopno prek: http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_sl.htm (15. marec 2009).
16. *Evropsko računsko sodišče*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/racunsko-sodisce/> (13. april 2009).
17. Feldin, Roki. 2003. *Evropski parlament – primer mednarodnega parlamentarnega telesa*. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
18. Fenech, Trevor. 2009a. *Introduction to First Level of Control*. Management authority, Malta.
19. Fenech, Trevor. 2009b. *Statement of Expenditure & Administrative Checks*. Management authority, Malta.
20. *Finančna perspektiva*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/proracun/financa-perspektiva/> (2. december 2010).
21. *Financial Management Handbook*. 2007. Viborg: *INTERACT Point Qualification and Transfer*. Dostopno prek: <http://www.interact-eu.net/> (15. december 2010).
22. Garcia Ayala, Ricardo. 2003. *Internal control and audit of Structural Funds. Seminar on 'Evaluation of internal control System'*. Prague. Dostopno prek: <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=683> (27. junij 2010).
23. García Crespo, Milagros. 2005. *Public Expenditure Control in Europe*. Celtenham: Edward Elgar Publishing Limited.
24. Gauthier, Stephen. J. 2006. Understanding internal control. *Government Finance Review*, 22 (1), 10-16.
25. Gospodarska zbornica Slovenije. *Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKUJS*. Dostopno prek: <http://www.gzs.si/slo/20925> (15. januar 2011).
26. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. *Pravo Evropske unije*. Prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba.
27. Fink Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
28. *How the Commission will gain assurance on Structural Fund expenditure in the 2007-13 programme period*. B.k.: European Union, DG Regio - Directorate I - Audit. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/audit.ppt (15. september 2010).
29. *Internal audits and controls*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/sound_fin_mgt/int_audits_controls_en.htm (17. septembra 2010).

30. Internal Control and Audit of Structural Funds. 2003. *Seminar on 'Evaluation of Internal Control System'*. Prague: European Commission, Directorate-General Regional Policy. Dostopno prek: http://www.nku.cz/seminars/Prague_2003/m7.doc (15. september 2009).
31. Izda, Gregor. 2007. *Prvostopenjska kontrola projektov čezmejnega sodelovanja sofinanciranih iz naslova kohezijske politike EU*. Diplomsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
32. Izobraževanje kontrolorjev. 2008. *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
33. Jagrič, Milan. 2003. Razkritja in notranje kontrole. *Zbornik referatov 6. letne konference notranjih revizorjev*, 171-181. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
34. Jerina, Andreja. 2008. Vloga Računskega sodišča RS. *Delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike*. Ljubljana: Aletheia.
35. Jovanovič N. Miroslav. 1997. *European Economic Integration (Limits and Prospects)*. London: Routledge.
36. Kako preverjamo izplačila za evropski denar. 2009. *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
37. Kirbiš, Vesna. 2008. *Kohezijski sklad in (ne)učinkovito črpanje sredstev iz skladov Evropske unije*. Diplomsko delo. Ekonomsko – poslovna fakulteta, Maribor.
38. Končan, Jože. 2008. *Parlamentarni nadzor nad javnimi financami*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
39. Korpič - Horvat, Etelka. 2003. Izpolnjevanje standardov notranjega revidiranja. *Zbornik referatov k večji učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja*, 171-183. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.
40. Košmerl, Anja. 2008. *Kontrole porabe sredstev kohezijske politike*. Evropska kohezijska politika od A do Ž, Ljubljana. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, interno.
41. Lajh, Damjan. 2004. *Europeanisation and Regionalisation: Domestic Change(s) and Structural Networks in Slovenia*. Dostop preko <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws25/Lajh.pdf> (10. januar 2011).
42. Lazarevič, Gordana. 2007. *Postopek pridobivanja nepovratnih sredstev Evropske unije za financiranje komunalne infrastrukture*. Diplomsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
43. Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2006 z odgovori institucij. 2007. *Uradni list Evropske unije*. C 273 (15. november 2007).

44. *Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* 2005. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
45. *Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* 2006. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
46. *Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* 2007. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
47. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
48. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013.* 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
49. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013.* 2009. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
50. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.* 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
51. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.* 2009. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
52. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013.* 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
53. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013.* 2009. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
54. Letno poročilo Evropske komisije. 2009. *Statistical Evaluation of Irregularities - Own Resources, Agriculture, Cohesion Policy, Pre-Accession Funds and Direct Expenditure.* Evropska komisija, Bruselj.
55. Levojevič, Dražen. 2008. Vloga države članice pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v sistemu deljenega upravljanja. *Delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike.* Ljubljana: Aletheia.

56. Maher, Neva. 1999. *15 Evropskih smernic državne revizije*. Priporočilo za države Evropske unije. Revizor. 10(2).
57. Mairate, Andrea. 2006. The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40,(2): 167-177.
58. Majcen, Boris. 2004. *Pomen regionalno in prostorsko uravnoteženega razvoja za razvoj Slovenije – sintezno poročilo*. Spletna gradiva Urada RS za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: <http://www.gov.si/zmar/projekti/sgrs/raziskave/a9.pdf> (19. junij 2010).
59. Manual of Procedures for Projects Implementation Cohesion Policy 2007 Malta – Guide to Beneficiaries. 2009. Dostopno prek: <http://www.google.si/#sclient=psy&hl=sl&site=&source=hp&q=Manual+of+Procedures+for+Projects+Implementation+Cohesion+Policy+2007+Malta+%E2%80%93+Guide+to+Beneficiaries+2009&aq=f&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&fp=f4aa5d83837d463f> (2. december 2010).
60. Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju. 2006. *Uradni list Evropske unije*. C 139. (14. junij 2006).
61. Milatovič, Jurij. (b.l). Notranji nadzor javnih financ. *Priročnik za udeležence seminarja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
62. Moussis, Nicholas. 2000. *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.
63. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
64. Mrak, Mojmir, Mitja Drobnič, Emil Erjavec, Mitja Mavko, Vasja Rant, Branko Ravnik, Janez Šušteršič, Uroš Vajgl in Peter Wostner. 2007. *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo za navidezno reformo: poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
65. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013. (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko)*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/NSRO_opis.aspx (13. oktober 2010).
66. *Nadzorni odbori v programskem obdobju 2007-2013. (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko)*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/predstavitev/aktivnosti/nadzorni_odbori/2007-2013/ (15. april 2010).
67. *Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

68. *Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. 2010. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
69. *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. 2010. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
70. Nemeč, Anica. 2002. Vrednotenje prispevka notranje revizije k dodani vrednosti organizacije. *Revizor*. 13 (9): 7-22.
71. Odgovornosti držav članic in Komisije pri deljenem upravljanju strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Sedanje stanje in perspektive za novo programsko obdobje po letu 2006. 2004. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu*. (KOM(2004) št. 580). Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
72. *Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*. Ur. l. RS 7/2005, 122/2005.
73. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. 2007. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
74. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. 2007. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
75. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. 2007. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
76. Pečar, Janja. 2002. Regionalni vidiki razvoja Slovenije in poslovanje gospodarskih družb v letu 2001. *Delovni zvezek 7/2002*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
77. Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti. 2002. Konsolidirana različica. *Uradni list Evropske unije*. C 325. (12. december 2002).
78. *Poslovnik nadzornega odbora za Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013*. 2008. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
79. Predplačila iz evropskih skladov kot prihodek proračuna Republike Slovenije. 2007. *Revizijsko poročilo*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
80. *Pregled uredb za kohezijsko in regionalno politiko za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_sl.htm (15. april 2010).
81. *Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukturne sklade*. 2003. Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat Regionalna politika.
82. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek:
<http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/> (19. september 2010).

83. *Proračun Evropske unije na kratko*. 2007. Luxembourg: Evropska komisija. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
84. Sabatier, Paul. 1997. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. V *The Policy Process. A Reader*. ur. Michale Hill. Prentice Hall: London.
85. Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji. 2006. *Uradni list Evropske unije*. L 291. (21. oktober 2006).
86. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Cilji in sredstva kohezijske politike 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijaska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_in_sredstva_kohezijske_politike_2007_2013/ (10. december 2011).
87. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/skladi/esrr/> (5. januar 2011).
88. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Evropski socialni sklad*. <http://www.euskladi.si/skladi/ess/> (5. januar 2011).
89. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Organizacija izvajanja kohezijske politike*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/predstavitev/struktura/> (9. januar 2011).
90. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/OP_ROPI_opis.aspx (9. december 2010).
91. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Razpoložljiva sredstva za programsko obdobje 2007-2013*. 2007. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/> (9. januar 2011).
92. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Regionalna politika*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/ (9. december 2010).
93. Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Regionalna politika EU in strukturni skladi*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/sporocila_za_medije/?tx_simplnewssearch_pi1%5Byear%5D=2008 (13. september 2010).

94. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskem parlamentu in Evropskemu računskemu sodišču o časovnem načrtu za integriran okvir notranje kontrole*. 2005. (KOM(2005) št. 252). Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
95. Šubelj, Andreja. 2005. *Evropski parlament: njegove pristojnosti in razmerje do drugih institucij evropskih skupnosti in EU ter nacionalnih parlamentov*. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
96. *Transparency International*, Dostopno prek: <http://www.transparency.org/> (15. februar 2009).
97. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013*. 2009. Uradni list RS. 17/2009.
98. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. 2006. *Uradni list Evropske unije*. L 210 (31. julij 2006).
99. Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. 2006. *Uradni list Evropske unije*. (L 371, 27. december 2006).
100. Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih. *Uradni list Evropske unije*. (L 161, 26.6.1999).
101. *Usmeritve za notranje kontrole*. 2004. Ljubljana: Republika Slovenija. Ministrstvo za finance. Urad RS za nadzor proračuna.
102. Ustava RS. *Uradni list RS*. (Št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 68/06, 28. december 1991).
103. Watchorn, Charles. 2005. Internal Controls: a risk-based approach. *Accountancy Ireland*, 37 (4), 12-15.
104. *Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008*. Ur. l. RS 126/06
105. *Zakon o javnih financah*. Ur. l. RS 79/1999, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 109/08, 49/09.
106. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Ur. l. RS 60/1999 – ZSRR.
107. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Ur. l. RS 93/2005- ZSRR-1.
108. *Zakon o računovodstvu*. Ur. l. RS 23/99.
109. *Zakon o računskem sodišču*. Ur. l. RS 11/01.
110. *Zakon o računskem sodišču*. Ur. l. RS 48/1994.

111. Zalaznik, Alenka. 2005. *Kohezijska politika EU v novem programskem obdobju 2007-2013*. Gospodarska zbornica Slovenije. Dostopno prek: <http://www.gzs.si/slo/22728> (3. december 2010).
112. Žibert, Franc. 1993. *Teorija javnih financ*. Ljubljana: Uradni list RS



9 PRILOGE

PRILOGA A: VZOREC KONTROLNEGA LISTA ZA IZVEDBO ADMINISTRATIVNE KONTROLE ZAHTEVKA ZA IZPLAČILO

Številka (SPIS):

Datum:

KONTROLNI LIST

kontrolne enote organa upravljanja za izvedbo
administrativne kontrole po členu 13 Uredbe 1828/2006/ES

KONTROLA ZAHTEVKA ZA IZPLAČILO

OSNOVNI PODATKI

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

Operacija:

Neposredni proračunski uporabnik/upravičenec:

I DEL: ZAHTEVEK ZA IZPLAČILO
Zahtevek za izplačilo številka:
Datum prejema zahtevka za izplačilo:

Pogodba o sofinanciranju številka:			
A	PREGLED FORMALNIH VIDIKOV		
		Kontrola	OPOMBA
1	Zahtevek za izplačilo vsebuje vse zahtevane elemente in je podpisan	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Priložen je podpisan seznam računov	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
3	Računi in dokazila so priloženi (originali ali kopije)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
4	Kje se nahaja arhiv originalne dokumentacije (računi, dokazila, itd.)?		
II DEL: OPERACIJA / PROJEKT			
A	PODATKI O OPERACIJI / PROJEKTU		
Številka in naziv projekta:			
Skupni stroški projekta:			
Najvišji znesek nepovratnih sredstev:			
Datum odobritve projekta: (Sklep št.)			
Datum začetka projekta:			
Datum zaključka projekta:			
Datum dejanskega zaključka projekta glede na končno poročilo:			
B	PREGLED VSEBINE PROJEKTA		
I.	Pravilnost vsebine		
1	Stroški se nanašajo na potrjen projekt, so v skladu s cilji projekta in so potrebni za njegovo izvedbo	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Stroški niso financirani iz drugih virov sredstev iz drugih operativnih programov	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
II.	Numerična pravilnost		
3	Pogodbena vrednost ni prekoračena	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
4	Datumi dokazil (računi, itd.) so znotraj obdobja upravičenosti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
5	Numerična pravilnost podatkov (navedeni so pravilni podatki)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
III.	Plače in prispevki		

6	Priložena so naslednja dokazila: <ul style="list-style-type: none"> - sklep o razporeditvi na projekt ali pogodba o zaposlitvi; - plačilni/obračunski list z datumom izplačila; - poročilo o opravljenem delu - časovnica ; - dokazilo o plačilu (izpis iz TRR, idr.); - ostalo (). 	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
7	Mesečno poročilo/časovnica vsebuje obvezne elemente: <ul style="list-style-type: none"> - ime in priimek zaposlenega, ki je delo opravil; - specifikacijo delovnih ur po dnevih (datum, št. delovnih ur); - natančen opis dela, ki je bilo opravljeno; - podpis zaposlenega na projektu ter podpis odgovorne osebe, ki odgovarja za resničnost in pravilnost navedenih podatkov 	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
IV. Blago, storitve ter ostali stroški			
8	Priložena so vsa ustrezna dokazila o nastanku stroška (npr.: račun, pogodba ali naročilnica, avtorska pogodba, itd.)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
9	Računi so bili izdani po opravljenih storitvah oz. dostavljenem blagu	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
10	Priložena so vsa dokazila o dobavljenem blagu oz. opravljeni storitvi		
11	Priložena so vsa dokazila o plačilu stroška	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
12	DDV je upravičen strošek, uveljavlja se znesek z DDV-jem	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
V. Upoštevanje pravil Skupnosti in nacionalnih pravil			
13	UPRAVIČENOST		
	Stroški so upravičeni in skladni s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o upravičenosti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
14	JAVNA NAROČILA		
	Upoštevati je potrebno pravila javnega naročanja	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Če DA, ali je bila izvedena kontrola pravilnosti izvedbe postopka javnega naročila?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Datum izvedbe kontrole:		
	Številka kontrolnega lista:		
	Postopek oddaje javnega naročila je skladen s pravili o javnem naročanju	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
15	JAVNI RAZPISI		
	Izveden je bil postopek javnega razpisa za dodelitev sredstev	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Če DA, ali je bila izvedena kontrola pravilnosti postopka izvedbe javnega razpisa za dodelitev sredstev?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Datum izvedbe kontrole:		
	Številka kontrolnega lista:		

	Postopek izvedbe javnega razpisa je skladen s pravili za izvedbo javnega razpisa za dodelitev sredstev	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
16	DRŽAVNE POMOČI		
	Ali se projekt izvaja po shemi/shemah državnih pomoči?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Če DA, potem navedite shemo h kateri je bila državna pomoč priglašena:		
	Upoštevana so pravila glede državnih pomoči	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
17	INFORMIRANJE IN OBVEŠČANJE JAVNOSTI		
	Upoštevana so pravila Skupnosti in nacionalna pravila glede informiranja in obveščanja javnosti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
18	ENAKE MOŽNOSTI		
	Upoštevana so pravila glede enakih možnosti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
19	VAROVANJE OKOLJA		
	Upoštevana so pravila glede varovanja okolja	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
VI. Odstotni delež			
20	Odstotni delež sredstev je skladen s pogodbo in pravilno razdeljen	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
VII. Posredni stroški			
21	Ali se uveljavljajo posredni stroški?	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Če DA, ali se odstotek posrednih stroškov uveljavlja skladno s pogoji razpisa oz. pogodbo o sofinanciranju	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
22	Izplačan je pavšal	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Če DA, ali se odstotek pavšala uveljavlja skladno s pogoji razpisa oz. pogodbo o sofinanciranju	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
IX. Predplačila			
23	Izplačan je bil avans (ustreznost dokazil)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
24	Znesek: EUR		
25	Opombe:		
X. Ločeno vodenje knjigovodskih evidenc			
26	Priložena so dokazila o ločenem vodenju knjigovodskih evidenc		
XI. Poročilo o izvedenih aktivnostih			

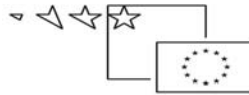
27	Priloženo je poročilo o izvedenih aktivnostih s strani upravičenca		
XII.	Vsebinski pregled zahtevka za izplačilo		
28	Iz zahtevka za izplačilo je razvidno, da je skrbnik pogodbe vsebinsko pregledal zahtevke		
III DEL: POTRDITEV / ZAVRNITEV ZAHTEVKA ZA IZPLAČILO			
1	Izvedena so bila vsa potrebna preverjanja	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
2	Zahtevke za izplačilo je potrebno dopolniti ali popraviti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Opombe:		
	Datum poziva za dopolnitev / popravek ZZI:		
	Datum prejetih dopolnitev / popravkov:		
	Dopolnitve / popravki so ustrezni:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Opombe:		
3	Zahtevke za izplačilo se potrdi	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Datum potrditve ZZI:		
4	Zahtevke za izplačilo se zavrne	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE	
	Datum zavrnitve ZZI:		
	Opombe:		
IV DEL: FINANCE			
A	UPRAVIČENOST STROŠKOV – Zahtevke za izplačilo št.: _____		
1	Celotni znesek zahtevka za izplačilo:	EUR	
2	Upravičeni znesek:	EUR	

3	Neupravičeni znesek:	EUR
4	Obdobje upravičenosti	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
B ODREDBA ZA PLAČILO-NAKAZILO		
5	Št. odredbe na PP (85% - delež EU) iz katere je bilo izvršeno plačilo:	
	Datum plačila:	
	Znesek plačila:	EUR
6	Št. odredbe na PP (15% - delež SLO) iz katere je bilo izvršeno plačilo:	
	Datum plačila:	
	Znesek plačila:	EUR
7	Pravilnost razmerja 85% - 15%	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
C DOKAZILO O IZPLAČILU IZ PRORAČUNA		
8	Izdatek je nastal, priloženo je dokazilo o izplačilu iz proračuna (poročilo iz MF-ERAC-a)	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
D ZAHTEVEK ZA POVRAČILO		
9	Številka zahtevka za povračilo in datum vključitve:	
V DEL: POROČILO O IZVEDENI ADMINISTRATIVNI KONTROLI / OPOMBE KONTROLNE ENOTE		

Administrativna kontrola po členu 13 se je izvajala na originalnih dokumentih:	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
Originali dokumentov se nahajajo .	
Datum opravljene administrativne kontrole po členu 13:	
Dokumentacija opravljenih administrativnih kontrol se ustrezno arhivira	<input type="checkbox"/> DA <input type="checkbox"/> NE
Oseba, ki je opravila kontrolo po členu 13:	
Podpis:	

Priloga:

- Skupni pregled zahtevkov za izplačilo



PRILOGA B: VZOREC POROČILA O IZVEDENI KONTROLI NA KRAJU SAMEM

Številka dokumenta:

Datum:

POROČILO O IZVEDENI KONTROLI NA KRAJU SAMEM

UGOTOVITVE IN MNENJE ORGANA UPRAVLJANJA

Datum preverjanja:

Osebe, ki so izvedle preverjanje:

Subjekt preverjanja – organizacija:

Subjekt preverjanja – oseba:

NPU:

Operativni program:

Razvojna prioriteta:

Prednostna usmeritev:

IDENTIFIKACIJA PROJEKTA

Številka pogodbe:	
Vrednost pogodbe:	
Datum podpisa pogodbe:	
Dodatki k pogodbi:	

Upravičenec:	
Delež:	
Višina upravičenih stroškov:	
Naziv projekta:	

POROČILO SE ZAPIŠE PO TOČKAH, KI SO BILE NAVEDENE V OBVESTILU O KONTROLI NA KRAJU SAMEM

1. Kontrola upravičenosti stroškov po 13. členu uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006.
2. Kontrola upoštevanja evropske in nacionalne zakonodaje (upoštevanje pravil o državnih pomočeh, javnih naročilih, varstvu okolja in enakosti spolov).
3. Kontrola spoštovanja navodil organa upravljanja o kohezijski politiki (informiranje in obveščanje, ...).
4. Drugo.

UGOTOVITVE:

UKREPI:

DOKUMENTI, PRIDOBLENI MED POSTOPKOM PREVERJANJA:

Datum priprave poročila:

Poročilo pripravil/a:

Osebe, ki so opravile preverjanje in podpis:

-

-

Vodja sektorja za finančno kontrolo-cilj 1

Seznani tev vodje Urada za kohezijsko politiko:

Ime in priimek, direktor Urada za kohezijsko politiko

Podpis: _____