

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PETRA POTRPIN

VLOGA VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJ PRI NADZORU NAD PORABO
SREDSTEV V OKVIRU IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Magistrsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

PETRA POTRPIN

VLOGA VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJ PRI NADZORU NAD PORABO
SREDSTEV V OKVIRU IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Magistrsko delo

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

Ljubljana, 2010

VLOGA VRHOVNIH REVIZIJSKIH INSTITUCIJ PRI NADZORU NAD PORABO SREDSTEV V OKVIRU IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Magistrska naloga je usmerjena v dva večja vidika, ki sta med seboj prepletena. Prvi vidik je nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike na vseh ravneh, torej na nacionalni, kakor tudi na evropski ravni. Na nacionalni ravni sta za to poleg same Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, kot organ upravljanja, zadolžena še Računsko sodišče Republike Slovenije in v okviru Ministrstva za finance tudi Urad za nadzor proračuna, ki ima v kohezijski politiki vlogo revizijskega organa. Na evropski ravni pa sta za nadzor nad sredstvi evropske kohezijske politike odgovorna Evropsko računsko sodišče in Evropska komisija oziroma njene revizijske enote v okviru generalnih direktoratskih uradov. Namen izvajanja nadzora je zagotoviti zakonito porabo sredstev davkoplačevalcev in porabo njihovih sredstev po načelih dobrega finančnega poslovanja. Ta načela pomenijo, da morajo biti sredstva uporabljena gospodarno, učinkovito in uspešno.

V drugem, bolj praktičnem vidiku, pa sem podrobno opisala in predvsem analizirala vse nepravilnosti, ki v okviru izvajanja evropske kohezijske politike nastanejo. Te nepravilnosti so v največji meri ugotovljene ravno pri zgoraj opisanem nadzoru na več ravneh.

Namen magistrskega dela je s proučevanjem vloge nadzornih institucij osvetliti problematiko ugotovljenih nepravilnosti. Pri tem sem poskušala analizirati vse nepravilnosti, ki jih je Republika Slovenija sporočila Evropski komisiji (OLAF-u – European Anti-Fraud Office) v okviru strukturnih skladov za staro finančno obdobje. Za finančno obdobje 2007 – 2013 je to še nemogoče, saj je to programsko obdobje šele v fazi izvajanja, nadzor se je šele dobro začel izvajati. To analizo bo smiselno opraviti v letih od 2015 do 2017.

Predmet raziskovanja je bila vloga vrhovnih revizijskih institucij pri nadzoru nad porabo sredstev v okviru izvajanja evropske kohezijske politike. Najprej sem podrobno in čim bolj jasno predstavila evropsko kohezijsko politiko v Sloveniji. Kako se je le-ta razvijala od vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Trenutno se v Sloveniji zaključuje staro programsko obdobje, v polnem teku izvajanja pa je že tudi novo programsko obdobje. Opisala sem uresničevanje in izvajanje obeh programskih obdobji.

Ta naloga tako na teoretični kakor tudi na praktični osnovi zagotavlja razumevanje glavne logike nadzora nad porabo sredstev v okviru kohezijske politike in njenih ugotovljenih nepravilnosti pri posameznih projektih oziroma operacijah.

Ključne besede: evropska kohezijska politika, nadzor nad porabo sredstev, nepravilnosti

ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS AT SUPERVISION ABOVE CONSUMPTION OF FUNDS IN FRAME OF EXECUTION OF EUROPEAN COHESION POLICY

A master's thesis is guided to two larger points of view, that they are interwoven during themselves. First point of view is supervision above consumption of funds of European cohesion policy on all levels, so on national, like also on European level. On national level is beside Government Office for Local Self-government and Regional Policy, as Managing Authority, responsible also Court of Auditors of Republic of Slovenia and in frame of Ministry of Finance also Budget supervision Office, which has a role of Audit Authority in cohesion policy. On European level supervision of European cohesion funds are responsible European Court of Auditors and European Commission and it's Audit Units within General Directorates. *The intention of execution of supervision and consumption of their funds round principles of good financial business.* These principles mean that funds must be used economically, efficiently and successfully.

I described in detail in other, more practical point of view and above all analyzed irregularities, which occur in context of execution of European cohesion policy. These irregularities are found in largest degree just at above described supervision on more levels.

The intention of a master's thesis is to analyze all irregularities, that Republic of Slovenia notified to European commission (OLAF-u – European Anti-Fraud Office) in frame of structural funds for old financial period. For financial period 2007 – 2013 this is not possible yet, because this programming period is only in phase of development of execution, supervision has just started to implement. This analysis will be reasonable to finish in years from 2015 to 2017.

Object of research was a role of supreme audit institutions at supervision above consumption of funds in frame of execution of European cohesion policy. Firstly I have more evidently in detailed described and presented European cohesion policy in Slovenia, how it is developed since entrance of Slovenia into European Union. Old programming period is being finished in Slovenia at the moment; in full running of execution is already also new programming period. I described implementation and execution of both of periods.

This task on theoretical like also on practical base ensures understanding of main logic of supervision above consumption of funds in frame of cohesion policy and of discovered irregularities at individual projects and also at operations.

Keywords: European cohesion policy, supervision over consumption of funds, irregularities.

KAZALO

1	UVOD	3
1.1	OPREDELITEV PREDMETA IN NAMENA RAZISKOVANJA	3
1.2	HIPOTEZE	6
1.3	METODOLOGIJA PROUČEVANJA	8
2	JAVNE FINANCE, JAVNI SEKTOR, NADZOR NAD JAVNIMI SREDSTVI	10
2.1	JAVNE FINANCE, JAVNI SEKTOR	10
2.2	NADZOR NAD JAVNIMI SREDSTVI	12
3	EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	15
3.1	OPREDELITEV KONCEPTA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – STARO PROGRAMSKO OBDOBJE	15
3.2	OPREDELITEV KONCEPTA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – NOVO PROGRAMSKO OBDOBJE	17
3.3	URESNIČEVANJE IN IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – STARO PROGRAMSKO OBDOBJE	23
3.4	URESNIČEVANJE IN IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – NOVO PROGRAMSKO OBDOBJE.....	25
3.4.1	Operativni program razvoja regionalnih razvojnih potencialov	28
3.4.2	Operativni program razvoja človeških virov	30
3.4.3	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture	32
4	NADZOR NAD SREDSTVI EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	34
4.1	Institucije, ki izvajajo nadzor nad sredstvi evropske kohezijske politike.....	36
4.2	Evropska komisija	38
4.3	Evropsko računsko sodišče.....	41
4.4	Računsko sodišče Republike Slovenije	42
4.4.1	Primerjava obeh Zakonov o Računskem sodišču v Republiki Sloveniji	42
4.4.2	Spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča.....	61
4.5	Urad za nadzor proračuna.....	70
5	OPIS POSTOPKA PRI UGOTOVLJENIH NEPRAVILNOSTIH	72
5.1	OLAF	72
5.2	ANALIZA NEPRAVILNOSTI VEČJIH OD 10.000 EUR ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2004 – 2006	76
5.2.1	Predmet in problem raziskovanja	76
5.2.2	Cilj raziskovanja	82
5.3	GRAFIČNA PONAŽORITEV IN INTERPRETACIJA REZULTATOV	84
6	ZAKLJUČEK	91
7	LITERATURA	93
8	PRILOGE	101

A.	Dihotomizacija spremenljivk in njihova grafična ponazoritev:	101
B.	Spoštovanje priporočil računskega sodišča	107

SEZNAM SHEM IN SLIK

Shema 5.1: Diagram poročanja o nepravilnostih	82
Slika 5.1: Prijavljene nepravilnosti po posameznem skladu	84
Slika 5.2: Vrednost prijavljenih nepravilnosti v okviru ESRR	85
Slika 5.3: Vrednost prijavljenih nepravilnosti v okviru ESS	85
Slika 5.4: Stanje prijavljenih nepravilnosti v okviru ESRR in ESS sredstev.....	86
Slika 5.5: Kršenje določb skupnosti in določb države članice	86
Slika 5.6: Vrsta nepravilnosti v okviru ESRR sredstev	87
Slika 5.7: Vrsta nepravilnosti v okviru ESS sredstev.....	88
Slika 5.8: Vrednost nepravilnosti ESRR in ESS sredstev glede na razpoložljiva sredstva EPD	88

SEZNAM TABEL

Tabela 4.1: Dihotomizirani podatki	66
Tabela 4.2: Pravilnostna tabela	67
Tabela 4.3: Predstavitev različnih kombinacij	68
Tabela 4.4: Poenostavitev izhodiščnih vzorčnih konfiguracij	68
Tabela 4.5: Nadaljnje poenostavitve v obliki presežnih izrazov	69

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN NAMENA RAZISKOVANJA

Za osnovo pisanja te magistrske naloge so služila vprašanja, kaj natančno sploh je evropska kohezijska politika, kako poteka njeno izvajanje v Republiki Sloveniji, kaj vse zajema in kakšen je nadzor nad porabo sredstev v okviru evropske kohezijske politike.

Predmet raziskovanja je bila vloga vrhovnih revizijskih institucij pri nadzoru nad porabo sredstev v okviru izvajanja evropske kohezijske politike. Najprej sem podrobno in čim bolj jasno predstavila evropsko kohezijsko politiko v Sloveniji. Kako se je le-ta razvijala od vstopa Slovenije v Evropsko unijo. Trenutno se v Sloveniji zaključuje staro programsko obdobje, v polnem teku izvajanja pa je že tudi novo programsko obdobje. Opisala sem uresničevanje in izvajanje obeh programskih obdobji.

Za to temo sem se odločila iz več razlogov. Najpomembnejše je po mojem mnenju dejstvo, da je potrebno temo, o kateri pišeš, dobro poznati, zadeva te mora tudi zanimati. Po drugi strani pa si želim področje evropske kohezijske politike predstaviti na razumljiv in (kolikor se da) enostaven način. Kot poznavalec omenjene teme naj dodam tudi to, da je črpanje evropskih sredstev v Republiki Sloveniji zelo kompleksno zasnovan sistem in tudi nekoliko nestandarden od večine drugih držav članic Evropske unije.

Kohezija je temeljni namen Evropske unije. Temelji na razlikah med regijami, ki so posledica štirih vrst regionalnih težav (pomanjkanje razvoja, oddaljenost, nedostopnost, izguba konkurenčnosti) ter ekonomskih integracij (Begg 2003, 163). Dodano vrednost kohezijske politike je možno izboljšati s »pametnejšim poslovanjem« te politike, ter predlaga ukrepe, kot na primer vzpostavitev širšega okvira za teritorialne ukrepe, podpora sistemom in ljudem na področju institucionalne krepitve, usmerjanje denarja predvsem k revnejšim državam članicam (Bachtler 2007, 10).

Podpora regijam se izvaja z različnimi instrumenti kohezijske politike (Mrak in drugi 2004, 35):

- Strukturni skladi – Namen strukturnih skladov je po različnih državah oziroma regijah spodbujati ekonomske in socialne dejavnike konkurenčnosti, ki bodo prispevali k rasti in razvoju regije oziroma države. Strukturni skladi so bili v programskem obdobju 2000–2006 štirje, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski, jamstveni in usmerjevalni sklad – Usmerjevalni oddelek (v nadaljevanju EKUJS) ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva (v nadaljevanju FIUR). V programskem obdobju 2007–2013 sta EKUJS in FIUR vključena med instrumente skupne kmetijske in skupne ribiške politike ter ne več med instrumente kohezijske politike. Iz Evropskega sklada za regionalni razvoj bodo v programskem obdobju 2007–2013 financirani ukrepi za izboljšanje infrastrukture in konkurenčnosti gospodarstva ter ukrepi na področju raziskav, inovativnosti in trajnostnega regionalnega razvoja; iz Evropskega socialnega sklada pa ukrepi za izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, izboljšanje dostopa do zaposlitve in vključevanje na trg dela, krepitev socialne vključenosti ter pospeševanje reform na področju zaposlovanja in vključevanja (Skupaj za regije 2008, 2).
- Kohezijski sklad – Iz Kohezijskega sklada se sofinancirajo projekti, namenjeni izboljšanju okolja in prometne infrastrukture v državah članicah, v katerih je bruto nacionalni dohodek na prebivalca manjši od 90 odstotkov povprečja EU. Kohezijski sklad ni regionalno usmerjen, pač pa podpira nacionalne in nadnacionalne projekte. V nasprotju s preteklim programskim obdobjem za Kohezijski sklad v programskem obdobju 2007–2013 veljajo enaka pravila izvajanja kot za strukturne sklade.
- Evropska investicijska banka – Evropska investicijska banka v različnih oblikah (posojila, garancije, delno financiranje) daje pomoč za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije ter trajnostnega razvoja. Njena pomoč je namenjena različnim področjem, na primer varovanju okolja, izgradnji telekomunikacijskih omrežij, malim in srednjim podjetjem ter investicijam v zdravstvo, izobraževanje, industrijo in izgradnjo energetske infrastrukture.
- Drugi finančni instrumenti – To je predvsem Evropski investicijski sklad, ki kohezijo spodbuja s posojili in jamstvi.

Magistrska naloga je usmerjena v dva večja vidika, ki sta med seboj prepletena. Prvi vidik je nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike na vseh ravneh, torej na nacionalni, kakor tudi na evropski ravni. Na nacionalni ravni sta za to poleg same Službe Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, kot organ upravljanja, zadolžena še Računsko sodišče Republike Slovenije in v okviru Ministrstva za finance tudi Urad za nadzor proračuna, ki ima v kohezijski politiki vlogo revizijskega organa. Na evropski ravni pa sta za nadzor nad sredstvi evropske kohezijske politike odgovorna Evropsko računsko sodišče in Evropska komisija oziroma njene revizijske enote v okviru generalnih direktoratskih uradov. Namen izvajanja nadzora je zagotoviti zakonito porabo sredstev davkoplačevalcev in porabo njihovih sredstev po načelih dobrega finančnega poslovanja. Ta načela pomenijo, da morajo biti sredstva uporabljena gospodarno, učinkovito in uspešno.

V drugem, bolj praktičnem vidiku, pa sem podrobno opisala in predvsem analizirala vse nepravilnosti, ki v okviru izvajanja evropske kohezijske politike nastanejo. Te nepravilnosti so v največji meri ugotovljene ravno pri zgoraj opisanem nadzoru na več ravneh.

Ta naloga tako na teoretični kakor tudi na praktični osnovi zagotavlja razumevanje glavne logike nadzora nad porabo sredstev v okviru kohezijske politike in njenih ugotovljenih nepravilnosti pri posameznih projektih oziroma operacijah.

Nadzor nad porabo sredstev državnega proračuna je zasnovan tako, da se deli na zunanji, naknadni nadzor porabe in na notranji finančni nadzor pri neposrednem proračunskem uporabniku državnega ali občinskih proračunov (Cvikl in Zemljič 2000, 278). Zakon o javnih financah (1999) pa opredeljuje tudi tretjo obliko nadzora, to je proračunska inšpekcija, ki jo, kot pojasnjuje Milatovič (2008, 5), lahko samo pogojno pojasnjujemo kot notranji nadzor, saj za posameznega proračunskega uporabnika dejansko predstavlja zunanji nadzor.

Glavno vprašanje na katerega daje naloga (pozitiven ali negativen) odgovor je, ali nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji deluje oziroma koliko je ugotovljenih nepravilnosti, kakšne so le-te in kako hitro se odpravijo.

Namen predlaganega magistrskega dela je s proučevanjem vloge nadzornih institucij osvetliti problematiko ugotovljenih nepravilnosti. Pri tem sem poskušala analizirati vse nepravilnosti, ki jih je Republika Slovenija sporočila Evropski komisiji (OLAF-u – European Anti-Fraud

Office) v okviru strukturnih skladov za staro finančno obdobje. Za finančno obdobje 2007 – 2013 je to še nemogoče, saj je to programsko obdobje šele v fazi izvajanja, nadzor se je šele dobro začel izvajati. To analizo bo smiselno opraviti v letih od 2015 do 2017.

Pri doseganju namena sem se osredotočila na dva osnovna cilja, in sicer:

- prikaz nacionalnih in evropskih institucij, ki lahko izvajajo nadzor nad porabo evropskih sredstev ter
- analiza vseh nepravilnosti, ki so bile ugotovljene s strani posameznih nadzornih institucij in prijavljene Evropski komisiji.

Za dosego zgoraj navedenih ciljev navajam še nekaj pomožnih ciljev, ki so prispevali k večji transparentnosti celotne predlagane magistrske teme:

- predstavitev koncepta izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji za staro in novo finančno obdobje,
- predstavitev evropskih in nacionalnih pravnih podlag, ki opredeljujejo črpanje evropske kohezijske politike,
- predstavitev koncepta nadzora nad porabo sredstev evropske kohezijske politike,
- predstavitev sistema poročanja o ugotovljenih nepravilnostih nad 10.000 eur za področje strukturnih skladov,
- predstavitev spoštovanja ugotovitev in priporočil Računskega sodišča Republike Slovenije,
- primerjava obeh Zakonov o Računskem sodišču v Republiki Sloveniji,
- predstavitev rezultatov analize ugotovljenih nepravilnostih nad 10.000 eur za področje strukturnih skladov za finančno obdobje 2004 - 2006.

S tem skušam jasno ponazoriti omenjeno problematiko, ki naj bo v pomoč vsem bralcem predlaganega magistrskega dela in širšemu krogu ljudi, ki jim ta vsebina ni najbolj poznana.

1.2 HIPOTEZE

Pred začetkom izvajanja analize ugotovljenih nepravilnostih nad 10.000 eur za področje strukturnih skladov s strani vseh nadzornih institucij, sem določila tri hipoteze, ki so mi služile kot osnova oziroma izhodišče.

Po jasni teoretični opredelitvi tako starega kot novega programskega obdobja evropske kohezijske politike ter njenega izvajanja in hkrati uresničevanja, sem predstavila delovanje nadzora nad porabo sredstev evropske kohezijske politike pri nas – v Republiki Sloveniji. Tu imajo ključno vlogo institucije, ki ta nadzor izvajajo. Omenjene institucije delimo na nacionalne in evropske.

Hipoteza 1: Nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji je urejen na ustrezen način.

Trenutno je v Sloveniji dogajanje na področju kohezijske politike zelo intenzivno, prekrivata se namreč dve programski obdobji – zaključuje se programsko obdobje 2004-2006, ki je bilo zaradi finančne in gospodarske krize podaljšano do konca junija 2009, pospešeno pa se izvajajo tudi operativni programi programskega obdobja 2007-2013. Obdobje 2004-2006 je za Slovenijo prvo obdobje izvajanja kohezijske politike. Pri porabi sredstev kohezijske politike v programskem obdobju 2004-2006 je Slovenija med uspešnejšimi državami članicami. Celoten obseg razpoložljivih sredstev Enotnega programskega dokumenta v finančnem obdobju 2004 - 2006 (EU del) je znašal 237.509.597 EUR. (Cohesion Policy 2007–2013 - Slovenia 2006, 2.). Ugotovila sem, koliko je bilo od navedenega zneska ugotovljenih nepravilnosti in posledično sporočenih na Evropski urad za boj proti goljufijam (v nadaljevanju OLAF).

Hipoteza 2: Ugotovljenih nepravilnosti, o katerih bi bilo potrebno poročati Evropski komisiji, je manj kot 2 % celotnega obsega razpoložljivih sredstev Enotnega programskega dokumenta.

Poskušala sem dokazati tudi, da je potek poročanja in posledično odpravljanja nepravilnosti v Sloveniji mogoče še izboljšati. Po temeljiti analizi sem podala tudi nekaj svojih predlogov in rešitev te problematike (npr. poenostavitev postopkov). To se bo nanašalo le na novo finančno obdobje, saj je staro že v zaključni fazi in uvajanje sprememb v tej fazi ne bi bilo smiselno.

Hipoteza 3: Prijavljene nepravilnosti bi morali pristojni organi hitreje odpraviti.

1.3 METODOLOGIJA PROUČEVANJA

Ustrezno izvajanje evropske kohezijske politike (t.j. področje javne politike) se meri tudi na podlagi poročanja o nepravilnostih OLAF-u. Gre za poročanje o vseh nepravilnostih, ki nastanejo pri posameznih projektih in so višje od 10.000 EUR v okviru strukturnih skladov. Potek poročanja v Sloveniji sem shematično prikazala v nadaljevanju. T.i. "neustrezna implementacija" javne politike nastane, ko je sicer le-ta v celoti izvršena, zunanje okoliščine pri tem niso nenaklonjene, vendar javna politika vseeno ne ustvarja rezultatov oziroma outputov, ki so bili planirani (Hogwood in Gunn 1984).

Za izvedbo policy analize v okviru proučevanja implementacije je pomemben predvsem "top down" pristop (Sabatier 1997). Ta pristop ponazarja predvsem regulatoren potek izvajanja implementacije poročanja od uredb Evropske komisije do podrobnejših nacionalnih predpisov, ki zagotavlja doseg načrtovanih javnopolitičnih rezultatov.

Pri pisanju magistrskega dela sem se najprej oprla na teoretične podlage s področja kohezijske politike in nadzora (v tej fazi primerjala oba Zakona o Računskem sodišču), nato pa sem proučila in analizirala vse nepravilnosti za staro programsko obdobje, o katerih je potrebno poročati OLAF-u, jih primerjala med seboj in s posameznimi drugimi relevantnimi podatki, ter rezultate grafično ponazorila. Uporabila sem domačo in tujo literaturo in 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 nad operativnimi programi.

Glede na to, da se o nepravilnostih poroča četrtletno, sem smiselno preverila izvajanje tega procesa, tako teoretično, kot praktično. Tako sem se odločila za evalvacijsko raziskavo. Policy analiza bo akademska, saj gre predvsem za identificiranje dejavnikov in vzrokov, ki povzročajo neučinkovito implementacijo poročanja o nepravilnostih. Prišla sem do novih spoznanj, ki bodo koristna za konkretno politično odločanje (na nacionalni ravni). Tu pa se omenjena policy analiza pogojno prevesi že nekoliko v uporabno, saj so nova spoznanja uporabna pri izvajanju sprememb poročanja v novem programskem obdobju. Skladno z vsem zgoraj navedenim je treba slediti opredeljenim tehnikam in postopkom, ki bodo določene cilje »postavili v življenje« (Fink Hafner 2007).

Bistvo mojega lastnega dela je predvsem to, da podam konkretne razloge in ugotovitve, zakaj implementacija javne politike ni popolna.

Seveda pa magistrsko delo temelji tudi na analizi primarnih (Usmeritve Urada za nadzor proračuna za poročanje o nepravilnostih za kohezijski sklad, strukturne sklade, pobude skupnosti in skupno kmetijsko politiko, Priročniki posameznih ministrstev, ki nastopajo kot posredniška telesa, ter Ministrstvo za finance, ki je v vlogi organa za potrjevanje) in sekundarnih (Evidence organa upravljanja; Letna poročila Enotnega programskega dokumenta 2004-2006; Letna poročila posameznih operativnih programov po letih; Standardni obrazec za poročanje o nepravilnostih;) podatkov.

V magistrskem delu sem združevala deskriptivno metodo, kot osnovo za kritično analizo v kombinaciji s kombiniranim procesom dedukcije in indukcije, ter metodo sinteze, s katerima sem izpostavila ugotovitve analize vseh nepravilnosti za staro programsko obdobje, o katerih je potrebno poročati OLAF-u. V zaključku magistrskega dela pa sem povzela najpomembnejše ugotovitve in oblikovala sklepno misel. Delo sem zaključila s seznamom uporabljene literature in virov.

2 JAVNE FINANCE, JAVNI SEKTOR, NADZOR NAD JAVNIMI SREDSTVI

Ne smemo pozabiti na dejstvo, da so tudi kohezijska sredstva javna sredstva, saj zajemajo tako evropsko, kakor tudi nacionalno sofinanciranje. Zato v nadaljevanju opisujem področje javnih financ, javnega sektorja in nadzor nad javnim sektorjem, ki bo služil kot osnova za nadaljnjo analizo.

V letu 2003 je Vlada Republike Slovenije sprejela t.i. Strategijo razvoja slovenskega javnega sektorja za obdobje 2003-2005. Gre za celovito reformo javne uprave in tudi reformo državne uprave. Segala je tudi do ministrstev, organov v sestavi, vladnih služb in upravnih enot. Javna uprava, kot vemo, ni enotno definiran pojem. Je širši od pojma državna uprava in zajema poleg organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti, ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil (javne agencije, javni zavodi). To lahko razumemo kot javno upravo v ožjem pomenu in je povezana v največji meri z izvršilno vejo oblasti. Če pa gledamo na javno upravo v širšem pomenu besede, pa moramo poleg zgoraj naštetega zraven vključiti še organe povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava. Enako težavna je v svoji definiciji tudi ločnica med javno upravo in javnim sektorjem. Nekateri med pojmomoma ne razlikujejo, možno pa ju je definirati nekoliko širše. Tako si javni sektor razlaga Vlada Republike Slovenije. V že prej omenjeni strategiji razvoja slovenskega javnega sektorja, zajema javni sektor celoto državnih organov in uprav lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so neposredni uporabniki državnega ali lokalnega proračuna, ter tudi javna podjetja kot izvajalce javnih služb na področju gospodarske infrastrukture. Podobno definira javni sektor tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Zakon o javnih uslužbencih. Oba zakona v državne organe vključujeta tudi državni zbor, državni svet, pravosodne organe in druge državne organe, kot na primer Računsko sodišče Republike Slovenije.

2.1 JAVNE FINANCE, JAVNI SEKTOR

Javne finance ureja v največji meri Zakon o javnih financah. Zakon poleg nadzora javnih financ in proračunskega inšpiciranja, ureja tudi sestavo in pripravo nacionalnega proračuna, gospodarjenje s premoženjem države, njenim zadolževanjem in poroštvi ter upravljanjem z državnimi dolgovi. Javne finance so zelo pomembne za vsako državo, mesto, občino, krajevno skupnost in vas, saj odločajo o splošnem družbenem, socialnem, kulturnem in

gospodarskem življenju in razvoju vsakega kraja. Večjo pozornost bi jim morali posvečati tako v šolstvu, kulturi, gospodarstvu in informacijskih sredstvih. Organizirane morajo biti tako, da so transparentne, jasne in razumljive vsem prebivalcem lokalnih skupnosti. Slovenija do svoje samostojnosti pravih javnih financ sploh ni imela in tudi transparentnosti teh financ ni moglo biti. Šele od leta 2000 se poučujejo tudi na fakultetah. Stanovnik (2002) pravi, da javne finance lahko dobro delujejo šele, ko je vzpostavljen dober davčni sistem, to pa pomeni, da se drži nekaj trdnih načel kot so:

- načelo koristi
- načelo ekonomske sposobnosti
- načelo horizontalne in vertikalne izenačenosti
- operacionalnosti.

Javne finance so tista aktivnost države, ki je povezana z pridobivanjem javnih prihodkov, javnih naročil in javnih plačil. Nujne so za delovanje države, ko tržišče ni dovolj učinkovito, vključene pa so na področjih (Stanovnik 2002):

- javnih prihodkov
- javnih plačil
- državnega proračuna
- državnega posojila

Javne finance so last državljanov oziroma davkoplačevalcev v državi, ki na volitvah izvolijo upravljavce z javnimi financami. Tako, namreč, deluje demokratičen državni ustroj. V največji meri se javne finance polnijo z davki, ki jih pobira država. Če davki ne zadostujejo, potem vlada ponavadi vstopi na finančne trge z izdajo državnih obveznic (zadolževanje). Poleg tega so javne finance pogosto tudi orodje v rokah politike za stabilizacijo gospodarskega okolja. Z javnimi financami se financirajo javne dobrine države kot so (Javne finance 2010):

- obramba
- sodstvo
- šolstvo
- znanost
- kultura
- zdravstvo

- komunala in drugo.

Kadar se v javnih finanah pričnejo pojavljati lobisti je to znak da bo morala ukrepati finančna policija ker je očitno da gre za korupcijo in krajo družbenega denarja.

Kriterij za določitev javnega sektorja je po mnenju Brezovška (2007) lastništvo države. V javni sektor spada torej vse, kar spada v državno blagajno. Javni sektor se pretežno pokriva s pojmom državne uprave v širšem smislu. Vlada Republike Slovenije pa praviloma razume javni sektor širše kot javno upravo. Javne službe sodijo v javni sektor, zasebnega sektorja je malo. Zasebni upravni subjekti, ki izvajajo javne službe v ta sektor ne sodijo. Državna uprava s teoretičnega vidika ne sodi v javni sektor, saj na primer ministrstvo ni v lasti države.

2.2 NADZOR NAD JAVNIMI SREDSTVI

Trdimo lahko, da po eni strani razlogi za izvajanje nadzora izhajajo iz same funkcije nadzora in njenih učinkov, po drugi strani pa iz golega dejstva, da je nadzor nad porabo teh sredstev predpisan in ga je kot takega obvezno izvajati. Namen izvajanja nadzora nad javnimi sredstvi je zagotoviti zakonito porabo sredstev davkoplačevalcev in porabo njihovih sredstev po načelih dobrega finančnega poslovanja. Ta načela pomenijo, da morajo biti sredstva uporabljena gospodarno, učinkovito in uspešno.

Nadziranje pomeni presojanje dejavnosti in njenih učinkov z namenom, da uravnavamo dejavnike, ki vplivajo na uresničitev zelenih ciljev. Je temelj obvladovanja organizacije ali njenega dela, da ta učinkovito deluje in uspešno dosega zastavljene cilje. Predpogoj za obvladovanje pa so merila uspešnosti in učinkovitosti. Z merjenjem, ki je jedro nadziranja, se primerjajo dosežki delovanja organizacije ali njenega dela z načrtovanimi standardi učinkovitosti in uspešnosti (Tavčar 2002).

Nadzor nad porabo sredstev državnega proračuna je zasnovan tako, da se deli na zunanji, naknadni nadzor porabe in na notranji finančni nadzor pri neposrednem proračunskem uporabniku državnega ali občinskih proračunov (Cvikl in Zemljič 2000, 278). Zakon o javnih finanah (1999) pa opredeljuje tudi tretjo obliko nadzora, to je proračunska inšpekcija, ki jo, kot pojasnjuje Milatovič (2008, 5), lahko samo pogojno pojasnjujemo kot notranji nadzor, saj za posameznega proračunskega uporabnika dejansko predstavlja zunanji nadzor.

Nadzor nad izvajanjem zakona o javnih financah in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi nacionalnega proračuna, opravlja ministrstvo, pristojno za finance. Imenuje se inšpekcijski nadzor.

Na državni ravni naj omenim Komisijo za nadzor javnih financ Državnega zbora Republike Slovenije, ki (Državni zbor 2010):

- nadzoruje izvrševanje državnega proračuna ter finančnih načrtov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija z vidika zakonitosti, namenskosti in racionalnosti porabe ter pravilnosti njihovih finančnih izkazov na podlagi poročil računskega sodišča;
- spremlja izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo finančna sredstva za izravnavo, in nadzoruje namensko porabo sredstev, prejetih iz državnega proračuna; - nadzoruje izvrševanje finančnih načrtov in pravilnost finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija;
- poroča Državnemu zboru o nadzorstvu, ki ga opravlja, in mu predlaga potrebne ukrepe.

Pravne podlage in predpisi, ki urejajo področje javnofinančnega nadzora v Republiki Sloveniji, so:

- Ustava Republike Slovenije
- Zakon o javnih financah
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije
- Zakon o Računskem sodišču
- Zakon o računovodstvu
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna
- Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih proračunskih uporabnikov proračuna Republike Slovenije
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ
- Standardi notranjega revidiranja
- Usmeritve za notranje kontroliranje

Nadzor se na področju javnih financ izvaja kot notranji in zunanji. Notranji nadzor nad javnimi financami imajo države članice EU urejeno različno (Ministrstvo za finance 2010). V četrtem poglavju se bom na to bolj osredotočila in poskušala ponazoriti in vpeti nadzor v okolje evropske kohezijske politike.

3 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

Evropska kohezijska politika se je v Sloveniji začela implementirati že v začetku 21. stoletja. V tem poglavju nameravam opisati obe programski obdobji, tako 2004-2006, kakor tudi 2007-2013. Predvsem bom opredelila koncept evropske kohezijske politike, ter uresničevanje in izvajanje le-teh. Za programsko obdobje 2004-2006 prav v tem obdobju poteka zaključevanje, tako da si lahko obetamo že prve sistemske in vsebinske zaključke.

3.1 OPREDELITEV KONCEPTA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – STARO PROGRAMSKO OBDOBJE

Republika Slovenija je pripravila in posredovala uradni predlog Enotnega programskega dokumenta (v nadaljevanju EPD) službam Komisije 23.04.2003. EPD predstavlja osnovni dokument za izvajanje aktivnosti v okviru strukturnih skladov za obdobje 2004-2006. Zakon o javnih financah opredeljuje EPD kot »dokument države članice, ki določa razvojno strategijo države in pomeni podlago za izvajanje dolgoročne razvojne politike in dolgoročno proračunsko načrtovanje«. EPD temelji na Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije in Državnem razvojnem programu in že vključuje opis ukrepov, ki jih bo Slovenija izvajala v tem programskem obdobju. Vedeti moramo, da je EPD skupni programski dokument Slovenije in Evropske komisije, kar pomeni, da sta ga morali obe partnerici medsebojno uskladiti. EPD je vlada Republike Slovenije potrdila 11.12.2003.

V skladu z Uredbo Sveta št.1260/1999 z dne 21.6.1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih, pomeni Programsko dopolnilo »dokument o izvajanju strategije in prednostnih nalog pomoči, ki vsebuje podrobne elemente na ravni ukrepa, kakor to določa člen 18(3), in ki ga sestavi država članica ali organ upravljanja ter se po potrebi prilagodi v skladu s členom 34(3)«. Opis ukrepov iz EPD je zato podrobno opredeljen v Programskem dopolnilu. Programsko dopolnilo sprejme organ upravljanja po soglasju nadzornega odbora in ga predloži v vednost Komisiji. Prva seja nadzornega odbora EPD je bila izvedena 10.12.2003. Na njej je bil sprejet začasen poslovnik o načinu dela nadzornega odbora, ki je na tej osnovi tudi že izdal soglasje k Programskemu dopolnilu. S tem so bili ustvarjeni pogoji za začetek črpanja sredstev z 1.1.2004.

Slovenija je v obdobju 2004-2006 kot celota opredeljena kot ena regija cilja 1. To omogoča Sloveniji, da svoje strateške odločitve neposredno vključi v EPD in Programsko dopolnilo. Slovenija je posvetila veliko pozornosti temu, da zagotovi največjo možno konsistentnost in skladnost med ukrepi, ki jih podpirajo strukturni skladi in drugimi nacionalnimi politikami in tudi drugimi evropskimi instrumenti, kot na primer kohezijskim skladom, pobudami Skupnosti in drugimi programi. To je med drugim potrebno zaradi zavezanosti Slovenije, da doseže največji možni učinek z omejenimi razpoložljivimi sredstvi. Na osnovi sklepa Evropskega Sveta v Kopenhagnu dne 12. in 13.12.2002, je Slovenija prejela 237.5 milijonov evrov v okviru strukturnih skladov, 190.6 milijonov evrov sredstev iz kohezijskega sklada in nadaljnjih 30.1 milijona evrov za pobudo Skupnosti Interreg in Equal. Slovenija namerava ta sredstva porabiti, skupaj z ustreznimi skladi in drugimi instrumenti, na smotrni in učinkoviti način z namenom, da doseže svoje dolgoročne strateške cilje, ki so opredeljeni v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije. Eden teh ciljev je trajnostno dvigniti raven blaginje ljudi, ki živijo v Sloveniji, pri čemer naj bi trajnostni razvoj imel za posledico dolgoročen in uravnotežen napredek vseh treh razvojnih sestavin – gospodarske, socialne in okoljske. Slovenija prav tako želi, skladno z drugim ciljem Državnega razvojnega programa, odpraviti notranja nesorazmerja v razvoju znotraj Slovenije. Aktivnosti strukturnih skladov se bodo osredotočile na naslednje prednostne naloge: (i) konkurenčnost podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, (ii) znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje in (iii) prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Poseben poudarek bo namenjen izboljšanju konkurenčnih sposobnosti slovenskih regij in boljšo izrabo endogenih potencialov, saj bi to prispevalo tako k zmanjševanju razvojnega zaostanka Slovenije za povprečjem EU, kot tudi skladnemu regionalnemu razvoju (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2009d).

Na podlagi pravne podlage je glede izvajalske strukture Slovenija vzpostavila učinkovit, centraliziran sistem. Pri njegovi zasnovi je bil splošen namen zmanjšati zahteve birokracije za končnega prejemnika in obenem ohraniti nizke stroške sistema. Pri tem procesu so bile zelo dragocene pretekle izkušnje v pred pristopnem obdobju. Slovenija ima en plačilni organ znotraj Ministrstva za finance, en organ upravljanja, Službo Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in en neodvisen finančni nadzorni organ znotraj Ministrstva za finance je to Urad za nadzor proračuna. Pomembno vlogo pri dodeljevanju sredstev imajo resorna ministrstva, kar izboljšuje povezavo med programiranjem in izvajanjem aktivnosti strukturnih skladov in nacionalne razvojne politike. To so posredniška telesa. Prav tako omogoča, da so

finančni tokovi in mehanizmi finančnega nadzora bolj učinkoviti in pregledni (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008d).

Slovenija je že sprejela zakonodajo, ki zahteva pripravo dolgoročnih razvojnih načrtov skladno z načelom partnerstva. Pomen nacionalnega soglasja glede razvojne strategije in prednostnih nalog je bila večkrat poudarjena v Strategiji gospodarskega razvoja, ki je začrtala »novo razvojno paradigmo«. Ta nova paradigma ne upošteva le okolja, ki se neprestano spreminja in globalizira, ampak poskuša doseči tudi širši socialni konsenz o konceptu razvoja in načinu doseganja zastavljenih ciljev. Slovenija je mnenja, da je nacionalni konsenz in nadaljnji dialog med relevantnimi partnerji eden ključnih dejavnikov, ki bodo odločali o uspešnosti države in njeni dolgoročni trajnosti (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2009d).

Postopek posvetovanja, ki je potekal pred predložitvijo Enotnega programskega dokumenta službam Komisije je predstavljen v prvem poglavju EPD. Po predložitvi EPD je Slovenija nadaljevala s pripravo Programskega dopolnila. Pri postopku posvetovanja so intenzivno sodelovala tako resorna ministrstva in službe, kot tudi organ upravljanja. Koncepti in delovni dokumenti so bili predstavljeni ob različnih javnih priložnostih, ki so bile namenjene posebnim interesnim skupinam. V ta namen se redno posodablja tudi spletna stran Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko in vključuje informacije o poteku programskega procesa ter osnutke dokumentov za postopek posvetovanja. Predlogi in pripombe s strani zainteresirane javnosti so bile poslane neposredno končnim upravičencem in organu upravljanja. V času programiranja so načrtovalci sodelovali tudi s strokovnjaki skupine, ki je opravljala predhodno vrednotenje, ki so prav tako prispevali k kakovosti in skladnosti predvidenih ukrepov.

3.2 OPREDELITEV KONCEPTA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – NOVO PROGRAMSKO OBDOBJE

Evropsko unijo sestavlja veliko regij. Razlike med evropskimi regijami so velike in so se z zadnjo širitvijo Unije še poglobile. Vse regije pa imajo skupen cilj: čim hitrejši razvoj. Pojem, ki povezuje različno razvite regije na eni strani in čim hitrejši razvoj celotne EU na drugi, je kohezija. Kohezijska politika pomeni uresničitev načela solidarnosti med narodi Evrope.

Temeljni cilj EU je krepitev gospodarske, socialne in ozemeljske kohezije v luči zmanjševanja razvojnih razlik med regijami, kar je zapisano že v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti. Čeprav so naložbe v okviru kohezijske politike osredotočene na revnejše regije in jim pomagajo pri dohitevanju bolj razvitih, pa pozitivno vplivajo na konkurenčnost vseh regij in na pogoje življenja njihovih prebivalcev (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Evropska kohezijska politika temelji na naslednjih načelih (Slovenija v Evropski uniji 2009):

- koncentracija: na eni strani geografska – usmerjenost sredstev na najmanj razvite regije, po drugi tematska – na področja, ki so ključna za rast;
- programiranje: sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, ampak jih EU dodeli načrtovano, na podlagi programskih dokumentov;
- partnerstvo: tesno sodelovanje in delitev odgovornosti pri načrtovanju, izvajanju spremljanju in vrednotenju med Evropsko komisijo, vladami držav članic, regijami in lokalnimi skupnostmi, civilno družbo, okoljskimi partnerji, nevladnimi organizacijami ter institucijami odgovornimi za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami;
- dodatnost: skladi zgolj dopolnjujejo finančna sredstva držav članic in jih ne nadomeščajo, kar pomeni, da je treba v razvojnih programih zagotoviti sofinanciranje iz javnih in zasebnih virov; skladi se morajo osredotočiti na prednostne naloge EU na področju krepitev konkurenčnosti in ustvarjanja novih delovnih mest;
- subsidiarnost: skladi pomagajo na tistih področjih, ki jih države članice in regije zaradi zahtevnih razvojnih razlik in omejenih finančnih sredstev ne zmorejo zadovoljivo rešiti same. Temu načelu sledi tudi organizacija upravljanja skladov, saj države članice in regije prevzemajo odgovornost za izvajanje;
- učinkovitost vrednotenja učinkov: pomeni nadziranje učinkovitosti in uspešnosti porabe sredstev ter prispeva k izboljšanju načrtovanja prihodnjih programov in poenostavitvi sistema delovanja skladov v prihodnje. Države se vzpodbuja k čim bolj učinkoviti porabi sredstev iz evropskega proračuna, med drugim tudi z nagrajevanjem najuspešnejših projektov;
- sorazmernost: države članice morajo svoje obveznosti izvajati sorazmerno s celotnim zneskom izdatkov, dodeljenih operativnemu programu.

Kohezijska sredstva se po posameznih državah in regijah delijo tako, da se na začetku vsakega finančnega obdobja (2000–2006 ali 2007–2013) določi višina sredstev za kohezijsko politiko, ki se tudi razdeli med države oziroma regije. Le-te morajo za črpanje kohezijskih sredstev pripraviti programske dokumente, v katerih opredelijo, za katere namene bodo porabile

sredstva in koliko. Tako v Sloveniji za obdobje 2007–2013 velja Nacionalni strateški referenčni okvir in trije podrobnejši operativni programi (Slovenija v Evropski uniji 2009):

- OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013,
- OP razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013,
- OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007- 2013.

V obdobju 2007–2013 ostajajo aktualni trije cilji za katere je v celotni EU skupaj na voljo 346,5 mrd EUR (Slovenija v Evropski uniji 2009):

- cilj konvergenca (skupno 81,5 % vseh sredstev oziroma 282,8 mrd EUR) želi pospeševati rast in zaposlovanje v najmanj razvitih regijah. Poudarja predvsem inovativnost in družbo znanja, prilagodljivost socialnim in gospodarskim spremembam, kakovost okolja in učinkovitost javnih uprav. Cilj financirata Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR) in Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS), pa tudi Kohezijski sklad.

Sredstva so namenjena najmanj razvitim državam članicam in regijam. V območja, upravičena do pomoči v okviru cilja „konvergenca“, sodijo regije, ki so upravičene na podlagi regionalnih kriterijev (BDP/prebivalca < 75 % povprečja EU), in države članice, ki so upravičene do prispevkov iz Kohezijskega sklada na podlagi nacionalnega kriterija (BND < 90 % povprečja EU) ter regijam, ki so zaradi statističnega učinka širitve EU nekoliko nad pragom – vendar se tem regijam pomoč postopoma opušča.

- cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (skupno 16 % vseh sredstev oziroma 55 mrd EUR) obsega vsa območja Evropske unije, ki niso upravičena do pomoči v okviru cilja „konvergenca“. Cilj je usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regij in zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb. Cilj financirata ESRR in ESS.

- cilj evropsko teritorialno sodelovanje (skupno 2,5 % vseh sredstev oziroma 8,7 mrd EUR), ki pomeni nadgradnjo pobude Skupnosti INTERREG, je usmerjen v krepitev čezmejnega, transnacionalnega ter medregionalnega sodelovanja. Spodbuja skupen pristop evropskih regij k reševanju problemov ob hkratnem premagovanju najpogostejših ovir za teritorialno sodelovanje, ki izhajajo iz razlik v pravnih sistemih, upravni ureditvi, geografskem položaju in jeziku. Cilj je sofinanciran iz ESRR.

Novi instrumenti kohezijske politike omogočajo bolj učinkovito porabo sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v obdobju 2007–2013. Združujejo strokovnost v upravljanju projektov in finančnem inženiringu in zagotavljajo, da naložbe ohranijo svoj vpliv in prispevajo k dolgoročnemu razvoju regij (Slovenija v Evropski uniji 2009).

V ta namen je Evropska komisija, v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB), Evropsko banko za obnovo in razvoj (EBOR) in Razvojno banko Sveta Evrope, razvila tri instrumente (Slovenija v Evropski uniji 2009):

- JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions/Skupna pomoč pri podpori projektom v evropskih regijah), ki razvija sodelovanje med Evropsko komisijo, EIB in EBOR, združuje strokovno znanje in pomaga državam članicam in regijam pri velikih projektih. Ključna področja pomoči so: projekti transportnih in energetske infrastrukture .
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises/Skupni evropski viri za mikro in srednje velika podjetja): pobuda Evropske komisije, EIB in Evropskega investicijskega sklada povečuje dostopnost financiranja za mala in srednja podjetja. JEREMIE omogoča državam članicam in regijam, da za storitve upravljanja finančnega inženiringa in finančne programe malih in srednjih podjetij najamejo zunanje izvajalce, kot je Evropski investicijski sklad. Sem sodijo storitve s področja lastniškega kapitala, tveganega kapitala, garancij, posojil in tehnične podpore, kar omogoča multiplikacijski učinek sredstev EU. Evropski investicijski sklad in organi nacionalnih in regionalnih oblasti bodo oblikovali posebne programe za potrebe malih in srednjih podjetij na vseh področjih.
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas/Skupni evropski program za podporo trajnostnemu razvoju v mestnih območjih), je pobuda Evropske komisije, EIB in Razvojne banke Sveta Evrope. Spodbuja trajnostne naložbe v urbane projekte in programe. Povezuje države članice, regije in mesta z evropskim finančnim in bančnim sektorjem s ciljem povečati naložbe v mesta. Organi za upravljanje programov strukturnih skladov lahko najemajo zunanje strokovne sodelavce, ki jim pomagajo pri dostopu do tujega kapitala za krepitev razvoja mest. Sredstva iz operativnih programov, ki bodo porabljena v okviru pobude JESSICA, je mogoče prenesti na sklade za razvoj mest, občine, banke, pokojninski in naložbeni skladi pa lahko programe sofinancirajo.

Tako je Slovenija v obdobju 2007-2013 obravnavana kot ena sama »NUTS 2« regija in je upravičena do sredstev iz cilja »konvergenca«. V okviru tega cilja je iz strukturnih skladov upravičena do 2,7 mrd EUR, iz Kohezijskega sklada do 1,4 mrd EUR, iz naslova cilja teritorialno sodelovanje pa še do 104 mio. EUR (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Strukturni skladi so osrednji finančni instrument kohezijske politike EU, s katero le-ta prispeva k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter vzpodbuja njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. To pomeni, da evropska kohezijska politika dodeljuje pomoč v okviru strukturnih skladov, ob tem pa tudi iz Kohezijskega sklada ter različnih pobud. V obdobju 2007-2013 delujeta v okviru kohezijske politike kot strukturna sklada ESRR in ESS, in ohranjen je Kohezijski sklad. Na področju razvoja podeželja sta bila ustanovljena dva nova sklada: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo, ki pa ne spadata več v okvir kohezijske politike (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Vloga ESRR je spodbujati naložbe in zmanjševati neskladja v razvoju med regijami Unije. Prednostno financiranje je namenjeno raziskavam, inovativnosti, okoljskim problemom in preprečevanju tveganj, še vedno pa so zelo pomembne naložbe v infrastrukturo, zlasti v najmanj razvitih regijah (Slovenija v Evropski uniji 2009).

ESS je usmerjen h krepitvi ekonomske in socialne politike Unije in sicer tako, da pospešuje ustvarjanje delovnih mest in možnosti zaposlovanja. V ta namen podpira ukrepe držav članic za povečanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, za izboljšanje dostopa do zaposlitve, za krepitev socialne vključenosti prikrajšanih oseb, za povečanje in izboljšanje naložb v človeške vire in za krepitev institucionalne usposobljenosti in učinkovitosti javne uprave in javnih služb (Slovenija v Evropski uniji 2009).

V obdobju 2007–2013 Kohezijski sklad ne deluje več ločeno, temveč je del cilja „konvergenca“. Tako je Kohezijski sklad bolj integriran v delovanje strukturnih skladov, spremenjena je podpora na osnovi projektov na podporo na osnovi programov. Odobritev Evropske komisije je potrebna le za »velike projekte«. Novost je tudi na področju obsega pomoči, saj le-ta ni namenjena zgolj prometni in okoljski infrastrukturi, ampak tudi projektom na področjih, povezanih s trajnostnim razvojem, ki so v očitno korist okolju (učinkovita raba energije in obnovljivi viri energije) (Slovenija v Evropski uniji 2009).

O razdelitvi sredstev strukturnih skladov odloča Svet EU na začetku vsakega programskega obdobja. Razdelijo se po državah in ciljnih pomoči. Območja, ki lahko zaprosijo za pomoč glede na posamezen cilj, določi Evropska komisija v sodelovanju s posamezno državo

članico. V ta namen so evropske regije razdeljene v teritorialne statistične enote (s francosko kratico imenovane »Nuts«). Slovenija je v obdobjih 2004–2006 in 2007–2013 obravnavana kot ena sama regija »Nuts 2« in je upravičena do sredstev iz cilja »konvergenca«. Sredstva skladov ne nadomeščajo nacionalnih sredstev, ampak jih dopolnjujejo. To načelo »dodatnosti« je izjemnega pomena, saj so tako sredstva EU »le« dodana vrednost že opredeljenih državnih razvojnih sredstev. Za dodelitev sredstev strukturnih skladov morajo države članice Evropski komisiji predložiti programski dokument, v katerem opredelijo za katere namene bodo denar porabile. Ta programski dokument je v pogajanjih usklajen z Evropsko komisijo. Če Komisija programskega dokumenta ne potrdi, država članica ne more črpati sredstev. Programski dokument, ki je hkrati nekakšen razvojni načrt, vsebuje opis gospodarskega in socialnega stanja države/regije, razvojne prednostne naloge, strategijo, kako bodo strukturni skladi prispevali k doseganju ciljev, in podrobno opredelitev finančnih sredstev države članice (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Države oziroma regije (če gre za financiranje regionalnih razvojnih programov) so nato same odgovorne za upravljanje skladov in izbor projektov. Evropsko komisijo morajo obveščati o poteku pomoči in porabi sredstev, same morajo izvajati nadzor nad pravilnostjo. Evropska komisija odobreno pomoč izplačuje postopoma na podlagi dokazil o že izvedenih delih. Če zazna večje nepravilnosti, lahko pomoč ustavi ali omeji. To pomeni, da mora Slovenija iz državnega proračuna najprej založiti sredstva za projekte, ki so v izvajanju in so bili izbrani za sofinanciranje, šele nato pa dobi povračilo iz evropskega proračuna. Projekti, sofinancirani s sredstvi kohezijske politike, se lahko odobrijo na dva načina oz. preko dveh instrumentov: z odobritvijo operacij v okviru postopka javnega razpisa ali z neposredno potrditvijo operacij. V okviru javnih razpisov projekte odobri pristojno ministrstvo oz. vladna služba (ali njihov agent), pri neposredni potrditvi operacij pa manjše projekte na predlog posredniškega telesa (pristojnega resorja oz. agenta) odobri organ upravljanja, večje pa Evropska komisija z odločbo. Odobreni projekti še ne pomenijo neposrednega črpanja sredstev EU, saj pravila izvajanja kohezijske politike omogočajo porabo sredstev EU le na osnovi izkazanih upravičenih javnih izdatkov. V praksi to pomeni, da morajo upravičeni stroški projekta najprej nastati in se poravnati iz lastnih sredstev (te pri nas zagotavlja nacionalni proračun). Šele po izvedenih kontrolah, s katerimi se preveri pravilna in namenska poraba sredstev, se lahko izvede povračilo s strani EK. Pri objavljanju javnih razpisov oziroma potrjevanju projektov pa je ključno tudi, da so sredstva v zadostni višini (tako nacionalni kot EU del)

načrtovana v okviru proračuna, saj jih sicer ni mogoče objaviti oziroma potrditi (Slovenija v Evropski uniji 2009).

V skladu z določili Uredbe sveta št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, se iz evropskih skladov v finančnem obdobju 2007-2013-za cilj konvergenca, kamor spada Slovenija - načeloma lahko sofinancira največ do 85% upravičenih javnih izdatkov potrebnih za sofinanciranje projektov. Plačila Evropske komisije se izvajajo v obliki vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila. Izplačujejo se organu, ki ga določi država članica. Najkasneje do 30. aprila vsako leto države članice pošljejo Komisiji začasno napoved verjetnih zahtevkov za plačila za tisto finančno leto in za naslednje finančno leto (Slovenija v Evropski uniji 2009).

V Sloveniji izvedbena Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013 (Uradni list RS, št. 31/10) določa način izbora in potrjevanja instrumentov oz. operacij ter izvrševanje operacij, t.j. finančni tok: od izplačila iz proračuna RS do povračila iz proračuna EU v proračun RS. Finančno upravljanje namreč temelji na predhodnem zalaganju domačih sredstev. Po vseh opravljenih pregledih/kontrolah v Sloveniji, ki so skladne z zahtevami evropske zakonodaje pa lahko zahtevamo povračilo sredstev iz proračuna EU.

3.3 URESNIČEVANJE IN IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – STARO PROGRAMSKO OBDOBJE

Trenutno poteka zaključevanje Enotnega programskega dokumenta in s tem finančne perspektive 2004-2006. EPD predstavlja osnovo za izvajanje strukturne politike v Sloveniji v programskem obdobju 2004-2006 in je omogočal Sloveniji dostop do strukturnih skladov, to je do: ESRR, ESS, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada – usmerjevalni oddelek (v nadaljevanju besedila E KUJS) in Finančnega instrumenta za usmerjevanje ribištva (v nadaljevanju besedila FIUR).

Največ evropskih sredstev, t.j. 136,5 mio EUR ali 57,5%, je bilo na razpolago v okviru ESRR, sledi ESS s 75,6 mio EUR ali 31,8% razpoložljivih sredstev ter sklada za področje kmetijstva,

gozdarstva in ribištva, kjer je bilo skupaj na voljo 25,4 mio EUR ali 10,7% vseh razpoložljivih sredstev. V okviru tehnične pomoči ESRR in ESS pa je bilo na razpolago 10,2 mio EUR ali 4,3% vseh razpoložljivih sredstev (Cohesion Policy 2007–2013 - Slovenia. Inforegio Factsheet. European Commission, Directorate-General for Regional Policy, 2006, str. 2.).

V okviru ESRR je bil največji obseg sredstev namenjen izgradnji gospodarske infrastrukture in javnih storitev. Velik obseg sredstev je bil namenjen tudi za spodbujanje razvoja turističnih destinacij ter spodbujanju razvoja inovacijskega okolja. S tem pa je bila uresničena tudi usmeritev Strategije razvoja Slovenije za spodbujanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Največji obseg pogodb je bil podpisan na področju izboljšanja podpornega okolja za podjetništvo, to pa je bila tudi dobra osnova za vzpostavitev nekaterih mehanizmov finančnega inženiringa za novo programsko obdobje in prispevek k zmanjšanju pomanjkanja finančnih instrumentov za spodbujanje podjetništva na nacionalni ravni.

Po podatkih za ESS je bil največji obseg sredstev namenjen ukrepom za razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela ter pospeševanje socialnega vključevanja, v okviru katerega je bil izveden tudi program Projektno učenje za mlajše odrasle, ki je bil nagrajen z evropskim priznanjem in je namenjen deprivilegiranim skupinam ter odpravlja socialno izključenost. Prav tako je bil uspešen program Usposabljanja na delovnem mestu, namenjen usposabljanju brezposelnih oseb na delovnem mestu, ter programi Izobraževanje izobraževalcev, Razvoj visokega šolstva (sofinanciranje razvoja bolonjskega študija), Spodbujanje lokalnih zaposlitvenih možnosti in Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Izvajanje aktivnosti je poviševalo stopnjo zaposlenosti in zmanjševalo stopnjo tveganja revščine. Programi nadaljnega izobraževanja in usposabljanja pa so omogočali pridobivanje novih kompetenc za družbo znanja.

Realizacija sredstev v okviru EKOJS in FIUR, namenjenih financiranju vsebin s področja kmetijstva in ribištva, je bila kljub najmanjšemu obsegu razpoložljivih sredstev glede na celotni EPD, uspešna. Ne glede na to, da vsebine s področja podeželja niso predmet sofinanciranja iz sredstev evropske kohezijske politike za novo programsko obdobje, je bila s tem postavljena dobra osnova za izvajanje strateških usmeritev razvoja podeželja in skupne kmetijske politike Skupnosti tudi za naslednje programsko obdobje 2007–2013.

Namen tehnične pomoči pa je bil zagotoviti učinkovito izvajanje programa. To se je nanašalo na zagotavljanje potrebne ozaveščenosti o programu na splošno, pa tudi o posameznih aktivnostih. Poraba sredstev tehnične pomoči je dosegla pomemben premik v letu 2005, ko je OU povečal obseg upravičencev do sredstev tehnične pomoči, kar je bilo usklajeno tudi z EK. S tem ukrepom je bila vsem udeležencem pri porabi sredstev strukturne politike dana možnost prijave projekta tehnične pomoči in črpanja sredstev. Udeleženci pri porabi sredstev (večinoma ministrstva, vključena v izvajanje EPD) so to možnost večinoma izkoristili, SVLR kot OU pa je s tem omogočil zagotovitev ustrezne podporne strukture za končno uspešno izvedbo EPD za obdobje 2004-2006.

V Sloveniji praktično ni več regije ali občine, kjer ne bi bilo projekta, sofinanciranega iz strukturnih skladov. Na področju kohezijske politike imamo v Sloveniji nedvomno svetlo prihodnost in tudi znanje, kako sredstva izkoristiti pravočasno in za prave namene. Kot popotnico za programsko obdobje 2007-2013 pa nam služijo vse dobre prakse in izkušnje programskega obdobja EPD 2004-2006, kar je treba izkoristiti, saj se še vedno vse premalo zavedamo dodane vrednosti projektov, sofinanciranih s pomočjo sredstev strukturnih skladov, za naše vsakdanje življenje in za našo prihodnost.

3.4 URESNIČEVANJE IN IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE – NOVO PROGRAMSKO OBDOBJE

V novem finančnem obdobju 2007-2013 si je Slovenija izpogajala za okrog 3,6-krat več sredstev, kot jih je imela v obdobju 2004-2006, in sicer 4.205 mio EUR vključujoč cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« oziroma 4.102 mio EUR brez njega. Z razpoložljivimi sredstvi Slovenija, upoštevajoč Strategijo razvoja Slovenije in Program 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, za katere se je Slovenija zavezala nameniti 60-65 % izdatkov (Cohesion Policy 2007–2013 – Slovenia 2006, 2).

Na podlagi sprejetega in z EU usklajenega Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja 2007-2013 (NSRO), ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše

konvergence, je Slovenija pripravila tri operativne programe, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje EU sredstev:

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 (OP RR), v okviru katerega je na razpolago 1.710 mio EUR,
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (OP ESS), v okviru katerega je na razpolago 756 mio EUR ter
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013 (OP ROPI), v okviru katerega je na razpolago 1.635 mio EUR.

Poleg navedenih operativnih programov Slovenija v finančnem obdobju 2007-2013 izvaja še operativne programe cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« ESRR, kjer je na razpolago 104 mio EUR. Slovenija sodeluje v petih čezmejnih programih, in sicer: z Avstrijo, Italijo, Madžarsko, Hrvaško ter v okviru Jadranske pobude. V okviru transnacionalnega sodelovanja je udeležena v 4 programih, in sicer: Območje Alp, Srednja Evropa, Jugovzhodna Evropa ter Mediteran. V okviru medregionalnega sodelovanja pa je prav tako udeležena v 4 programih, in sicer: INTERREG IVC, INTERACT II, ESPON ter URBACT (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Vsi operativni programi imajo v obdobju 2007-2013 enako funkcijo kot Enotni programski dokument (za strukturne sklade) in Strateški referenčni okvir (za kohezijski sklad) za obdobje 2004-2006.

18. junija 2007 je Evropska komisija Sloveniji potrdila Nacionalni strateški referenčni okvir, ki vključuje prednostne naloge, okvirno letno dodelitev sredstev in seznam operativnih programov. Splošna usmeritev NSRO-ja je izboljšanje blaginje prebivalcev Slovenije s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitvijo človeškega kapitala ter zagotavljanjem uravnoveženega in skladnega razvoja, še posebej med regijami. Navedena usmeritev po eni strani opredeljuje blaginjo kot globalni cilj, po drugi strani pa daje poseben poudarek spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju novih delovnih mest, ključnima ciljema Lizbonske strategije, ter skladnemu regionalnemu razvoju.

Strateške prednostne naloge Slovenije za obdobje 2007–2013, določene v NSRO, so: spodbujati podjetništvo, inovacije in tehnološki razvoj; izboljšati kakovost izobraževalnega sistema, usposabljanja ter raziskav in razvojnih dejavnosti; izboljšati fleksibilnost delovne sile

ter obenem zagotoviti gotovost zaposlitve, zlasti z ustvarjanjem delovnih mest in spodbujanjem socialne vključenosti; zagotavljati možnosti za gospodarsko rast s trajnostno mobilnostjo, ki izboljšuje kakovost okolja, in z zagotavljanjem ustrezne infrastrukture; spodbujati uravnotežen regionalni razvoj. Poudarek je dan izboljšavi institucionalnih in upravnih zmožnosti, zlasti javnega sektorja s ciljem pospešitve gospodarske rasti v Sloveniji.

Cilje NSRO Slovenija dosega z izvedbo navedenih operativnih programov, ki predstavljajo programski okvir znotraj katerega se izvajajo posamezne prioritete, projekti in aktivnosti. OP RR in OP ROPI je potrdila Evropska komisija 27. avgusta 2007, OP ESS pa 21. novembra 2007, ostale programe pa konec leta 2007 oz. v začetku leta 2008 (Slovenija v Evropski uniji 2009).

Navedeni dokumenti in ostali sprejeti izvedbeni dokumenti, kot je 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. Tako so bili prvi razpisi za porabo sredstev objavljeni v aprilu 2007.

Sistem izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji je kompleksen. Slovenija ima en organ upravljanja (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in en revizijski organ (Ministrstvo za finance, Urad za RS nadzor proračuna). Za izvajanje instrumentov so odgovorna posamezna ministrstva kot posredniška telesa in njihovi agentje. V izvajanje kohezijske politike je vključenih 11 ministrstev z agenti, in sicer na OP RR pet, na OP RČV osem in na OP ROPI tri ministrstva. Ministrstvo za gospodarstvo je vključeno v izvajanje vseh treh operativnih programov, nekatera druga ministrstva (npr. Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo) so vključena tako v izvajanje OP RR kot tudi v izvajanje OP RČV (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2007c).

Osnovne naloge, ki jih opravljajo posamezni organi v procesu izvajanja kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007-2013 so naslednje (Slovenija v Evropski uniji 2009):

- Organ upravljanja je odgovoren za učinkovito in pravilno upravljanje ter izvajanje posameznega operativnega programa, kar pomeni, da je odgovoren za skladnost

sofinanciranih dejavnosti z določili operativnega programa in drugih veljavnih pravil EU in RS; vzpostavitev sistema kontrol; vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja; vzpostavitev sistema obveščanja in informiranja javnosti; ustanovitev in vodenje nadzornega odbora, itd. Organ upravljanja za strukturne sklade in Kohezijski sklad je SVLR.

- Organ za potrjevanje – Ministrstvo za finance, Sektor za upravljanje s sredstvi EU. Ta potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila ter jih posreduje Evropski komisiji in na posebne račune sprejema sredstva posameznega evropskega sklada. V ta namen organ za potrjevanje deluje kot osrednji organ za finančno poslovanje sredstev posameznega sklada.
- Revizijski organ je Ministrstvo za finance – Urad RS za nadzor proračuna (UNP). Njegove naloge se nanašajo predvsem na: izvedbo revizij, ki zagotavljajo učinkovito delovanje sistema upravljanja ter kontrol; pripravo revizijske strategije, ki jo posreduje Evropski komisiji; pripravo letnih revizijskih poročil. UNP obvešča organ upravljanja ter organ za potrjevanje o rezultatih revizij ter priporočilih v zvezi z revizijami, pa tudi o vseh odkritih nepravilnostih.
- Posredniško telo – posamezni resorji, ki skrbijo za vsebinsko izvajanje nalog v zvezi s pripravo in izvajanjem aktivnosti, vezanih na njim odobrena kohezijska sredstva (priprava in izvajanje razpisov, projektov, sodelovanje z upravičenci oz. prejemniki sredstev...).
- Upravičenec – izvajalec oz. organ, ki je odgovoren za zagon in izvajanje projekta (operacije).

3.4.1 Operativni program razvoja regionalnih razvojnih potencialov

V okviru OP RR je Sloveniji na voljo preko 1,7 mrd EUR. Cilj OP RR je inovativna, dinamična in odprta Slovenija, z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom. OP RR je torej v prvi vrsti usmerjen v povečevanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva v smislu doseganja lizbonskih ciljev, v spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja. Financirane bodo dejavnosti, ki bodo določene na osnovi odličnosti (nacionalna industrijska politika), kakor tudi od spodaj navzgor, torej na osnovi regionalne iniciative in usmeritve k zmanjševanju regionalnih razlik. Enega ključnih ciljev operativnega programa predstavlja ustvarjanje delovnih mest še posebej s povečevanjem inovativnosti in s tem uspešnosti podjetij, z izkoriščanjem naravnih in

kulturnih potencialov ter razvojem turizma, ki lahko delovna mesta ustvarja tudi v bolj odročnih področjih RS (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008c).

V nadaljevanju so predstavljene štiri razvojne prioritete, v okviru katerih se poleg tehnične pomoči financirajo predvidene dejavnosti (Slovenija v Evropski uniji 2009):

1) Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost: vrednost 402 mio EUR (23,5 % sredstev ESRR)

Prva razvojna prioriteta je usmerjena v spodbujanje raziskovalno-razvojnih aktivnosti v povezavi gospodarstva in institucij znanja. Poseben poudarek se namenja večji podjetniški aktivnosti ter višji tehnološki intenzivnosti.

2) Gospodarsko-razvojna infrastruktura: vrednost 397 mio EUR (23,2 % sredstev ESRR)

Ključna dejavnost razvojne prioritete je vzpostavitev gospodarsko-razvojno-logističnih središč, na področjih kjer obstajata dovolj velika kritična masa znanja ter zadostna koncentracija gospodarskih aktivnosti in razvojnih potencialov gospodarstva. Projekti so prepoznani kot osrednji v okviru regij in so zaradi njihovega pomena opredeljeni kot ključni nacionalni razvojni projekti. V tem smislu so določeni kot razvojno usmerjeni projekti s strani države torej od »zgoraj-navzdol« in predstavljajo sestavni del Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih do leta 2023. Hkrati se vsebinsko nadgrajujejo s ključnimi aktivnostmi regij in njihovim razvojnim potencialom, s čimer je zagotovljena celovitost pristopa in zato resnični učinek na dvig konkurenčnosti.

3) Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov: vrednost 263 mio EUR (15,4 % sredstev ESRR)

Razvojna prioriteta združuje tri prednostne usmeritve, katerih skupna sinergija bo imela izrazito pozitivne učinke na nadaljnji razvoj slovenskega turizma ter ostalih storitev, kakor tudi na oživljanje ter ohranjanje kulturne dediščine in ohranjanje in trženje biotske raznovrstnosti.

4) Razvoj regij: vrednost 619 mio EUR (36,2 % sredstev ESRR)

Medtem ko se prva razvojna prioriteta usmerja v razvojna središča in projekte nacionalnega pomena, prioriteta razvoj regij zagotavlja komplementarne infrastrukturne pogoje, ki temeljijo na iniciativi od spodaj navzgor ter zagotavljajo razvoj in delovanje regij kot učinkovitih, funkcionalnih celot. Regionalni programi v svojih strateških izhodiščih upoštevajo strateške razvojne dokumente, ki jih je Republika Slovenija sprejela kot podlago za usmerjanje razvojnih procesov v obdobju 2007-2013. Ob tem na podlagi lastnih analiz in upoštevanja razvojnih potencialov določajo specifična prednostna področja na katerih gradijo svoj

prihodnji razvoj. Z izvedbo ključnih regionalnih razvojnih projektov bo teritorialno zaokrožena razvojna mreža Slovenije ter povezani njeni naravni in družbeni potenciali.

3.4.2 Operativni program razvoja človeških virov

V OP RČV je Sloveniji na voljo 756 mio EUR. Ta sredstva so namenjena prvenstveno razvoju človeških virov. Osredotočena so na spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, večjo zaposljivost iskalcev dela in neaktivnih, usposabljanje in izobraževanje, vseživljenjsko učenje in večjo socialno vključenost. Ob tem velja poudariti, da je del sredstev namenjenih tudi izboljšanju institucionalne in administrativne usposobljenosti tako države, kot nevladnega sektorja. Sredstva so razdeljena na osnovi petih razvojnih prioritete ter na del, namenjen tehnični pomoči (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e):

1) Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti: vrednost 262 mio EUR (34,7 % sredstev ESS)

Znotraj prve razvojne prioritete je največji delež namenjen usmeritvi: strokovnjaki in raziskovalci za konkurenčnost podjetij, znotraj katere se spodbuja predvsem večjo mobilnost visoko kvalificiranega osebja in raziskovalcev iz izobraževalne in raziskovalne sfere v podjetja ter iz velikih v mala ter srednja podjetja, pa tudi oblikovanju interdisciplinarnih skupin za delo na tehnološko razvojnih projektih v gospodarstvu. Naslednja prednostna usmeritev je prav tako namenjena izboljšanju stopnje izobraženosti in usposobljenosti zaposlenih v podjetjih za njihovo boljšo zaposljivost ter večjo konkurenčnost podjetij. Pomemben sklop predstavlja tudi prednostna usmeritev, namenjena sofinanciranju novih štipendijskih shem, usmerjenih predvsem v študij naravoslovnih in tehničnih smeri ter nadpovprečno kvaliteten in učinkovit študij. Zadnja med prednostnimi usmeritvami je usmerjena v pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti preko spodbujanja in promocije podjetništva in inovativnosti, samozaposlovanja, novih oblik zaposlovanja, regijske in sektorske mobilnosti ter izgradnji kvalifikacijskega ogrodja.

2) Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih: vrednost 140 mio EUR (18,5 % sredstev ESS)

Razvojna prioriteta je usmerjena k spodbujanju in podpori neaktivnim in brezposelnim, da aktivno pristopijo k reševanju lastne brezposelnosti, da se zaposlijo in ohranijo zaposlitev in je zajeta v integriranih smernicah EU. Aktivnosti so usmerjene v povečevanje zaposljivosti brezposelnih oseb, dvig možnosti za dolgoročno ohranjanje zaposlitve oz. (z izboljšanjem

pogojev vstopa na trg dela) večjo fleksibilnost na trgu dela, usposabljanje in izobraževanje brezposelnih za pridobivanje potrebnih znanj in veščin, preprečevanje nove brezposelnosti ter v razvoj novih in inovativnih pristopov za zniževanje brezposelnosti in neaktivnosti najbolj ranljivih skupin prebivalstva. V okviru te prioritete je še posebna pozornost namenjena krepitvi informiranja, svetovanja, motiviranja in s povsem novim pristopom tudi področju vseživljenjske karijerne orientacije na vseh ravneh zaposlovanja in dela ter spremljajočega izobraževanja in usposabljanja.

3) Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja: vrednost 165 mio EUR (21,8 % sredstev ESS)

Tretja razvojna prioriteta se osredotoča na aktivnosti, ki so namenjene na eni strani posameznikom, na drugi strani pa razvoju in posodabljanju izobraževalnih sistemov ter sistemov usposabljanja. Razdeljena je na tri prednostne usmeritve, ki zajemajo celotno šolsko vertikalo ter obenem zagotavljajo udejanjanje koncepta vseživljenjskega učenja:

- izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja;
- izboljšanje usposobljenosti posameznika za delo in življenje v družbi temelječi na znanju;
- kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva.

4) Spodbujanje socialne vključenosti: vrednost 64 mio EUR (8,4 % sredstev ESS)

Četrta razvojna prioriteta se osredotoča zlasti na tri vsebinska področja:

- socialno vključevanje z vidika socialno varstvene, zaposlovalne in podjetniške politike;
- enakost možnosti v procesu vzgoje in izobraževanja;
- spodbujanju socialnega vključevanja z vidika dostopnosti in prepoznavnosti kulturnih dobrin.

Vsi trije vidiki zagotavljajo celovit pristop k povečevanju enakosti možnosti in socialni vključenosti. Socialna aktivacija oseb, ki jih pojmuje kot ranljive ali deprivilegirane v družbi, je osnovna predpostavka vseh aktivnosti te razvojne prioritete. Spodbujanje socialne vključenosti je v tesni povezavi z usmeritvami horizontalne teme zagotavljanja enakih možnosti, preprečevanja neenakosti oz. vsakršne diskriminacije na osnovi spola, rase ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, starosti, spolne usmerjenosti ter še posebej invalidnosti. Bistvena razmejitev vsebin glede na drugo razvojno prioriteto je v tem, da se v tej prioriteti predvideva izbor in sofinanciranje projektov, ki jih bodo lahko izvajale neprofitne organizacije ter NVO.

5) Institucionalna in administrativna usposobljenost: vrednost 97 mio EUR (12,8 % sredstev ESS)

To je nova razvojna prioriteta, v okviru katere so dejavnosti osredotočene na povečevanje in izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovitosti javne administracije in storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Med vsemi potrebnimi področji so aktivnosti osredotočene na učinkovito javno upravo in sicer na aktivnosti za učinkovitejše vodenje in kakovost, prenavo upravnih procesov in odpravo administrativnih ovir, projektne vodenju, sistemu uspešnega merjenja, e-upravo in s tem povezane IKT rešitve in modernizacijo pravosodja.

Drug pomemben sklop je podpora reformi institucij na trgu dela, ki se vsebinsko uresničujejo pod drugimi prioritetami, predvsem druge in četrte razvojne prioritete operativnega programa. Glede na prioritete razvoja je posebna pozornost namenjena tudi zdravstvenim institucijam, ki so ob demografskih trendih čedalje bolj pomembne za zagotavljanje boljšega zdravstvenega stanja prebivalstva. Za razvoj projektov ter pripravo in izvedbo dobrih pravnih okvirjev pa je nujen partnerski odnos, zato je izpostavljena posebna aktivnost za podporo nevladnim organizacijam ter spodbujanju socialnega in civilnega dialoga.

3.4.3 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture

Tretji OP, ki je namenjen razvoju okoljske in prometne infrastrukture, povezuje dva sklada, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijski sklad. Projekti, predvideni po tem programu, so ovrednoteni na 1,6 mrd EUR. Od tega je za področje prometa namenjenih 56 %, za okolje dobrih 30 % in preostalo za trajnostno rabo energije. Operativni program za razvoj okoljske in prometne infrastrukture je razdeljen na šest razvojnih prioritet ter na del, namenjen za tehnično pomoč (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2007c):

1. Prometna infrastruktura:

a) Železniška infrastruktura v okviru Kohezijskega sklada: vrednost 450 mio EUR (27,5 % sredstev)

b) Cestna in pomorske infrastruktura v okviru Kohezijskega sklada: vrednost 241 mio EUR (14,8 % sredstev)

- področje cest,
- področje pomorstva.

c) Prometna infrastruktura v okviru evropskega sklada za regionalni razvoj: vrednost 224 mio EUR (13,7 % sredstev)

- področje cest,
- področje javnega potniškega prometa,
- področje letalske in letališke infrastrukture (posodobitev sistemov kontrole zračnega prometa in posodobitev letališke infrastrukture).

2. Varstvo okolja:

a) Ravnanje s komunalnimi odpadki: vrednost 206 mio EUR (12,6 % sredstev)

b) Varstvo okolja – področje voda: vrednost 325 mio EUR (19,9 % sredstev)

- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod,
- oskrba s pitno vodo,
- zmanjševanje škodljivega delovanja voda.

c) Trajnostna raba energije: vrednost 160 mio EUR (9,8 % sredstev)

- energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb,
- učinkovita raba električne energije,
- inovativni ukrepi za lokalno energetska oskrbo,
- demonstracijski projekti, informiranje in svetovanje.

4 NADZOR NAD SREDSTVI EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Nadziranje ima več koristi, in sicer za organizacijo, poslovodje in sodelavce. Tavčar kot korist nadziranja za organizacijo, to je tudi EU, izpostavi varovanje pred poslovnimi in drugimi tveganji, ki bi jim bila izpostavljena ob nenadziranem, poljubnem delovanju. Eden glavnih ciljev evropske kohezijske politike je zmanjšanje razvojnih razlik med regijami, ki se uresničuje s prerazporeditvijo sredstev v zaostale regije, bi bilo ob odsotnosti nadzora nad uresničevanjem tega cilja povečano tveganje, da bi se razvojne razlike med regijami še povečevale ali se nepravilno zmanjševale. Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike odgovarja na vprašanje, kako učinkovito in uspešno se uresničuje primarni cilj kohezijske politike.

Finančni nadzor, tako v javnem, kot v zasebnem sektorju mora biti v vseh institucijah sorazmeren, pravočasen in učinkovit, ter stalno preverjan. Kot bistvene lastnosti nadzornih sistemov tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju zato Allen in Tommasi (2001) navajata:

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

Proračunski nadzor je del finančnega nadzora, ki je organizirani, planski in strokovni pregled finančnega poslovanja določenega subjekta (Cvikl & Zemljič 2000). Po vsebini je proučitev zakonitosti in učinkovitosti gospodarjenja s finančnimi sredstvi ter ga lahko razdelimo na nadzor nad učinkovitostjo porabe proračunskih sredstev in na nadzor nad zakonitostjo porabe teh sredstev. Nadzor nad učinkovitostjo porabe je politična kontrola, katere cilj je preizkus smotrnosti porabe proračunskih sredstev. Poudarek je na vprašanju, ali država troši javni denar gospodarno, namensko in racionalno, skratka nadzira se delo finančnega managementa (Žibert, 1993, str. 159). Predmet nadzora nad zakonitostjo razpolaganja s proračunskimi sredstvi so akti, s katerimi uporabniki razpolagajo s proračunskimi sredstvi, oziroma posamični akti o izvrševanju proračuna (Cvikl & Zemljič 2000, str. 278).

Cukon Mavec, Toman Pfajfar, Korpič Horvat, Milatovič in Henderson (2006) govorijo o različnih zahtevah Komisije do starih in novih članic EU. Od starih članic je preko

sekundarne zakonodaje zahtevala uporabo različnih mehanizmov, na primer delitev pristojnosti, preglede na kraju samem, s katerimi naj bi se zagotovila pravilna uporaba sredstev proračuna EU. Te posebne zahteve za stare članice veljajo le za tiste institucije in tiste poslovne procese, ki so vezani na izvajanje in pridobivanje evropskega proračuna. Ureditev za področje nacionalnih proračunov je prepuščena vsaki državi članici. Pri tem sta se razvila dva modela:

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

Od novih držav članic, vključno z Republiko Slovenijo, je Komisija v pristopnih pogajanjih zahtevala izpolnitev zahtev poglavja, ki govori o finančnem nadzoru, ki ureja zunanji in notranji nadzor nad javnimi financami, ne samo za izvajanje evropskega proračuna, pač pa za celotno področje javnih financ. Na področju notranjega nadzora je Komisija zahtevala notranji nadzor nad javnimi financami (angl. Public Internal Financial Control – PIFC), ki temelji na treh stebrih, in sicer na (Milatovič 2008):

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

Zunanji nadzor nad porabo proračunskih sredstev izvajajo vrhovne revizijske institucije, ki so med državami članicami organizirane različno. Izvajanje zunanje revizije ni določeno z evropskim pravnim redom, vendar pa Pogodba napeljuje na ustanovitev takšnih institucij in njihovo zmožnost sodelovanja z Evropskim računskim sodiščem. Hkrati pa tudi splošni standardi nadzora pri gospodarjenju z evropskimi sredstvi zahtevajo uspešno zunanjo revizijo vseh javnih sredstev (Allen & Tommasi 2001).

4.1 Institucije, ki izvajajo nadzor nad sredstvi evropske kohezijske politike

Nad sredstvi evropske kohezijske politike lahko izvajajo nadzor nacionalne in evropske institucije, in sicer:

- Organ upravljanja, organ za potrjevanje
- Urad za nadzor proračuna (kot revizijski organ)
- Računsko sodišče Republike Slovenije
- Evropska komisija
- Ostale institucije (revizijske hiše), katere so v posebnih primerih pooblašcene s strani zgoraj navedenih organov.

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

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

- so prijavljeni izdatki realni;
- so proizvodi ali storitve dobavljene v skladu z odločitvijo o potrditvi;
- so zahtevki za povračilo upravičenca pravilni ter

- so operacije in izdatki v skladu s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili predvsem na področju državnih pomoči, javnih naročil, enakih možnosti in varovanja okolja.

Preverjanje vključuje tudi postopke za preprečitev dvojnega financiranja izdatkov iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov in iz drugih programskih obdobj. Obsega administrativno preverjanje, to je upravno preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci, in preglede posameznih operacij na kraju samem.

Organ upravljanja je odgovoren tudi za to, da v sistemu izvajanja zagotovi, da nadzor lahko izvajajo tudi drugi nadzorni organi in institucije. Sem lahko vključimo predvsem to, da mora organ upravljanja, kot to določata Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES:

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

Kontrole po 13. členu so v Republiki Sloveniji določene z Uredbo o izvajanju v RS in so se do nedavnega izvajale v skladu z Navodili organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES, sedaj pa se izvajajo skladno z Navodili organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES. Ta navodila obravnavajo tudi področje nepravilnosti.

Upravljalna preverjanja po 13. členu v skladu z Navodili za upravljalna preverjanja (2010b) obsegajo:

- administrativne kontrole – preverjanje vsakega zahtevka za izplačilo, ki ga predložijo upravičenci; in

- kontrolo na kraju samem – preglede posameznih operacij na kraju samem.

Iz nalog organa upravljanja izhaja, da je v postopku porabe sredstev kohezijske politike on tisti, ki je v državi članici odgovoren Komisiji, da vzpostavi ustrezne kontrolne postopke in zagotovi pravilno porabo sredstev. Organ upravljanja je odgovoren, da vpelje ustrezen sistem notranjih kontrol v postopek črpanja evropskih sredstev. Notranje kontrole so tako vsota orodij in tehnik, ki jih uporabljajo poslovodje, da zagotovijo uresničitev navedenih ciljev (Gauthier 2006, str. 11).

Naloge, pristojnosti in odgovornosti organa za potrjevanje so opredeljene v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Organ za potrjevanje vse naloge izvaja sam in nima posredniških teles (Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013, 2008, str. 71). Naloga organa za potrjevanje je priprava potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za plačila ter njihovo posredovanje Komisiji. Potrditi mora, da (Uredba 1083/2006/ES, člen 61):

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

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

4.2 Evropska komisija

Evropski proračun se mora po določilih Finančne uredbe izvrševati v skladu z uspešno in učinkovito notranjo kontrolo. Ta je opredeljena kot proces, ki se uporablja na vseh ravneh gospodarjenja in katerega namen je dobiti primerno zagotovilo o doseganju naslednjih ciljev (Uredba 1605/2002/ES, člen 28a; Jerina 2008, 5):

- uspešnost, učinkovitost in gospodarnost delovanja;
- zanesljivost poročanja;
- varovanje sredstev in informacij;
- preprečevanje in odkrivanje goljufij in nepravilnosti;
- ustrezno obvladovanje tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil.

60. člen zgoraj omenjene uredbe določa, da je v vsaki instituciji odredbodajalec tisti, ki je odgovoren za izvrševanje prihodkov in izdatkov po načelih dobrega finančnega poslovanja, zakonito in pravilno. Naloge odredbodajalca se lahko v posamezni instituciji s pogodbo prenesejo na osebe na ustreznih položajih. Odredbodajalec na podlagi prenosa za opravljanje svojih nalog, ki se nanašajo na izvrševanje prihodkov in izdatkov, vzpostavi organizacijsko strukturo ter notranje postopke za poslovanje in kontrolo. Finančna uredba določa tudi, da mora biti vse osebe, ki je odgovorno za kontroliranje finančnega poslovanja, ustrezno usposobljeno.

Funkcija notranjega revizorja je poleg ustreznega sistema notranjih kontrol, za katerega je odgovoren odredbodajalec, tudi zelo pomembna. Njegova naloga je preverjati pravilno delovanje sistemov poslovanja in kontrol, ki jih uvedejo odredbodajalci.

V okviru Evropske komisije posamezne programe in dejavnosti EU vodijo posebni oddelki Komisije, imenovani generalni direktorati (angl. Directorate General – DG). V vsakem DG je za odredbodajalca navadno določen generalni direktor. Pri izvedbi revizij v državah članicah jim lahko pomagajo tudi zunanje revizijske hiše ali pa notranjerevizijska služba Komisije (Garcia Ayala 2003, 7).

Vsak DG ima organiziran lasten oddelek za notranjo revizijo (angl. Internal Audit Capability – IAC), ki pomaga generalnemu direktorju in vodstvu znotraj DG pri obvladovanju tveganj in upoštevanju standardov notranjega kontroliranja. Njegova glavna naloga je pregled postopkov znotraj DG, da se zagotovi njihova skladnost z obstoječimi predpisi.

Na ravni celotne Komisije kot poseben DG deluje notranjerevizijska služba. Njena naloga je podati neodvisno revizijsko mnenje o kakovosti poslovanja in notranjih kontrol znotraj Komisije, in sicer ocenjuje njihovo uspešnost in ravnanje generalnih direktorats pri izvajanju politik, programov in ukrepov z namenom nadaljnjih izboljšav. Z izdajanjem revizijskih mnenj, nasvetov in priporočil pomaga Komisiji in njenim DG učinkoviteje in uspešneje opravljati njihove naloge (Internal audits and controls 2008).

K doseganju dobrega finančnega poslovođenja pomaga tudi DG za proračun, ki službam Komisije svetuje, jih usposablja, zagotavlja orodja nadzora in upravljanja ter daje okvir in potrebne instrumente za dosledno in učinkovito finančno poslovođenje.

V novi finančni perspektivi, programskem obdobju 2007–2013, je načrtovano večje zagotovilo Komisiji glede izdatkov skladov rezultat (How the Commission will gain assurance on Structural Fund expenditure in the 2007-2013 programme period 2006, 2):

- prilagoditev zakonodaje za programsko obdobje 2007–2013;
- izvajanja akcijskega načrta Komisije za integriran okvir notranje kontrole;
- priporočil notranjerevizijskih služb;
- dela v preteklem programskem obdobju za izboljšanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah.

Kot osnovo za zgoraj navedene zagotovitve izdatke skladov pa Komisija opredeljuje (How the Commission will gain assurance on Structural Fund expenditure in the 2007-2013 programme period 2006, 3):

- zagotovila, pridobljena med pogajanjem za programe;
- predhodno oceno skladnosti predvidenih sistemov upravljanja in nadzora;
- certificiranje izdatkov in informacije o nepravilnostih ter zaustavitve ali povrnitev sredstev;
- revizijsko delo Komisije ter pristojnost zaustavitve plačil in določitve finančnih popravkov;
- revizijsko delo držav članic in poročanje o rezultatih v obliki letnega mnenja;
- izjave revizijskega organa ob delnem in končnem zaključku programa.

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

4.3 Evropsko računsko sodišče

Evropsko računsko sodišče v določenem delu povzema in koordinira značilnosti posameznih evropskih računskih sodišč. Evropsko računsko sodišče je bilo ustanovljeno leta 1975. Njegov sedež je v mestu Luxembourg. Računsko sodišče preverja, ali so sredstva EU, ki prihajajo od davkoplačevalcev, ustrezno zbrana in porabljena zakonito, gospodarno in za predvideni namen. Njegov namen je zagotoviti, da davkoplačevalci dobijo največ za svoj denar in ima pravico revidirati vsako osebo ali organizacijo, ki upravlja sredstva EU. Sodišče ima po enega člana iz vsake države EU, ki ga Svet imenuje za mandat šestih let, ki ga je mogoče podaljšati. Člani iz svojih vrst izvolijo predsednika za mandat treh let, ki ga je mogoče podaljšati. Januarja 2008 je bil za predsednika izvoljen Vitor Manuel da Silva Caldeira iz Portugalske (Evropsko računsko sodišče 2009).

Evropsko računsko sodišče je na organ upravljanja do danes izvedlo le eno revizijo, ki je potekala v letu 2006, v dveh delih. Prvi del je bil namenjen preverjanju sistema upravljanja in nadzora, drugi del pa desetim izbranim projektom, ki so bili vključeni v določen zahtevek za plačilo. Omenjena revizija se je nanašala na staro programsko obdobje 2004 – 2006, in sicer na Evropski socialni sklad. Revizorji so posebno pozornost namenili dokumentom, ki se vsakodnevno uporabljajo pri delu: relevantna slovenska in EU zakonodaja, navodila, priročniki, opisi del in nalog, kontrolni listi OU. Kot odziv na ugotovitve te revizije, je OU na Evropsko računsko sodišče in Evropsko Komisijo posredoval akcijski načrt, ki je bil tudi predmet revidiranja nadaljnjih revizijskih misij Evropske komisije. (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2007a).

Eden od strateških ciljev Komisije v letu 2005 je bil pridobitev pozitivne izjave o zanesljivosti Evropskega računskega sodišča, ki je v svojem letnem poročilu za leto 2006 ugotovilo, da se odstotek proračuna, za katerega veljajo pozitivna zagotovila, povečuje, vendar pa na področju strukturnih ukrepov ni vidnega napredka. Številne napake so se pojavljale pri odhodkih na projektni ravni, ugotavljalo je sistemske pomanjkljivosti, zaradi deljenega upravljanja na področju strukturnih skladov pa so poslovodni in kontrolni sistemi držav članic neuspešni ali zmerno uspešni. Evropsko računsko sodišče je zato Komisiji podalo vrsto priporočil, kako naj okrepi svojo nadzorno vlogo v državah članicah. Komisija je v ta namen v letu 2008 sprejela vrsto ukrepov v obliki akcijskega načrta (Akcijski načrt za krepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov 2008, 2–3).

4.4 Računsko sodišče Republike Slovenije

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Ustava tudi določa, da je Računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon.

4.4.1 Primerjava obeh Zakonov o Računskem sodišču v Republiki Sloveniji

Zakon o Računskem sodišču pa dodaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

Računsko sodišče ima v demokratičnih državah velik pomen, saj želijo davkoplačevalci popolne informacije o tem, kako se porablja njihov denar. Poleg tega imajo države v razvitem svetu vse večje težave s proračunskim financiranjem, saj so zaradi vse večjih potreb prebivalstva po javnih dobrinah prejemki proračuna navadno manjši kot izdatki. Zato morajo uporabniki proračunskih in drugih javnih sredstev polagati račune ne samo o pravilni porabi (porabi, ki je skladna z zakoni in drugimi predpisi), ampak tudi o tem, ali so s sredstvi ravnali smotrno (gospodarno, učinkovito in uspešno). Zato država in posamezni proračunski uporabniki potrebujejo nadzornike, ki s svojo strokovno usposobljenostjo dajejo verodostojne informacije odgovornim in javnosti, kako se uporabljajo javna sredstva (Korpič, Horvat 2007, 2).

Cilj tega podpoglavja je primerjati oba Zakona o Računskem sodišču, ki sta bila sprejeta s strani Državnega zbora v času obstoja Republike Slovenije in opis drugih pravnih podlag (npr. Poslovnik Računskega sodišča), ki omogočajo delovanje Računskega sodišča.

Uporabila sem nekatere statistične podatke, predvsem pa sekundarne vire. S tem mislim predvsem na oba omenjena zakona, ustavo Republike Slovenije ter dejstva o Računskem sodišču Republike Slovenije.

Nameravam dokazati dejstvo, da je Zakon o Računskem sodišču iz leta 2001 bolj izpopolnjen in prilagojen nemotenemu delu Računskega sodišča v primerjavi z zakonom, ki je veljal pred

njim ter da presoja ustavnosti nekaterih členov Zakona o Računskem sodišču ni prispevala h spremembi le-tega.

Osredotočila se bom predvsem na Zakon o Računskem sodišču, ki je bil v samostojni Republiki Sloveniji prvič sprejet že 20. julija 1994. Leta 2000 se je presojala ustavnost 21., 23. in 24. člena omenjenega zakona. 30. januarja 2001 pa so prvotni Zakon o Računskem sodišču spremenili in posodobili in od takrat naprej se zakon ni spreminjal. Poleg tega bom obravnavala tudi Poslovnik Računskega sodišča, ki mora biti sprejet na podlagi Zakona o Računskem sodišču. Na koncu pa nameravam na konkretnem primeru ponazoriti kako poteka revizija Računskega sodišča in zakaj je pomembno, da je Zakon o Računskem sodišču močna pravna podlaga za vse aktivnosti, ki jih Računsko sodišče Republike Slovenije opravlja. Konkretni primer bo zasnovan na izvajanju Evropske kohezijske politike.

4.4.1.1. Računsko sodišče Republike Slovenije – teoretska izhodišča

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Zakon o računskem sodišču pa dodaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Računskega sodišča ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Status samostojnosti in neodvisnosti mu zagotavljata ustava in zakon, in sicer z več vidikov (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009):

- Računsko sodišče izvaja svoje pristojnosti povsem samostojno. Samo sprejema program dela in noben organ, institucija ali drugi subjekti mu ne morejo nalagati dela ali mu dajati navodil za njegovo izvajanje, niti kakšno revizijo naj izvede, niti kaj naj revidira. V skladu z zakonom o računskem sodišču pa lahko poslanci in delovna telesa državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti predlagajo, da opravi revizijo; med temi predlogi računsko sodišče izbere za letni program dela najmanj pet predlogov iz državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles državnega zbora. Hkrati lahko računsko sodišče po lastni presoji upošteva pobude posameznikov – sem spadajo tudi članki in prispevki v medijih, in civilnodružbenih subjektov.

- Računsko sodišče za kritje stroškov svojega delovanja samo predlaga finančni načrt državnemu zboru, ki mu odobri potrebna sredstva za delo. Je samostojni proračunski uporabnik, ki so mu zagotovljena sredstva v posebnem delu proračuna, porabljeni pa jih mora v skladu z določili zakona o izvrševanju proračuna.

V zvezi z delovanjem računskega sodišča so v zakonu tudi naslednje določbe (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009):

- z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja;
- predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve funkcionarjev – članov in vrhovnih državnih revizorjev ter revizorjev;
- za izvajanje nalog je računsko sodišče odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih razkritjih;
- računovodske izkaze o poslovanju računskega sodišča revidira revizor, ki ga določi državni zbor.

4.4.1.2. Zgodovina računskega sodišča Republike Slovenije

Začetki revidiranja porabe javnega denarja segajo daleč v zgodovino, tako v evropski civilizaciji kot tudi v nekaterih neevropskih (Kitajska, Koreja, Japonska). V evropskem civilizacijskem izročilu pa je vsekakor temeljnega pomena atenska ustava iz leta 328 pr.n.š., katere avtorstvo je pripisano Aristotelu, in ki določa posebno desetčlansko revizijsko telo, pristojno in pooblaščen za revidiranje javnih financ. Revizorji, ki jih je z žrebom imenovala atenska skupščina izmed lastnih članov, so se imenovali logistae, poleg njih pa je bil z žrebom iz vsakega plemena določen po en preglednik računov (euthunus), vsak z dvema asesorjema (paredri). To telo je bilo odgovorno za pregled računov, sprejemalo pa je tudi pritožbe in prijave državljanov o domnevnih zlorabah javnega denarja z navedbami domnevnih osumljencev iz vrst javnih uslužbencev. Kadar je ugotovilo, da je sum zlorabe pooblastil utemeljen, je sporne račune predložilo sodišču, in odločitev sodne porote o vsakem spornem primeru je obveljala kot dokončna. Še posebno pozornost so atenski revizorji namenjali računom in premoženjskemu stanju ljudi, ki so odhajali z javnih funkcij, na katerih bi se bili lahko okoristili z državnim denarjem. Opisani atenski model revidiranja, ki se je lahko pojavil v okolju razvite grške demokracije, ki je imela za seboj že več stoletno tradicijo, se seveda pozneje v takšni obliki ni obdržal oziroma nadaljeval. Razvoj revidiranja javne porabe od

evropskega srednjega veka dalje pa je mogoče razdeliti v tri obdobja (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

Za prvo obdobje, ki sega nekako do francoske revolucije 1789. leta, je značilno, da je revizije opravljal pooblaščenec kralja oz. vrhovnega vladarja države. V imenu vladarja in v njegovo dobro je preverjal prihodke in odhodke države. Revizija je bila pravzaprav pomoč vladarju, da bi zbral čim več denarja za vodenje države, vojske, državno administracijo ipd. Iz tega obdobja so predhodniki poznejših računskih sodišč v tedanjih vodilnih zahodnoevropskih monarhijah. V Franciji je iz kraljeve kurije (curia regis) izšla La chambre de comptes, katere pravila je s posebnim odlokom uzakonil Filip V. leta 1320. V Španiji so na kastiljskem dvoru omenjeni vrhovni revizorji leta 1388, leta 1436 pa je bila ustanovljena Casa de cuentas, Filip II. pa je v 16. stoletju ustanovil Tribunal de Contaduria. Na Portugalskem je bila Casa dos contos ustanovljena leta 1385. V Angliji je mesto London vpeljalo funkcijo mestnega revizorja že leta 1299, funkcija vrhovnega revizorja državnih financ se je pojavila leta 1314, njeno vlogo in vpliv pa je utrdila kraljica Elizabeta I. z ustanovitvijo revizijskega telesa Auditors of the Imprest (1559), ki je bilo odgovorno za revidiranje vseh državnih odhodkov. V nemško govorečih deželah so prvo predhodnico za kontrolo porabe javnih sredstev ustanovili leta 1707 na Saškem, leta 1714 pa tudi v Prusiji, imenovala pa se je General Rechenkammer. V habsburški monarhiji so začetki računskega sodišča poznejšega datuma, saj je dvorno računsko zbornico (Rechen-Cammer) ustanovila šele cesarica Marija Terezija leta 1761 (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

Drugo obdobje razvoja državne revizije sega od francoske revolucije 1789. leta do druge svetovne vojne leta 1939. V tem obdobju je državna revizija dobila novo vlogo: obveščati javnost in vladarja o javnih financah in računovodstvu. Zato se je vse bolj uveljavljal koncept samostojnosti in neodvisnosti revizorjev, njihov položaj pa se je začel utrjevati z zakonskimi normami. Razvoj vrhovnih državnih revizijskih ustanov je sledil uveljavljanju političnega liberalizma ter postopni krepitvi parlamentarne demokracije in pravne države, zato ni naključje, da so se te ustanove prav v tem obdobju povečini preimenovala v računska sodišča. Tako je bilo najprej v Franciji, kjer je narodna skupščina leta 1891 ustanovila računski urad (Bureau de Comptabilité), Napoleon I. pa je leta 1807 državno finančno revizijo reorganiziral v močno centralizirano računsko sodišče (Cour de Comptes), ki se je s takšnim nazivom ohranilo do danes. V Španiji je bilo računsko sodišče (Tribunal Mayor de Cuentas, pozneje Tribunal de Cuentas) ustanovljeno leta 1828, na Portugalskem (Tribunal de contas) leta 1849,

v Italiji v času Cavourjeve vlade leta 1862 (*La corte dei conti*), v Avstro-ogrski pa se je naziv računsko sodišče (*Oberster Rechnungshof*) uveljavil leta 1866. V Angliji oz. Združenem kraljestvu je šel razvoj nekoliko drugače: leta 1834 je bil ustanovljen vrhovni revizijski urad (*Office of the Comptroller General of the Exchequer*), pomembne reforme pa so prenesle nadzor nad javnimi financami v pristojnost parlamenta, ki mu je bil dolžan vrhovni revizijski urad o svojem delu enkrat letno poročati. Iz tega obdobja izhaja tudi razlikovanje dveh osnovnih modelov institucionalizacije javne porabe, sodnega in revizijskega. Medtem ko se je prvi razvil v kontinentalni Evropi, pripada drugi anglosaški tradiciji – zato sta tudi imeni sodišče in urad izraz te tradicije, ki se je prenesla tudi drugod po svetu. Razlike med obema modeloma organiziranosti so predvsem v pristojnostih in postopkih sprejemanja odločitev: medtem ko računsko sodišča praviloma izrekajo odločbe z izvršilno močjo in delajo v senatih po postopkih, ki so podobni sodnim, vrhovni državni revizijski uradi takšne neposredne izvršilne moči nimajo, praviloma pa delujejo po hierarhičnem sistemu pod vodstvom vrhovnega revizorja (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

V tretjem obdobju, tj. obdobju po drugi svetovni vojni, je bil značilen proces ustanavljanja novih vrhovnih revizijskih institucij, katerih samostojnost in neodvisnost zagotavlja ustava. Poleg tega se je spreminjala vsebina revidiranja javne porabe, povečal pa se je tudi krog oseb, ki so bile lahko nadzorovane. Zajel je vse tiste osebe, ki so na kakršen koli način ali namen, tudi v manjšem obsegu, porabljale javni denar. Vrhovne revizijske institucije so preverjanje porabe javnega denarja razširile tako, da niso opravljale samo finančnih revizij (revizije obračunov, računovodskih izkazov), ampak so vse bolj ugotovljale tudi gospodarno rabo javnih sredstev. Vrhovna revizijska institucija je preverjala porabo javnih sredstev pri osebah javnega prava, a tudi pri osebah zasebnega prava. V tem obdobju je bil že leta 1953 ustanovljen tudi INTOSAI, svetovna zveza vrhovnih revizijskih institucij (s sedmimi regionalnimi 'podzvezami', od katerih pokriva območje Evrope EUROSAI), ki je imela v začetku 34 članic, danes pa jih ima že nad 180. Pomen in vpliv te organizacije na delo posameznih državnih revizijskih ustanov in njihov neodvisni status se je okrepil še zlasti po sprejetju t.i. limske deklaracije na kongresu v Limi (v Peruju) leta 1977, v kateri so določene smernice in cilji, ki so obvezujoči za vse članice – vrhovne revizijske ustanove v posameznih državah. Na ta način so se začele zmanjševati tudi razlike med računskimi sodišči in revizijskimi uradi, saj so začeli v večini vrhovnih revizijskih institucijah prevladovati organizacijski modeli in načini dela, ki so se vse bolj nagibali v smer revizijskih uradov, ne

glede na to, da so prvotna poimenovanja teh ustanov v mnogih državah ostala zvesta tradiciji. To velja tudi za Slovenijo (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

Nadzor nad javnimi financami in njihovo porabo se v skladu s sprejetimi mednarodnimi smernicami in priporočili ne omejuje več zgolj na preverjanje zakonitosti in pravilnosti porabe javnih sredstev, ampak se vse bolj usmerja v ugotavljanje, ali so posamezni porabniki javna sredstva, ki so jim bila namensko dodeljena, tudi zares gospodarno, učinkovito in uspešno uporabili. Prav revidiranje izvajanja nalog postaja strateška funkcija vrhovnih državnih revizijskih institucij, pri čemer je namen revidiranja, da pokaže, ali je pridobljena korist vredna in v sorazmerju z vloženim denarjem. V večini industrijsko razvitih dežel je namreč v zadnjih dveh desetletjih silovito naraščal delež javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu in se marsikje povzpел že skoraj do njegove polovične vrednosti, dobršen del povečevanja javnih izdatkov pa je omogočil razrast države blaginje. Vendar se je ta na tej točki soočila s krizo in z nujnostjo razmisleka o mejah nadaljnje rasti. Pojavilo se je ključno vprašanje: ali zmanjševati obseg socialnih pravic, krčiti programe zdravstvenega varstva, izobraževanja in sorodnih dejavnosti, ali pa mobilizirati 'notranje rezerve'. Prvo bi pomenilo zmanjševanje kvalitete življenja ali celo civilizacijsko nazadovanje, drugo pa pomeni načrtno prizadevanje po bolj gospodarnem in učinkovitem upravljanju z javnimi sredstvi. Druga strategija ima seveda očitno prednost pred prvo, saj je le s socialno politiko mogoče dosegati socialno integracijo. V njen prid govori tudi dejstvo, da nadaljnje povečevanje javnih izdatkov za državo blaginje samo po sebi ne prinaša rezultatov in napredka: vse manj se pozna na izobraženosti populacije, ne prispeva k zmanjševanju revščine. Torej še zdaleč ne gre le za nujnost zaustavitve nadaljnje rasti javnih izdatkov, ampak predvsem za povečevanje učinkovitosti in uspešnosti vseh javnih organizacij, ki s temi sredstvi razpolagajo, saj je z dobrim gospodarjenjem mogoče z istim obsegom sredstev zagotavljati več bolj kvalitetnih javnih dobrin (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

Pomen pojma 'revidiranje' se zaradi tega spreminja in širi: še zdaleč ne gre več le za revidiranje računovodstva oziroma računovodskih izkazov, ampak tudi za revidiranje programov, izvajanja nalog, podatkov, varovanja okolja... S tem postaja revidiranje konstitutivno načelo in temeljna karakteristika družbene organizacije, katere razvejanost 'dobavitelju' finančnih sredstev onemogoča, da bi sam preverjal dejanja njihovega prejemnika. Zaradi vselej prisotne možnosti, da bi slednji ravnal v nasprotju z interesi prvega, temelji njuna relacija na nezaupanju – revidiranje pa je v takšnih okoliščinah tehnologija, ki zaupanje

spet vzpostavlja, pogoj za to pa sta revizorjeva strokovnost in neodvisnost. Ker pa so izvorni 'dobavitelji' javnih sredstev državljani v funkciji davkoplačevalcev, lahko ti z vso pravico terjajo preverjanje odgovornosti vseh tistih, ki jim je upravljanje z javnimi sredstvi zaupano; imajo tudi pravico izvedeti, ali so bile proračunske in programske naloge, ki so bile upravljalcem in uporabnikom javnih sredstev naložene, ustrezno izvedene. Verodostojne in nepristranske informacije o tem jim lahko zagotavlja le neodvisna in strokovno vrhunsko usposobljena revizijska institucija, ki je v tej vlogi nepogrešljiv člen v državnem sistemu in pravnem redu vsake sodobne demokratične države (Računsko sodišče Republike Slovenije 2009).

4.4.1.3. Primerjalno pravni prikaz med zakonom o računskem sodišču iz leta 1994 ter zakonom iz leta 2000

Na podlagi Ustave RS iz leta 1994 je bila dana podlaga za ustanovitev institucije, državnega organa, ki bdi nad porabo javnih sredstev. To je Računsko sodišče Republike Slovenije. Ustava RS v 150. členu določa, da je računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Že v uvodu je potrebno opozoriti s pravnega stališča na nekoliko nedosleden oz. zavajajoč naziv sodišče, kajti ne gre za sodišče v pravem pomenu besede in kar je pomembneje za sodno oblast. Računsko sodišče predstavlja najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Skratka, računsko sodišče ne sodi, ampak nadzira, svetuje in poroča. Ker gre za samostojen in neodvisen državni organ, ga tudi ni moč uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti. Samostojno je tudi v razmerju do zakonodajalca. S takim neodvisnim statusom ni skladen niti nadzor Državnega zbora nad izvedbo posameznih revizijskih postopkov. To pa istočasno pomeni, da niti zakon ne sme poseči v položaj članov računskega sodišča na način, ki bi jih materialno, postopkovno ali institucionalno spravljajal v nesamostojen in odvisen položaj do drugih organov. Seveda pa je Računsko sodišče podvrženo kontroli, ki jo določata Ustava in zakon, to je splošnemu nadzoru, ki ga opravlja Državni zbor preko obravnave poročila o delu Računskega sodišča. Aktov, s katerimi Računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči, niti pred drugimi državnimi organi. Zato zoper njegove akte ni mogoče vložiti pritožbe in ne civilne, upravne ali delovnopravne tožbe, prav tako pa ni mogoče vložiti ustavne pritožbe, ker so predmet izpodbijanja s temi sredstvi lahko šele akti in dejanja, ki jih na podlagi odločitve Računskega sodišča sprejme revidirana oseba, in če izdani akti oziroma dejanja posežejo v zakonske ali ustavne pravice posameznika ali pravne osebe. V odnosu med akti, ki

se lahko izpodbijajo z ustavno pritožbo ter Računskim sodiščem, je pomembno omeniti tudi stališče, da akti Računskega sodišča nimajo karakteristik oblastnega akta, zato jih ni moč izpodbijati z ustavno pritožbo (Komentar Ustave RS 2002, 992-993).

V letu 1994 je na podlagi navedenega določila ustave Državni zbor sprejel Zakon o računskem sodišču (v nadaljevanju ZRacS). Na njegovih osnovah je začelo delovati računsko sodišče januarja 1995 kot zunanji nadzorni organ in kot najvišji neodvisni organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Kot uvod v dejansko pravno primerjavo med obema zakonoma, se pravi »starim« in »veljavnim« lahko nedvomno zatrdimo, da je zakon iz leta 1994 ustvaril predvsem pravno podlago za delovanje ter konstituiranje Računskega sodišča v Republiki Sloveniji. V primerjavi s sedaj veljavnim zakonom je bila materija starega zakona približno enaka, saj je vseboval 37 členov, medtem ko trenutno veljavni vsebuje 45 členov. Pomembno pa je, da je trenutno veljavni zakon dosti bolj pregleden ter pojmovno kot tudi vsebinsko doslednejši.

Kot že nadpisano je stari zakon s splošnimi določbami (določbe od 1. člena do 4. člena) definiriral predvsem Računsko sodišče kot tako, kjer je v 1. členu določil, da gre za najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. V odnosu do trenutno veljavnega zakona, je bil že v začetnem (beri: splošnem) delu nekoliko nedorečen in predvsem zaradi tega, ker nikjer ne v splošnih ne v kasnejših določbah ni določal bistvenega, to je, kakšna pravna sredstva so možna zoper akte računskega sodišča. Do sprejema trenutno veljavnega zakona je t.i. stari zakon iz leta 1994 na nek način omogočal različne interpretacije, sploh če se postavimo na sicer ozko stališče, da velja v pravnem redu neke države samo tisto kar je zapisano v zakonu. Le to praznino je zapolnil trenutno veljavni zakon s 3. odstavkom 1. člena, ki določa: »Aktov, s katerimi računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.«

Zakon, ki je bil sprejet v letu 1994 je tudi »pozabil« definirati nekatere pojme. Iz tega vidika je zanimiv 4. člen starega zakona, ki določa, da: »Podrobnejšo organizacijo in način dela ureja računsko sodišče s poslovnikom in drugimi splošnimi akti. Poslovnik sprejema računsko sodišče v soglasju z Državnim zborom Republike Slovenije«. V tem členu je na nek način opisan namen oz. funkcija poslovnika Računskega sodišča, jasne definicije pa ne poda, kakor tudi ne podrobnejšega postopka sprejema poslovnika. Trenutno veljavni zakon je 3. členom

»podelil« poslovníku Računškega sodišča poseben člen in ga na ta način nomotehnično pregledneje uredil. S tem, ko trenutno veljavni zakon za razliko od svojega predhodnika določa, da mora biti poslovnik objavljen v Uradnem listu, je njegov status v bistvu izenačil s katerikoli zakonom, ki ga sprejme DZ, saj je objava v Uradnem listu pogoj za začetek veljavnosti. Objava v Uradnem listu je pomembna predvsem iz razloga, ker določa vakacijsko dobo (lat. *Vacatio legis*), t.j. v kolikšnem času po objavi stopi nek predpis v veljavo. Običajno znaša ta doba 15 dni, lahko pa je tudi daljša oz. krajša. Postavlja pa se vprašanje skladnosti določbe, da sprejme poslovnik Računsko sodišče, čeprav v soglasju z državnim zborom, z ustavno določbo 87.člena Ustave, da je mogoče pravice in obveznosti določati samo z zakonom.

Zakon iz leta 1994 je v splošnih določbah imel še eno pomanjkljivost, ki je ta, da je s splošnimi določbami dejansko bil presplošen. Kot že omenjeno zgoraj, ni bilo jasno opredeljeno sodno varstvo zoper akte Računškega sodišča (npr.: ali je sodno varstvo ali ga ni?) Bistveno, kar ni bilo določeno v splošnem delu v zakonu iz leta 1994 je tudi to, da praktično vsak zakon spada v neko pravno področje oz. je del neke pravne veje. Če vzamemo primer: sprejet je zakon o davčnem postopku. Zakon o davčnem postopku, je kot izhaja že iz njegovega imena, procesni oz. postopkovni predpis. Nasproti so t.i. materialni zakoni (na primer: na davčnem področju, zakon o dohodnini). Kljub temu, da je zadnja izdaja davčnega postopka že kar precej obsežna, ima namreč okoli 400. členov, je z vidika pravne varnosti državljanov ključnega pomena vprašanje, kaj v primeru če ta zakon nekega vprašanja ne ureja. Vsak zakon ima določene institute, ki so urejeni že v drugih zakonih in jih ne ureja namenoma (da ne pride do nepotrebnih podvajanj) ali pa jih preprosto ni uredil iz takšnega ali drugačnega razloga. Gre torej za vprašanje t.i. subsidiarnosti nekega predpisa. Na preprostem primeru povedano, če nek zakon nekega vprašanja ne ureja, v kateri zakon naj sedaj pogleda revidirana oseba, da bi dobila odgovor na svoje vprašanje oz. da bi se zavedla svojih pravic in obveznosti? In stari zakon tega, lahko rečemo ključnega vprašanja ni uredil. Uredil pa ga je njegov naslednik, ki je v 4. členu določil: »Če pri izvrševanju revizijske pristojnosti računškega sodišča nastopi vprašanje, ki ni urejeno s tem zakonom, se smiselno uporabi ustrezne določbe zakona, ki ureja upravni postopek.« Ključno je bilo torej vprašanje iz revizijske pristojnosti računškega sodišča. S tem, ko je rešil novi zakon vprašanje t.i. subsidiarne uporabe, je odpravil to pomanjkljivost svojega predhodnika.

Tako kot v drugih postopkih je tudi v revizijskem postopku najpomembnejše načelo, načelo zakonitosti. Gre za temeljno načelo pri zagotavljanju pravne varnosti in nepristranskega dela. Zato to načelo vsebuje že ustava (tretji odstavek 150. člena).

To načelo se pri delovanju računskega sodišča odraža v dveh smereh in sicer z upoštevanjem formalne (procesne) in materialne zakonitosti. Prva je določena z ZRacS-1, s Poslovnikom računskega sodišča Republike Slovenije in s smiselno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Postopek revizije in porevizijski postopek je računsko sodišče dolžno izvesti po omenjenih predpisih. To velja za določitev pristojnosti računskega sodišča (poslovanje katerih oseb lahko revidira, obseg in vrsto revizije, izvedbo revizije in poročanje), kot tudi za organizacijo dela na računskem sodišču (delo v oddelkih in senatu), kakor tudi za porevizijski postopek in svetovanje, ki ga izvaja računsko sodišče.

Računsko sodišče je vezano na materialno zakonitost, ki se upošteva z uporabo posameznih materialnih zakonov ali drugih predpisov državnih organov oziroma splošnih aktov revidirancev. Presoditi mora, ali revidiranec posluje pravilno, torej ali sredstva porablja v skladu s predpisi, lahko pa presoja tudi ali posluje smotrno, to je gospodarno, učinkovito in uspešno. Pri slednji presoji bo računsko sodišče zaradi narave preiskovanja največkrat uporabljalo prosti preudarek. Pri tem bo po lastni presoji, na podlagi določenih meril, ki jih samo določi ali pa uporabi obstoječa in veljavna merila oziroma standarde, odločalo ali je poslovanje revidiranca smotrno. Pravica prostega preudarka obvezuje upoštevanje stroke in vesti, predvsem pa meje pooblastila in namen. Namen vsake revizije je strokovna preveritev porabe javnofinančnih sredstev z upoštevanjem dobre revizorjeve prakse. Ta namen je določen v ustavi in ZRacS-1, zato odločanje po prostem preudarku ni samovoljno odločanje, ampak je vezano na pravno normo oziroma splošna načela. Nanaša pa se lahko le na uporabo materialnega, ne pa procesnega predpisa.

Z vidika samega ustroja Računskega sodišča je ključno tudi vprašanje sestave Računskega sodišča. Stari zakon je določal v 5. členu, da ima Računsko sodišče devet članov. Trenutno veljavni zakon, je to število članov zreduciral na tri člane (6. člen). Ti trije člani so jasno opredeljeni: predsednik ter dva namestnika, in sicer: prvi in drugi namestnik predsednika Računskega sodišča. Člani Računskega sodišča imajo med drugim tudi različne pristojnosti. Poleg tega se ta del zakona sedaj imenuje »Sestava in organizacija Računskega sodišča«. Zakon iz leta 1994 je imel naslov tega poglavja le »Sestava Računskega sodišča«.

Velja omeniti, da so pogoji za člane računskega sodišča "blažji" kot po prej veljavnem zakonu, saj potrebnost izkušenj ne vežejo na določeno število let, temveč na dejstvo, da je član računskega sodišča strokovnjak na področju, ki je pomembno za izvrševanje pristojnosti računskega sodišča. Ugotovitev "strokovnosti" je zakonodajalec prepustil predlagatelju in seveda Državnemu zboru.

Strokovni pogoji za imenovanje državnega revizorja so torej strožji od pogojev za člana računskega sodišča, razlog za takšno ureditev gre iskati predvsem v promociji "kariernega" sistema imenovanja vrhovnih državnih revizorjev, ki jih imenuje (in razrešuje) predsednik računskega sodišča za dobo devetih let. Z 9. členom ZRasS-1 je določeno, da ima Računsko sodišče največ šest vrhovnih državnih revizorjev.

ZRacS-1 v 10. členu določa tudi razloge in postopek morebitne predčasne razrešitve člana računskega sodišča. Morebitni politični vpliv na razrešitev, kar utegne odločilno vplivati na neodvisnost članov računskega sodišča, ublaži zahteva, da lahko razrešitev člana računskega sodišča zahteva najmanj 15 poslancev. Njihova pobuda mora vsebovati opis očitane kršitve ali zakona oziroma ustave in predlog dokazov, član računskega sodišča pa ima možnost sodelovati na seji pristojnega telesa Državnega zbora, ki takšno pobudo lahko sprejme z večino glasov vseh članov ali zavrne. Pristojno delovno telo, v primeru, da sprejme pobudo, predlaga Državnemu zboru, da na tej podlagi razreši člana računskega sodišča z večino glasov vseh poslancev, z analogno uporabo določbe o imenovanju člana računskega sodišča.

V nasprotju s tem ZRacS-1 niti razlogov niti postopka razrešitve vrhovnega državnega revizorja ne ureja, temveč določa le, da odločbo o prenehanju funkcije izda predsednik Računskega sodišča (34. člen Zakona o računskem sodišču iz leta 2001).

Predsednik in namestnika predsednika računskega sodišča tvorijo senat računskega sodišča, ki v soglasju z Državnim zborom sprejme poslovnik računskega sodišča ter odloča o vprašanjih, ki spadajo po ZRacS-1 v njegovo pristojnost. Neposredno po določbah zakona sodi v pristojnost senata le odločanje o ugovoru zoper sklep o izvedbi revizije in revizijsko odkritje v predlogu revizijskega poročila.

Podrobnejša analiza pristojnosti predsednika računskega sodišča in senata računskega sodišča kaže na izrazito monokratično vodenje računskega sodišča, saj predsednik računskega sodišča (njegova namestnika pa zgolj na podlagi njegovega pooblastila) izvršuje ključne funkcije pri delovanju računskega sodišča. Kot generalni državni revizor in predstojnik računskega sodišča med drugim:

- določa program dela,
- sprejema akte računskega sodišča,
- izdaja smernice in napotila za izvajanje posameznih faz revizije,
- v službenem nadzoru nad izvajanjem revizijskih nalog izdaja "nadzorstvene odredbe",
- sklicuje in vodi seje senata računskega sodišča,
- določa poslovni red z izdajanjem navodil in pravilnikov,
- določa predlog finančnega načrta,
- odreja naloge na računskem sodišču.

Poleg teh pomembnih pristojnosti predsednik imenuje in razrešuje vrhovne državne revizorje, sekretarja računskega sodišča, imenuje in razrešuje izvedence računskega sodišča, določa pogoje za pridobitev revizorskih nazivov, določa standarde za izvajanje revizij in izvaja nekatere druge pristojnosti.

Vrhovni državni revizorji pri svojem delu upoštevajo revizijske standarde, ki jih je izdala mednarodna organizacija INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, v nadaljevanju INTOSAI) in Evropske smernice za izvajanje revizijskih standardov INTOSAI (European implementing guidelines for the INTOSAI auditing standards).

Za primere, ki jih ne urejajo ti standardi, pa revizorji smiselno uporabljajo standarde, ki jih je določilo mednarodno združenje računovodij mednarodne računovodske in revizijske standarde IFAC (International Federation of Accountants). Uporabo omenjenih standardov je določil predsednik računskega sodišča z Napotilom za izvajanje revizij.

Poleg funkcij članov računskega sodišča in vrhovnih državnih revizorjev, ZRacS-1 določa tudi funkcijo sekretarja računskega sodišča, ki ga imenuje predsednik računskega sodišča za dobo devetih let in katerega naloge so usklajevanje dela podpornih služb, vodenja poslovanja, izvrševanje finančnega načrta ter opravljanje drugih nalog po odredbah in v skladu s

pooblastili predsednika računskega sodišča. V starem zakonu oz. zakonu iz leta 1994 ta funkcija ni bila predvidena.

Zakon o računskem sodišču iz leta 1994 je s svojim naslednikom »doživel« bistvene spremembe tudi na področju določitve oz. determiniranja pristojnosti računskega sodišča. Ne bistvena, pa vendar tudi ne zanemarljiva je razlika v delu obeh zakonov, v katerem je določena pristojnost Računskega sodišča tudi glede na število členov. Zakon iz leta 1994 ima v tem poglavju le tri člene, medtem ko trenutno veljavni zakon vprašanje pristojnosti ureja oz. definira v sedmih členih. Tudi konceptualno novelirani zakon iz leta 1994 sedaj jasneje oz. določneje definira pristojnosti računskega sodišča ter je tudi usklajen s standardi INTOSAI (opisano zgoraj). Prejšnji zakon je z 19. členom le definiral krog oseb oz. revidirancev, ki jih Računsko sodišče revidira oz. opravlja nad njimi nadzor. S prejšnjim zakonom tudi ni bil definiran termin »uporabnik javnih sredstev«. Trenutno veljavni zakon definira uporabnike javnih sredstev v 5. odstavku 20. člena. S sedanjim zakonom so poleg kroga subjektov, ki so podvrženi nadzoru s strani računskega sodišča, opredeljene tudi vrste revizij, ki so usklajene s standardi INTOSAI. S trenutno veljavnim zakonom so pristojnosti računskega sodišča, da:

- razkriva napake v izkazovanju, nepravilnosti in nesmotnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev,
- svetuje uporabnikom javnih sredstev določene in
- poroča o svoji revizijskih razkritjih

Po 21. členu prej veljavnega zakona je bilo določeno, da Računsko sodišče opravlja:

- nadzor nad zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnih financ;
- nadzor nad zakonitostjo posamičnih aktov o izvrševanju proračunov in finančnih načrtov;
- predhodno revidiranje in revidiranje računovodskih izkazov proračunov in drugih uporabnikov javnih financ;
- nadzor nad pobiranjem javnih dajatev;
- svetovanje javni upravi;
- druge naloge, določene z drugimi zakoni.

Standardi INTOSAI delijo revizije v revidiranje pravilnosti poslovanja (Regularity Audit) in revidiranje izvajanja nalog (Performance Audit, Value for money).

ZRacS-1 v 20 členu določa da računsko sodišče revidira:

- pravilnost poslovanja,
- smotrnost poslovanja (izvajanje nalog),
- akt o preteklem ali akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Revizija pravilnosti poslovanja zajema: preiskovanje in ovrednotenje računovodskih evidenc in podajanje mnenj o računovodskih izkazih; revidiranje računovodskega obravnavanja poslovnih dogodkov z oceno usklajenosti z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi; revidiranje notranjih kontrol in delovanja notranje revizije; pregledovanje pravičnosti in pravilnosti upravnih odločitev in poročanje o ugotovitvah revizije (Standardi INTOSAI, 76).

ZRacS-1 definira revizijo pravilnosti poslovanja v prvi točki tretjega odstavka 20. člena, s tem, da je določil, da je revidiranje pravilnosti poslovanja pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju.

V revizijah pravilnosti poslovanja revizorji preverjajo ali uporabnik javnih sredstev - revidiranec posluje v skladu z ustavo, mednarodnimi pogodbami, zakoni in drugimi predpisi. Upoštevajo se tudi kolektivne pogodbe in drugi akti uporabnika proračuna, čeprav jih štejemo za avtonomne akte, vendar so obvezujoči za revidiranca oziroma podpisnika. Za usmeritve pa se štejejo standardi, finančni načrti in etična pravila, ki veljajo za uporabnika javnih sredstev oziroma njegove zaposlene (na primer kodeks poklicne etike javnih uslužbencev).

V skladu z 2. točko 1. odstavka 20. člena ZRacS-1 pa računsko sodišče lahko revidira akt o preteklem, kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Gre predvsem za preverjanje računovodskih izkazov, poročil o doseženih ciljih in rezultatih, finančne načrte, odzivnih poročil, obrazložitve zaključnih računov in druge. To so praviloma revizije računovodskih izkazov (finančne revizije) oziroma pravilnosti poslovanja. Najpomembnejši akt načrtovanja je proračun države in občine o porabi oziroma izdatkih za prihodnje proračunsko obdobje.

V revizijah pravilnosti poslovanja revizorji preverjajo ali revidiranec posluje v skladu s predpisi in usmeritvami. Revizor mora pripraviti podroben načrt revizije, ki je osnova, da bo revizijo lahko izvedel gospodarno, učinkovito in uspešno. Predvsem je pomembno, da določi prag pomembnosti (od 0,5 do 2 % osnove oziroma za posamezni segment revizije do 5% osnove), ki vpliva na izrek mnenja in sprejemljivo revizijsko tveganje (tveganje pri delovanju, tveganje pri kontroliranju in tveganje pri odkrivanju), ki vpliva na obseg revizorjevega dela.

Zakon iz leta 1994 je imel, kot je navedeno že v uvodu, precejšnjo pravno praznino, ker ni določal subsidiarne uporabe drugih zakonov. Ta pomanjkljivost je prišla najbolj do izraza v postopkovnem delu zakona (stari zakon je »Postopek in način dela« urejal od 22. člena pa do 34. člena). Poleg te pomanjkljivosti, se je potrebno zavedati, enega zelo pomembnega dejstva, ki se udejanja v vsakdanji pravni praksi oz. uresničuje preko t.i. pravne varnosti. Zakonodajalec se je s starim in novim zakonom postavil na stališče, da bo postopek nadziranja oz. revidiranja uporabnika javnih sredstev uredil znotraj teh dveh zakonov. Upoštevanje navedeno ter nadpisano, je jasno, da je zakon iz leta 1994 imel precejšnje pomanjkljivosti v postopkovnem delu. Trenutno veljavni zakon namreč v primerjavi s svojim predhodnikom zelo natančno definira začetek in konec postopka (začetek postopka v zakonu iz leta 1994 ni definiran, medtem, ko je konec postopka definiran, vendar ne dovolj jasno oz. nomotehnično neustrezno), definira tudi kdo je stranka postopka (in to ne le z generalno klavzulo – da je stranka postopka uporabnik javnih sredstev, pri tem pa stari zakon na nobenem mestu ne ponudi definicije tega pojma). Začetek in konec postopka sta s trenutno veljavnim zakonom določena v 27. oz. 28. členu. Še najmanjša razlika med zakonom iz leta 1994 in trenutno veljavnim je glede pravnih sredstev, ki jih ima revidiranec na voljo, vendar je tudi na tem mestu pomembno poudariti, da je tudi v tem delu bil zakon iz leta 1994 ne dovolj strikten. Kot že rečeno mora biti cilj vsakega postopkovnega zakona oz. dela zakona, ki sicer ureja postopek znotraj tega zakona, jasno in povsem določno opredeljen. Postopkovni zakoni namreč ne smejo dopuščati nobenih nejasnosti oz. morajo biti striktni (*lex stricta*).

Računsko sodišče začne postopek revizije z izdajo sklepa o izvedbi revizije . Zoper sklep o izvedbi revizije je dopusten ugovor, ki pa ne zadrži izvedbe revizije. Gre za t.i. nesuspendivnost. O ugovoru odloča senat računskega sodišča s sklepom tako, da ga zavrže, zavrne ali pa sprejme kot utemeljenega. Ugovor je utemeljen, če se izkaže, da revizija ni v pristojnosti računskega sodišča. Pri tem je pomembno izpostaviti tudi določbo 14. člena

Poslovnika, ki določa, da lahko senat ves čas revizijskega postopka ustavi revizijo, če ugotovi, da revizija ni v pristojnosti računskega sodišča.

Uporabnik javnih sredstev, ki mu je bil vročen sklep o izvedbi revizije (revidiranec), mora pooblaščenec računskega sodišča omogočiti, da opravijo pregled, potreben za uresničitev revizijskih ciljev (izvajanje revizije), ki obsega:

1. pregled sistema ali nekaterih podsistemov poslovanja in računovodstva;
2. pregled knjigovodskih listin in drugih dokumentov o poslovanju;
3. pregled prostorov, objektov in naprav, ki jih revidiranec uporablja za svoje poslovanje;
4. druga revizijska dejanja, potrebna za uresničitev revizijskih ciljev.

Revizijski postopek se konča z izdajo revizijskega poročila. V revizijskem poročilu računsko sodišče poda mnenje o poslovanju revidiranca.

Pred izdajo revizijskega poročila je treba revidiranca povabiti na razčiščevalni sestanek in mu v ta namen vročiti osnutek revizijskega poročila. Razčiščevalni sestanek ni potreben, če revidiranec v 8 dneh po vročitvi osnutka revizijskega poročila pisno sporoči računskemu sodišču, da ne izpodbija nobenega razkritja v osnutku revizijskega poročila.

Razčiščevalnih sestankov je lahko več. Na razčiščevalnem sestanku lahko zastopnik revidiranca:

1. izpodbija posamezna razkritja v osnutku revizijskega poročila;
2. poda pojasnila k revizijskim razkritjem.

Če računsko sodišče spozna, da je izpodbijanje revizijskega razkritja utemeljeno, izpodbijano razkritje izloči iz revizijskega poročila.

Zakon iz leta 1994 ne omenja t.i. porevizijskega postopka, ki se v skladu s 29. členom trenutno veljavnega zakona prične z odzivnim poročilom revidiranca. Na podlagi 29. člena ZRacS-1 je uporabnik javnih sredstev, v čigar poslovanju so bile razkrite nepravilnosti in/ali nesmotnosti in teh ni odpravil med revizijskim postopkom, dolžan predložiti računskemu sodišču poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti oz. nesmotnosti, imenovano odzivno poročilo.

Gre za zakonsko obveznost, ki jo mora prejemnik revizijskega poročila upoštevati. Če ne pošlje odzivnega poročila, ali če to ni verodostojno ali, če v revizijskem poročilu ni izkazano zadovoljivo odpravljanje razkrite nepravilnosti oz. nesmotrnosti, se v skladu s petim odstavkom 29. člena ZRacS-1 šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja. Nadaljnji porevizijski postopek je odvisen od tega, ali gre za nezadovoljivo odpravljanje pomembnih nepravilnosti oz. pomembnih nesmotrnosti. Ali so nepravilnosti oz. nesmotrnosti pomembne, računsko sodišče presoja na podlagi smernic in v primeru pomembnih se šteje, da je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja.

Odzivno poročilo mora uporabnik javnih sredstev predložiti računskemu sodišču v roku od 30 do 90 dni, kot mu določi računsko sodišče. Odgovorna oseba ga mora potrditi s podpisom in ima značaj javne listine. To pomeni, da je, če odzivno poročilo ponaredi ali uniči v smislu 265. člena Kazenskega zakonika RS (v nadaljevanju KZ) kazensko odgovorna za kaznivo dejanje ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige ali spisa.

Pristojni vrhovni državni revizor mora v soglasju s pristojnim namestnikom v roku 8 dni po prejemu odzivnega poročila podati predsedniku računskega sodišča pisno oceno verodostojnosti odzivnega poročila. Po prejemu ocene predsednik računskega sodišča, odloči ali naj se opravi revizija odzivnega poročila s ciljem, da se pridobijo ustrezni in zadostni dokazi za izrek mnenja o verodostojnosti odzivnega poročila. Če revizijsko poročilo določa mnenje, da odzivno poročilo ni verodostojno, je predsednik računskega sodišča dolžan vložiti ovadbo zoper odgovorno osebo uporabnika javnih sredstev zaradi suma kaznivega dejanja po 265. členu Kazenskega zakonika.

Porevizijsko poročilo predloži pristojni vrhovni državni revizor v soglasju s pristojnim namestnikom predsednika predsedniku računskega sodišča. V njem izrazi pisno mnenje, ali so popravljalni ukrepi, ki so izkazani v odzivnem poročilu, zadovoljivi, in sklep ali je podana kršitev ali huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja. Porevizijsko poročilo se vroči uporabniku javnih sredstev z namenom, da se ga informira o omenjenem mnenju in sklepu.

Na koncu velja opozoriti, da z uveljavitvijo ZracS-1 prenehal veljati tisti del določbe prvega odstavka 18. členu zakona o izvršbi in zavarovanju, ki je določal, da se nalog Računskega sodišča za odpravo nezakonitih dejanj šteje za sodno odločbo in s tem za izvršilni naslov (tako kot na primer sodba pravnega sodišča). Osebe, zoper katere se je hipotetično lahko pred 3.

marcem 2001 tak predlog vložil, namreč v postopku pred računskim sodiščem niso imele niti možnosti "izjaviti se o navedbah, ki so jih obremenjevale", saj je bil revidiranec (le) pravna oseba. Tako je bil možen pravni položaj, da so bili funkcionarji "prejšnjega mandata" obsojeni na vrnitev po mnenju računskega sodišča nezakonito pridobljenih sredstev in to brez sodnega postopka. Določba drugega odstavka 44. člena ZracS-1 pomeni tako popravek ustavno in sploh pravnocivilizacijsko nedopustne norme.

Zakon, ki je v veljavi, vsebuje še poglavji o pogojih za delo računskega sodišča ter poleg kazenskih ter prehodnih oz. končnih določb (ki jih je vseboval tudi zakon iz leta 1994) delovnopravne določbe. Omenjeni poglavji nista ključni kar se tiče samega delovanja vrhovne državne revizijske institucije, jih je pa glede na namen tega prispevka, kljub temu potrebno omeniti in opozoriti, saj jih zakon iz leta 1994 ne vsebuje oz. ne ureja.

Zakon o računskem sodišču (ZRacS) je bil večkrat tudi predmet ustavne presoje. Povedano natančneje, nekatere določbe tega zakona so bile presoјane pred Ustavnim sodiščem RS. Ustavno sodišče RS je v teh zadevah predvsem tehtalo skladnost izpodbijanih oz. napadenih odločb z ustavno ureditvijo v Republiki Sloveniji. Ena izmed zanimivejših ustavnih odločb, ki se je nanašala na presoјanje skladnosti določb ZRacS z Ustavo, je tudi odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pod opr. št. U-I-272/97 (tej zadevi so bile pridružene še zadeve št: U-I-273/97, št. U-I-107/98 in št. U-I-98/00 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja).

V postopku ustavnega presoјanja so bile izpodbijane predvsem določbe 19. člena (»Pristojnost računskega sodišča), 1. odstavka 21. člena (člen določa katere naloge opravlja Računsko sodišče), 23. člena (postopek) ter četrtega odstavka 24. člena Zakona o računskem sodišču. Pobudnik ustavne presoје je trdil, da so navedeni členi ZRacS v neskladju z določbami 2. (načelo pravne države), 23. (pravica do sodnega varstva), in 25. (pravica do pravnega sredstva) člena Ustave RS.

Pobudnik je bil v navedeni zadevi Lekarna Slovenska Bistrica, ki je zagovarjala pravno stališče, da se nadzor Računskega sodišča ne razteza tudi na sredstva, ki jih javni zavod pridobi s prodajo na trgu. Po mnenju pobudnice to izhaja predvsem iz 150. člena Ustave RS, ki določa, da je Računsko sodišče organ kontrole celotne »javne porabe«. Pobudnica se je postavila na omenjeno stališče na podlagi izvedbe nadzora nad celotnim njenim poslovanjem

s strani Računskega sodišča, torej tudi nadzor nad sredstvi, ki jih je pobudnica oz. revidiranka v postopku nadzora pridobila na trgu. S tem je bil tudi utemeljen pobudničin pravni interes.

Ustavno sodišče se je v predmetni zadevi predvsem postavilo na stališče statusa subjekta. Povedano enostavneje: lekarna je kot javni zavod oseba javnega prava, zato nadzor nad njenim poslovanjem opravlja Računsko sodišče RS, v smislu določbe 19. člena ZRacS. Argumentacijo, katero je gradila pobudnica, torej, da Lekarna Slovenska Bistrica naj ne bi bila podvržena nadzoru s strani Računskega sodišča glede tistega dela poslovanja, s katerim pridobi sredstva na trgu, je Ustavno sodišče z odločbo ovrglo v 15. točki in določa:

»15. Pravni status sredstev, ki jih javni zavod pridobi s prodajo blaga na trgu, je urejen z Zakonom o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91- nadaljevanju: ZZ). Po prvem odstavku 48. člena ZZ je prodaja blaga in storitev na trgu eden od možnih virov sredstev, ki jih zavod pridobiva za svoje delo. Zakon v nobenem pogledu ne ureja sredstev iz tega vira posebej: niti v določbah o pristojnostih ustanovitelja niti o organih zavoda niti o njegovih splošnih aktih ali o njegovi organiziranosti niti o nadzoru nad delom in poslovanjem zavoda. Tudi za ta sredstva velja po določbi drugega odstavka 48. člena ZZ, da sme javni zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti; glede dejavnosti same pa, kolikor gre za gospodarsko dejavnost, določa isti zakon, da jo sme zavod opravljati le, če je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je bil ustanovljen (drugi odstavek 18. člena), in seveda le po odločitvi ustanovitelja, ki je javni zavod ustanovil za opravljanje javne službe.«

Ustavno sodišče se je torej v presojanju predmetnega vprašanja postavilo na stališče, da ni razloga za dvom, da so s sredstvi javnih financ mišljena v primeru javnih zavodov vsa sredstva, ki jih ti zavodi na katerega od načinov, uzakonjenih v 1. odstavku 48. člena Zakona o zavodih – ZZ, torej iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

6. odstavek 20. člena: V revizijskem postopku po tem zakonu se šteje, da poslovanje uporabnika javnih sredstev sestavljajo:

1. vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na njegove prejemke oziroma izdatke, prihodke oziroma odhodke ali na sredstva oziroma obveznosti do virov sredstev (poslovanje v ožjem pomenu);

2. vsa dejanja uporabnika javnih sredstev, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, stanje javnega dolga, zagotavljanje javnih dobrin ali na stanje okolja (poslovanje v širšem pomenu). Poudarim pa naj, da je ta ustavna odločba sicer prejšnjega zakona pripomogla k temu, da je trenutno veljavni zakon povsem jasno in določno opredelil kaj se šteje kot poslovanje uporabnika javnih sredstev.

Cilj je bil primerjati oba Zakona o Računskem sodišču, ki sta bila sprejeta s strani Državnega zbora v času obstoja Republike Slovenije in opis drugih pravnih podlag (npr. Poslovnik Računskega sodišča), ki omogočajo delovanje Računskega sodišča. Na podlagi vsega zgoraj navedenega sem dokazala dejstvo, da je Zakon o Računskem sodišču iz leta 2001 bolj izpopolnjen in prilagojen nemotenemu delu Računskega sodišča v primerjavi z zakonom, ki je veljal pred njim ter da presoja ustavnosti nekaterih členov Zakona o Računskem sodišču ni prispevala h spremembi le-tega.

4.4.2 Spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča

Analizirala sem spoštovanje ugotovitev in priporočil Računskega sodišča Republike Slovenije v primerjavi z računskimi sodišči nekaterih drugih držav članic Evropske unije. Poleg iskanja najbolj preproste kombinacije dejavnikov je glavni cilj te raziskave pokazati na razlike in podobnosti med primeri, t.j. 18 izbranimi državami.

Tu sem želela dobiti odgovor na vprašanje: V katerih državah je računsko sodišče bolj učinkovito pri svojem delu in zakaj oziroma povedano drugače, zakaj se v nekaterih državah ne spoštuje njegovih ugotovitev in priporočil. Omenim naj še Evropsko računsko sodišče, ki v določenem delu povzema in koordinira značilnosti posameznih evropskih računskih sodišč.

Računsko sodišče ima v demokratičnih državah velik pomen, saj želijo davkoplačevalci popolne informacije o tem, kako se porablja njihov denar. Poleg tega imajo države v razvitem svetu vse večje težave s proračunskim financiranjem, saj so zaradi vse večjih potreb prebivalstva po javnih dobrinah prejemki proračuna navadno manjši kot izdatki. Zato morajo uporabniki proračunskih in drugih javnih sredstev polagati račune ne samo o pravilni porabi (porabi, ki je skladna z zakoni in drugimi predpisi), ampak tudi o tem, ali so s sredstvi ravnali smotrno (gospodarno, učinkovito in uspešno). Zato država in posamezni proračunski uporabniki potrebujejo nadzornike, ki s svojo strokovno usposobljenostjo dajejo verodostojne

informacije odgovornim in javnosti, kako se uporabljajo javna sredstva (Korpič, Horvat 2007, 2).

Že laiki ob površnem spremljanju javnih občil lahko ugotovijo kako pomembno oziroma nepomembno vlogo ima računsko sodišče. Spomnim naj, da je v preteklem obdobju Računsko sodišče Republike Slovenije na Ministrstvu za okolje in prostor izvedlo 27 revizijskih misij, v katerih je v večini primerov navedlo tudi priporočila in ugotovitve, ki naj jih bi omenjen resor spoštoval in upošteval. Ko je Računsko sodišče Republike Slovenije javno zahtevalo odstop odgovornega ministra, se le-to ni zgodilo. Vzrok vidim predvsem v tem, da Računsko sodišče Republike Slovenije nima izvršilne funkcije, ki bi lahko pripomogla k eni od morebitnih rešitev.

4.4.2.1. Metodološki okvir

Uporabila bom metode kvalitativne primerjalne raziskave. Moja enota analize bo država oziroma 18 držav, za katere sem uspela pridobiti vse podatke. V svoji raziskavi bom poleg odvisne spremenljivke uporabila štiri neodvisne spremenljivke, ki jih bom v določenih primerih združevala, v drugih primerih pa bom le-te le dihotomizirala.

Ragin pravi, da so kvalitativne metode celostne (holistične). To pomeni, da so različni vidiki primerov (enot) opazovani v kontekstu celotnega primera in morajo raziskovalci pogosto kombinirati informacije o nekaj primerih, da bi razumeli enega. Kvalitativne metode uporabljamo, da bi razkrili bistvene značilnosti primera in nato osvetlili ključne odnose med temi lastnostmi. Kvalitativni raziskovalec pogosto dokazuje, da njegovi primeri ponazarjajo enega ali več ključnih teoretičnih procesov in kategorij. Končno, ko kvalitativna raziskava napreduje, se pojavi recipročno razjasnjevanje osnovnega značaja raziskovalnih pojavov in teoretičnih pojmov, ki naj bi jih ponazarjali (Ragin 2007, 117).

Ragin nadaljuje tudi, da je več razlogov zaradi katerih lahko primerjalni pristop označimo za srednjo pot med kvalitativnim in kvantitativnim pristopom. Pri kvalitativnem pristopu želimo pridobiti poglobljeno znanje o razmeroma majhnem številu proučevanih primerov (enot). Kadar se želimo osredotočiti na skupne značilnosti, se omejimo na manjše število primerov, da tako laže razjasnimo podobnosti med njimi. S primerjalnim pristopom navadno

obravnavamo več primerov (enot), saj želimo poudariti raznolikost. Pri tem so proučevani primeri časovno in prostorsko jasno določeni. (Ragin 2007, 142).

4.4.2.2. Predmet in problem raziskovanja

Predmet raziskovanja je spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča. Predstaviti nameravam Računsko sodišče Republike Slovenije, njegove začetke, naloge, umestitev v sistem, ipd.. Poskušala bom poiskati različne, a pomembne indikatorje, ki bi lahko vplivali na (ne)spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča. Te indikatorje bom nato naprej implicirala na svoje izbrane države (enote) in med njimi iskala vzorčne povezave. Na podlagi indukcije bom nato poiskala možne kombinacije vzrokov, s katerimi bom poskusila odgovoriti na moj zgoraj opisan problem.

4.4.2.3. Cilj raziskovanja

Poleg iskanja najbolj preproste kombinacije dejavnikov, je glavni cilj te raziskave pokazati na razlike in podobnosti med primeri, v mojem primeru med 18 državami.

4.4.2.4. Razlaga spremenljivk

Na podlagi strokovnega znanja, ki sem ga pridobila pri svojem delu, na podlagi predelane literature in nekaterih teorij, sem pri svojem seminarju izbrala naslednje spremenljivke, s pomočjo katerih bom poskušala razložiti moj problem. In sicer:

- Odvisna spremenljivka: Spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča (pri izvajanju kohezijske politike za leto 2006 – zaupno gradivo iz Technical working Group)
- Neodvisne spremenljivke:
 - o Stopnja korupcije v državi
 - o Stabilnost države
 - o Svoboda medijev v državi
 - o Politična kultura kot spoštovanje zakonitosti v državi

Spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča (pri izvajanju kohezijske politike za leto 2006). Podatke za odvisno spremenljivko sem pridobila na rednem srečanju t.i. Technical working Group marca 2007, ki potekajo pet do šestkrat letno v državah članicah Evropske unije. Republika Slovenija oziroma Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno

politiko kot organ upravljanja izvajanja evropske kohezijske politike redno sodeluje na teh srečanjih. Podatki so navedeni za leto 2006.

Korupcija v posamezni državi je prva spremenljivka, ki sem jo izbrala. Izrazila sem jo s pomočjo indeksa CPI, ki ponazarja koruptivnost posamezne države. Indeks je dostopen na straneh organizacije Transparency International in je sestavljen iz več podatkov in anket, povezanih z raznovrstnimi raziskavami, ki so jih izvedle neodvisne institucije. Pomembno je še opozoriti na dejstvo, da sem upoštevala podatke iz leta 2006, kjer nižji indeks pomeni tudi nižjo stopnjo korupcije.

Stabilnost države kot drugo izbrano spremenljivko sem določila na podlagi števila predhodnih volitev, ki oziroma če jih je imela posamezna država v zadnjih dvajsetih letih, saj sem mnenja, da je to dober pokazatelj stabilnosti sistema oziroma politike države. Podatke sem pridobila na internetu na strani Election Resources on the Internet.

Medijsko svobodo v posamezni državi sem določila za tretjo izbrano spremenljivko, za katero sem podatke dobila iz podatkovne baze Freedom House za leto 2006. Poudarim naj, da so vse države, ki sem jih obravnavala v svoji raziskavi medijsko svobodne, vendar pa se s tem dejstvom nisem zadovoljila, saj mi le-to ne bi predstavljalo velike dodane vrednosti pri vključitvi in procesu dihotomizacije le-te spremenljivke ter celotnem poteku raziskave. Na istem viru sem našla bolj podrobne podatke o svobodi medijev, kjer je bila vsaka država rangirana oziroma ponderirana z določenimi točkami, in ti podatki so predstavljali moje izhodišče za nadaljnji potek raziskave.

Politično kulturo, kot spoštovanje zakonitosti v državi sem si izbrala kot zadnjo spremenljivko, ki sem jo sestavila iz treh indikatorjev spremenljivk, katere sem črpala iz International Social Survey Programme, kjer je obravnavana tudi tema »Citizenship 2004«. Gre za tri indikatorje, opredeljene kot:

- V5: Nikoli poskušati izogniti se davkom
- V6: Vedno spoštovati zakone
- V7: Spremljam delo Vlade

Le-te sem v nadaljevanju dihotomizirala vsakega posebej in se potem odločila za prisotnost pojava, kadar sta bila v posamezni državi vsaj dva od treh indikatorjev prisotna.

4.4.2.5. Metode raziskovanja

Na podlagi zgoraj opisanih in izbranih spremenljivk sem le-te dihotomizirala, torej določila prisotnost ali odsotnost raziskovalnega pojava in jih vnesla v tabelo resnice, kjer sem jih po načelih Boolove algebre začela pretvarjati v t.i. enačbe oziroma izreke, s pomočjo katerih bi lahko razložila raznolikost v pojavu, ki ga raziskujem. S poenostavitvijo sem iskala najbolj preprosto kombinacijo dejavnikov, ki bi lahko pojasnili to raznolikost pri spoštovanju ugotovitev in priporočil računskega sodišča. Pri kombinacijah, ki jih bo ponazorila tabela resnice, bom opazovala države s prisotnim spoštovanjem v ugotovitve in priporočila računskega sodišča. Proučila sem naslednje države: Avstrija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Danska, Španija, Finska, Francija, Velika Britanija, Madžarska, Irska, Latvija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Švedska, Slovaška in Slovenija.

4.4.2.6. Potek raziskave

Po agregiranju in dihotomiziranju podatkov je nastala tabela dihotomiziranih podatkov.

Tabela 4.1: Dihotomizirani podatki

	zakonodaja	mediji	stabilnost	CPI	RSRS
AT-Austria	1	0	0	1	0
BG-Bulgaria	1	0	0	0	0
CZ-Czech Republic	0	0	0	0	0
DE-Nemčija	0	1	0	1	1
DK-Denmark	1	1	0	1	1
ES-Spain	1	0	0	0	0
FI-Finland	0	1	0	1	1
FR-France	0	0	0	1	0
GB-Great Britain	1	1	1	1	1
HU-Hungary	1	0	1	0	0
IE-Ireland	1	1	1	1	1
LV-Latvia	0	1	0	0	0
NL-Netherlands	0	1	0	1	1
PL-Poland	1	0	0	0	0
PT-Portugal	1	1	0	0	1
SE-Sweden	0	1	0	1	1
SI-Slovenia	0	0	1	0	0
SK-Slovak Republic	1	0	0	0	0

Vir: lastna analiza na osnovi odvisne in neodvisnih spremenljivk

Zgornjo tabelo dihotomiziranih podatkov sem preuredila v pravilnostno tabelo. V priložo pa sem priložila tudi dihotomizacije vseh spremenljivk. Za prisotnost oziroma odsotnost

posameznega pojava pri medijski svobodi in CPI indeksu sem se odločila glede na grafično ponazoritev in postavila mejo na eni polovici.

Tabela 4.2: Pravilnostna tabela

	zakonodaja	mediji	stabilnost	CPI	RSRS
AT-Austria	1	0	0	1	0
BG-Bulgaria	1	0	0	0	0
CZ-Czech Republic	0	0	0	0	0
DE-Nemčija	0	1	0	1	1
DK-Denmark	1	1	0	1	1
ES-Spain	1	0	0	0	0
FI-Finland	0	1	0	1	1
FR-France	0	0	0	1	0
GB-Great Britain	1	1	1	1	1
HU-Hungary	1	0	1	0	0
IE-Ireland	1	1	1	1	1
LV-Latvia	0	1	0	0	0
NL-Netherlands	0	1	0	1	1
PL-Poland	1	0	0	0	0
PT-Portugal	1	1	0	0	1
SE-Sweden	0	1	0	1	1
SI-Slovenia	0	0	1	0	0
SK-Slovak Republic	1	0	0	0	0

Vir: lastna analiza na osnovi odvisne in neodvisnih spremenljivk

Natančno sem pregledala vse kombinacije vzrokov, kjer je prisotno spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča.

Tabela 4.3: Predstavitev različnih kombinacij

Zap. št. konfiguracije	Vzorčna konfiguracija	Št. d. s to konfiguracijo
1.	zakonodaja*MEDIJI*stabilnost*CPI	4
2.	ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost*CPI	1
3.	ZAKONODAJA*MEDIJI*STABILNOST*CPI	2
4.	ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost*cpi	1

Vir: lastna analiza na osnovi odvisne in neodvisnih spremenljivk

Na podlagi te poenostavljene tabele različnih kombinacij sem na osnovi iskanja podobnosti med različnimi kombinacijami poenostavila izhodiščne vzročne konfiguracije tako, da sem združila po 2 vrstici, ki sta se v pravilnostni tabeli razlikovali le v enem vzročnem pogoju z istim izidom. Pogoji, ki razlikuje obe vrstici, je nepomemben in ga izločimo, da oblikujemo enostavnejšo kombinacijo vzročnih pogojev.

Tabela 4.4: Poenostavitev izhodiščnih vzorčnih konfiguracij

Vrstice	Vzorčna konfiguracija	Nova oznaka
1+2	MEDIJI*stabilnost*CPI	#5
2+3	ZAKONODAJA*MEDIJI*CPI	#6
2+4	ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost	#7

Vir: lastna analiza na osnovi odvisne in neodvisnih spremenljivk

Nadaljnja poenostavitev ni bila mogoča, zato sem izdelala shemo pokrivanja originalnih izrazov (izhodiščnih vzročnih konfiguracij) s poenostavljenimi izrazi (konfiguracijami), s katero sem preverila, ali so morda možne še kakšne nadaljnje poenostavitve v obliki presežnih izrazov.

Tabela 4.5: Nadaljnje poenostavitve v obliki presežnih izrazov

Izhodišče vzorčne konfiguracije	Poenostavljeni izrazi		
	#5	#6	#7
zakonodaja*MEDIJI*stabilnost*CPI	x		
ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost*CPI		x	x
ZAKONODAJA*MEDIJI*STABILNOST*CPI		x	
ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost*cpi			x

Vir: lastna analiza na osnovi odvisne in neodvisnih spremenljivk

4.4.2.7. Interpretacija rezultatov

Iz zgornje tabele vidimo, da ni noben poenostavljen izraz presežen, zato lahko spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča ponazorimo s končno poenostavljeno formulo:

$$\text{SPOŠTOVANJE P\&U RSRS} = \text{MEDIJI*stabilnost*CPI} + \text{ZAKONODAJA*MEDIJI*CPI} + \text{ZAKONODAJA*MEDIJI*stabilnost}$$

Spoštovanje priporočil in ugotovitev računskega sodišča je torej visoko tam, kjer je velika medijska svoboda in ni stabilen državni sistem in visoka stopnja koruptivnosti ali visoka politična kultura (kot spoštovanje zakonodaje) in visoka medijska svoboda in visoka stopnja korupcije ali kjer je visoka politična kultura (kot spoštovanje zakonodaje) in visoka medijska svoboda in nizka stabilnost državnega sistema.

Ugotavljanje nujnih in zadostnih pogojev:

$$\text{SPOŠTOVANJE P\&U RSRS} = \text{MEDIJI*(stabilnost*CPI} + \text{ZAKONODAJA*CPI} + \text{ZAKONODAJA*stabilnost)}$$

Glede na to enačbo, ugotavljam, da je visoka medijska svoboda v državi nujen pogoj za spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča, saj se pojavi v vseh končnih vzorčnih kombinacijah.

Po mojem mnenju bi bila raziskava bolj kredibilna, če bi na voljo imeli več časa za proučitev vse literature, teorij in metodologije. Bolj bi se morala osredotočiti tudi na raziskave, ki so bile na tem področju že izvedene.

Menim, da sem delno le dokazala svojo tezo, ko sem že v uvodu navedla, da imajo mediji zelo velik vpliv na spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča.

Sem pa mnenja, da bi bila dodana vrednost moje raziskave še boljša, če bi imela v podatkovni bazi International Social Survey Programme tudi podatke o Italiji in Romuniji, ki bi verjetno bolj podkrepila moj problem in celoten rezultat raziskave.

4.5 Urad za nadzor proračuna

Revizijski organ izvaja vse naloge, ki so zapisane v (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e, 99):

- 62. členu Uredbe 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;
- 16. do 18. členu Uredbe 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;
- 9. členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013 (Uradni list RS, št. 41/2007 s spremembami).

Glavne naloge so (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e, 99):

- zagotavljanje izvedbe revizij, s katerimi se preverja učinkovitost sistema upravljanja in nadzora (sistemske revizije);
- zagotavljanje, da se revizije projektov izvajajo na podlagi ustreznega vzorca, da se preverjajo prijavljeni izdatki (revizije operacij);
- priprava in posredovanje revizijske strategije Evropski komisiji najkasneje v devetih mesecih od potrditve operativnega programa;
- posredovanje letnih poročil o nadzoru Evropski komisiji;
- izdaja mnenj na podlagi nadzora in revizij o učinkovitosti delovanja sistema upravljanja in nadzora;

- sporočanje informacij o pomembnih ugotovitvah glede sistema poslovanja in notranjega nadzora vseh udeležencev v postopkih izvajanja kohezijske politike organu upravljanja, organu za potrjevanje in revidiranim udeležencem;
- priprava in posredovanje izjave o zaključitvi in kadar je to potrebno, izjave o delni zaključitvi;
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov Evropske unije in Republike Slovenije ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij in seznanjanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih.

UNP je samostojen organ v sestavi Ministrstva za finance. S sklepi Vlade in v skladu s sprejeto Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013 so mu dodeljene naloge revizijskega organa. UNP ni odgovoren za izvajanje, upravljanje ali katerokoli funkcijo, ki jo izvajajo organ upravljanja, posredniška telesa, organ za potrjevanje in upravičenci, poleg tega pa je tudi organizacijsko ločen od teh organov (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e, 102).

Poleg organizacijske neodvisnosti, zagotavlja UNP še svojo strokovno neodvisnost s širjenjem znanja revizorjev, strokovnim izobraževanjem in izpopolnjevanjem. Na ta način se krepi vloga UNP kot strokovne revizijske institucije. UNP je, poleg tega, da je na zunaj organizacijsko ločen od izvajalnih struktur, razmejen tudi notranje in sicer so interno ločene posamezne naloge UNP, ki so širše kot naloge revizijskega organa. Izvajanje nalog revizijskega organa je dodeljeno Sektorju za revizijo evropskih strukturnih skladov, ki izvaja samo te naloge in ne ostalih nalog dodeljenih UNP, kot npr. inšpiciranje in notranji nadzor javnih financ (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e, 102).

UNP izvaja finančni nadzor že vrsto let in tudi za tekočo finančno perspektivo 2004-2006, tako za strukturne kot kohezijski sklad, EKUJS-jamstveni del, kot tudi za predpristopne instrumente in druge manjše programe. Tako UNP redno in že vrsto let preučuje pravne podlage in zahteve za svoje delo, pridobiva znanje in izkušnje ter krepi svojo vlogo (Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj 2008e, 102).

5 OPIS POSTOPKA PRI UGOTOVLJENIH NEPRAVILNOSTIH

V nadaljevanju nameravam opisati postopek in aktivnosti, ki so nujno potrebne, v primerih ko pristojni organi ugotovijo nepravilnost. Pomembno je ali gre za nepravilnost, ki je večja ali manjša od 10.000 EUR. V primeru, da ugotovljena nepravilnost presega prag 10.000 EUR, je potrebno o predmetni nepravilnosti poročati OLAF.

5.1 OLAF

OLAF ščiti finančne interese Evropske unije, se bojuje proti prevaram, korupciji in drugim nepravilnim dejavnostim, vključno s kršitvami znotraj evropskih institucij. Da bi sledili tej nalogi na odgovoren, pregleden in gospodaren način, si OLAF prizadeva za zagotovitev kvalitetnih storitev za državljane Evrope. OLAF opravlja svojo nalogo s popolnoma neodvisnim vodenjem notranjih in zunanjih preiskav. Prav tako ureja tesna in redna sodelovanja med pristojnimi organi držav članic in tako usklajuje njihove dejavnosti. OLAF daje državam članicam potrebno podporo in tehnično znanje za pomoč pri dejavnostih za boj proti prevaram. Prispeva k oblikovanju strategije Evropske unije za boj proti prevaram in prevzema potrebno pobudo za okrepitev ustreznih zakonodaj. OLAF dejavnosti bodo izvršene pošteno, nepristransko in strokovno, vedno bodo spoštovale pravice in svobode posameznika in bodo v skladu z zakonom (Urad za boj proti korupciji 2010).

Komisija je s Sklepom ES, ESPJ 1999/352, z dne 28. aprila 1999 znotraj svojih oddelkov, z namenom okrepitve načinov preprečitve prevar, ustanovila OLAF. Urad je postal odgovoren za upravne preiskave prevar in dodelili so mu poseben status neodvisnosti (Urad za boj proti korupciji 2010).

Urad je prevzel "Enoto za koordinacijo preprečevanja prevar" (UCLAF), ki je bila del generalnega sekretariata Komisije in imenovana leta 1988. Pričel je delovati 1. junija 1999 s pričetkom veljave Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 z dne 25. maja 1999 v zvezi s preiskavami, ki jih bo izvrševal OLAF (Urad za boj proti korupciji 2010).

OLAF ima sicer samostojni status neodvisnosti za preiskovanje, a je del Evropske komisije.

Naloge Evropskega urada za boj proti goljufijam (Urad za boj proti korupciji 2010):

1. Neodvisna preiskovalna služba

Države članice in institucije Skupnosti porabijo veliko sredstev za zaščito finančnih in ekonomskih interesov Skupnosti kot tudi za boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, prevaram in katerim koli drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo proračunu Skupnosti. Napadi na evropsko politiko, ki jih izvršujejo kriminalci in ponarejevalci, ne škodijo samo proračunu Unije, ampak tudi njeni verodostojnosti. Odgovornost Komisije je v tesni zvezi z nalogo izvrševanja proračuna (člen 274 Pogodbe ES). To je potrdil člen 280 Pogodbe ES.

2. Boj proti mednarodnemu kriminalu in prevaram

Z namenom okrepitve boja proti prevaram, korupciji in kateri koli drugi nezakoniti dejavnosti, ki vpliva na finančne interese Evropske skupnosti, OLAF izvaja vsa pooblastila, ki so bila dodeljena Komisiji s strani zakonodaje Skupnosti in sporazumov v veljavi s tretjimi državami. Poleg zaščite finančnih interesov zajema odgovornost Urada vse dejavnosti varovanja interesov Skupnosti pred nepravilnim obnašanjem, ki lahko vodi do upravnih in kazenskih postopkov. Za uskladitev ukrepov držav članic v boju proti prevaram, ki škodijo interesom Skupnosti, jim OLAF zagotavlja podporo Komisije pri organizaciji tesnega in rednega sodelovanja pristojnih nacionalnih oblasti. Urad kot služba Komisije pomaga tudi načrtovati in razvijati metode za preprečitev in metode za boj proti prevaram.

3. Neodvisnost OLAF

Notranje in zunanje preiskave OLAF izvaja in vodi generalni direktor, ki ga izvoli Komisija za obdobje pet let (z možnostjo enkratnega podaljšanja), z upoštevanjem pozitivnega mnenja nadzornega odbora in v sodelovanju z Evropskim parlamentom in Svetom. S ciljem zagotovitve neodvisnosti OLAF pri njegovih preiskavah so zakonodajalci generalnemu direktorju Urada prepovedali iskanje ali prejemanje navodil od vlad ali institucij (vključno s Komisijo). Če generalni direktor OLAF smatra, da je Komisija izvršila ukrep, ki spodbija njegovo neodvisnost, ima možnost na Evropskem sodišču vložiti tožbo proti Komisiji. Za utrditev neodvisnosti je Urad izpostavljen rednemu nadzoru njegove preiskovalne funkcije s strani nadzornega odbora, sestavljenega iz petih zunanjih neodvisnih oseb, dobro usposobljenih za področje pristojnosti Urada. Na lastno pobudo ali na zahtevo generalnega direktorja nadzorni odbor poda generalnemu direktorju mnenje o dejavnostih Urada, vendar brez oviranja izvajanja preiskav v teku.

4. Posvetovanje in sodelovanje z državami članicami

Pristojno mesto za izmenjavo splošnih vprašanj o zaščiti finančnih interesov Skupnosti med Komisijo in njenimi glavnimi partnerji na področju zaščite finančnih interesov Svetovalni je odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij-CoCoLAF je. Razpravo in razmišljanje o potrebah držav članic in posebni dodani vrednosti urada OLAF v tem okviru poglobljajo delovne skupine. Odbor tesno sodeluje s službami Komisije in z državami članicami pri izdajanju smernic nacionalnim oblastem in referenčnih dokumentov o goljufijah in drugih nepravilnostih. CoCoLAF je prav tako odgovoren za izboljšanje sodelovanja med državami članicami in Komisijo (OLAF), ki je predvideno v členu 280 Pogodbe ES. Predvsem omogoča Komisiji, da se posvetuje z državami članicami o vsebini letnega poročila Komisije o zaščiti finančnih interesov Skupnosti in boju proti goljufijam, ki ga pripravi na začetku vsakega leta za predhodnje leto, v sodelovanju z državami članicami v skladu s členom 280 Pogodbe ES. Predmet poročila je pregled dejavnosti in pobud Skupnosti ter nacionalnih služb, izvedenih med letom, vključno s prijavljanjem primerov in trendov goljufij ter drugih nepravilnosti v Evropski uniji.

5. Partnerstvo z nacionalnimi preiskovalci

OLAF skupaj s preiskovalnimi službami, policijo, pravnimi in upravnimi oblastmi in ostalimi svojimi nacionalnimi partnerji po najboljših močeh nasprotuje kriminalcem in ponarejevalcem, ki niso čakali na odpiranje meja, da bi organizirali svoje nezakonite dejavnosti na mednarodnem nivoju. OLAF je do neke mere motor "zakonitosti Evrope" proti "mednarodni naravi kriminala", ki škodi interesom Skupnosti. Da bi okrepili boj proti goljufijam, OLAF izvaja zunanjo preiskovalno odgovornost, katero mu je dodelila Uredba o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih izvaja Komisija za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi (Uredba št. 2185/96). Če obstajajo pogodbe o sodelovanju, lahko OLAF uporabi tudi ta pooblastila v tretjih državah. Znotraj okvirja preiskovalne funkcije Urad prav tako izvaja preglede in inšpekcije, odobrene v Uredbi za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti (Uredba št. 2988/95) in v katerem koli drugem sektorskem predpisu. V praksi se goljufije in druge nepravilnosti skoraj vedno zaznajo s tesnim sodelovanjem OLAF in nacionalnih preiskovalnih služb. Na tem področju poglobljena dolžnost pripada državam članicam, ki same zbirajo tradicionalne vire (tj. proračunski prihodki EU) v imenu Skupnosti in upravljajo s skoraj 80 % odhodkov proračuna Skupnosti. V sektorjih, kjer obstajajo še posebej donosni viri nezakonitega dobička, so

delovne skupine specializirane za določene izdelke, kot so cigarete, alkohol, olivno olje, prikazale, da je lahko tesno sodelovanje držav članic in učinkovita uskladitev na nivoju Skupnosti zelo uporabna pri odkrivanju tihotapljenja in goljufij. To velja tudi za napore na nivoju Skupnosti in držav pri vpeljavi preventivnih meril na teh področjih.

6. Notranje preiskave

Izkušnje kažejo, da nobena država ali institucija na svetu ni varna pred korupcijo ali kršitvami svojih uradnikov. Zaradi tega si je Evropska komisija želela preiskovalni instrument za boj in samozaščito pred tem pojavom, ki je zaradi popolne iskrenosti in zvestobe večine uradnikov še vedno majhen problem. V ta namen lahko OLAF izvaja upravne preiskave znotraj institucij in teles in organov Skupnosti v primeru goljufije, škodljive za proračun EU. Prav tako je odgovoren za zaznavo resnih dejstev, povezanih z učinkovitostjo strokovnih dejavnosti. Preiskave se izvajajo v skladu s pravili pogodb, še posebej v skladu s protokolom o privilegijih in imunitetah in kadrovskimi predpisi uradnikov Evropskih skupnosti. Izvajajo se v popolnem skladu s človekovimi pravicami, temeljnimi svoboščinami, pravili zaupnosti in zaščito podatkov. Kolikor se spoštujejo predpisi, ima Urad na voljo celoten niz pooblastil (npr. dostop do informacij in zgradb institucij Skupnosti z možnostjo pregleda računov in pridobitvijo izpisa katerega koli dokumenta). Poleg tega lahko Urad od katere koli osebe zahteva informacije, za katere misli, da so uporabne pri preiskavah. V skladu z dogovori, določenimi v Uredbi št. 2185/96, lahko izvaja nadzor gospodarskih subjektov na kraju samem in si s tem pridobi dostop do zadevnih informacij o možnih nepravilnostih s strani teh subjektov.

7. Preiskovalci OLAF

Za izvršitev teh določenih nalog ima večina osebja (trenutno je zaposlenih okoli 4000 agentov) OLAF dobre poklicne izkušnje, pridobljene v nacionalnih preiskavah, policiji in pravnih službah na področju preiskav kompleksnih primerov goljufij, analize in ocenitve informacij ali pri dejavnostih podpore ali razvoja politik na področju boja proti goljufijam. Značilnost skupine preiskovalcev OLAF je njena multidisciplinarna narava, ki omogoča celoten in medsektorski pristop (pri policiji, sodiščih, financah, carini, področju kmetijstva itd). Dejstvo, da večina preiskovalcev izhaja iz nacionalnih preiskovalnih služb, je na več načinov pozitivno – ne samo glede strokovnosti, ampak tudi pri ohranjanju tesnih stikov z nacionalnimi preiskovalci. To sodelovanje je bistveno v boju proti ponarejevalcem in kriminalcem, ki škodijo interesom Skupnosti.

8. OLAF in evropski državljani

OLAF ni niti "tajna služba" niti policija. Je zakonito orodje upravne preiskave, s katerim je Komisija oskrbela Evropsko unijo za zagotovitev boljše zaščite interesov Skupnosti in delovanja v skladu z zakonom pri napadih s strani organiziranega kriminala in ponarejevalcev. V duhu službe za zaščito interesov evropskih državljanov in suverenosti zakona sledi OLAF politiki tesnega sodelovanja z vsemi pristojnimi oblastmi in prebivalci. Edine omejitve pregledne politike so osnovane z veljavnimi uredbami, zakoni s pravno tajnostjo in s spoštovanjem pravic posameznika. Znotraj tega okvirja OLAF spodbuja sodelovanje institucij in vseh evropskih uradnikov, ki so dolžni posredovati kakršne koli informacije o možnih goljufijah, korupciji ali katerih koli drugih nezakonitih dejavnostih, za katere vedo. Urad prav tako poziva vse evropske državljane in ostale osebe, ki imajo informacije o primerih goljufij, ki škodijo proračunu Skupnosti, da o tem obvestijo OLAF. Brezplačni telefon je na voljo za brezplačni kontakt iz vseh držav članic za podajanje informacij, ki so v interesu Urada.

5.2 ANALIZA NEPRAVILNOSTI VEČJIH OD 10.000 EUR ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2004 – 2006

Zaradi zaščite finančnih interesov Skupnosti so institucije Skupnosti leta 1999 ustanovile OLAF, katerega področje delovanja je odkrivanje in nadziranje goljufij na carinskem področju, nezakonite prilastitve subvencij in utaja davkov, boj proti korupciji in kateri koli drugi nezakoniti dejavnosti, ki škodi finančnim interesom Skupnosti tako v okviru institucij Skupnosti kot tudi v sodelovanju z državami članicami in drugimi državami ter institucijami.

5.2.1 Predmet in problem raziskovanja

Nepravilnost je kakršna koli kršitev določbe zakonodaje Skupnosti, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovalo splošnemu proračunu Evropske unije. (Člen 2/7 Uredbe Sveta št. 1083/06). Države članice so v skladu s Členom 280 Pogodbe dolžne s sprejemanjem ustreznih ukrepov zaščititi finančne interese Skupnosti.

Države članice so v skladu z ustreznimi uredbami dolžne pošiljati OLAF poročila o nepravilnostih, ki omogočajo spremljanje obravnave nepravilnosti od njihovega odkritja, do vračila sredstev v proračun in na podlagi analize nepravilnosti stalno izboljševanje sistemov upravljanja in nadzora (Ministrstvo za finance 2007).

Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 245-24/2002 dne 04. 07. 2002 določila Urad RS za nadzor proračuna za nacionalno koordinacijsko telo za sodelovanje z OLAF in s sklepom št. 245-24/2002-3 dne 18. 03. 2004 medresorsko delovno skupino AFCOS, katere člani so predstavniki (Ministrstvo za finance 2007):

- Vrhovnega državnega tožilstva,
- Ministrstva za pravosodje,
- Ministrstva za notranje zadeve (Uprave kriminalistične policije),
- Ministrstva za finance (Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Davčne uprave RS, Carinske Uprave RS, Urada RS za nadzor proračuna) in
- Komisije RS za preprečevanje korupcije.

z nalogami

- vodenja priprave nacionalne strategije boja proti goljufijam v zvezi z zaščito finančnih interesov ES in koordinacija njenega izvajanja;
- odkrivanja morebitnih slabosti v sistemu upravljanja in nadzora evropskih sredstev,
- dajanje pobud za potrebne zakonske ali organizacijske prilagoditve z namenom učinkovite zaščite finančnih interesov ES, vključno s predlogi za povezovanje z drugimi organi ali institucijami, vključenimi v zaščito finančnih interesov ES, in vzpostavljanjem skupnih struktur in mehanizmov;
- seznanjanja organov in organizacij, ki so odgovorne za upravljanje s sredstvi ES tako na strani prihodkov kot izdatkov, o obveznostih in postopkih, ki jih morajo upoštevati v zvezi z zaščito finančnih interesov ES;
- koordinacije ugotavljanja potreb organov in organizacij, ki so vključene v zaščito finančnih interesov ES, po izobraževanju;
- sodelovanja z OLAF pri izvajanju posebnih izobraževalnih programov, vključno z začasnimi izobraževanjem v ostalih državah članicah;
- zagotavljanjem organizacijske podpore izobraževanju;
- zagotavljanjem podpore in svetovanje organom in institucijam vključenim v zaščito finančnih interesov ES.

Organi, ki sestavljajo medresorsko delovno skupino, v okviru svojih pristojnosti zagotavljajo Uradu RS za nadzor proračuna pri zaščiti finančnih interesov ES vso podporo.

Pravne podlage in zahteve:

- Uredba Sveta (ES) št. 1083/06 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 predpisuje obveznost držav članic glede sistemov upravljanja in nadzora, potrjevanja izdatkov in preprečevanja, ugotavljanja in popravljanja nepravilnosti ali kršitev prava skupnosti, da se zagotovi učinkovito in pravilno izvajanje operativnih programov in v členu 58 (h) izrecno določa, da mora sistem upravljanja in nadzora vsebovati postopke poročanja in spremljanja nepravilnosti ter postopke vračanja neupravičeno izplačanih zneskov. Podrobneje določa poročanje in spremljanje nepravilnosti Uredba Komisije (ES) št. 1828/06.
- Z Uredbo Komisije (ES) št. 498/2007 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1198/2006 o Evropskem skladu za ribištvo so določena tudi podrobna pravila glede izvajanja Uredbe št. 1198/2006 glede nepravilnosti. Uredba Sveta (ES) št. 1198/06 predpisuje obveznost držav članic glede sistemov upravljanja in nadzora, potrjevanja izdatkov in preprečevanja, ugotavljanja in popravljanja nepravilnosti ali kršitev prava skupnosti, da se zagotovi učinkovito in pravilno izvajanje operativnih programov in v členu 57 (h) izrecno določa, da mora sistem upravljanja in nadzora vsebovati postopke poročanja in spremljanja neregularnosti ter postopke vračanja neupravičeno izplačanih zneskov. Podrobneje določa poročanje in spremljanje nepravilnosti Uredba Komisije (ES) št. 498/2007.

Prvo poročanje o nepravilnosti: V skladu s členom 28 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 (za evropski sklad za ribištvo v tem primeru velja člen 55 Uredbe Komisije (ES) št. 498/2007), morajo države članice v dveh mesecih po koncu vsakega četrtletja obvestiti Komisijo o kakršnih koli nepravilnostih, ki so predmet prve upravne ali sodne ugotovitve. V tem poročilu države članice predložijo naslednje podrobnosti (Ministrstvo za finance 2007):

- sklad, cilj, operativni program, prednostno os in zadevno operacijo ter številko CCI (enotna identifikacijska koda);
- kršeno določbo;
- datum in vir prvega podatka, na podlagi katerega je bil ugotovljen sum o storitvi nepravilnosti;

- postopke, ki so bili uporabljeni pri storitvi nepravilnosti;
- ali postopek pomeni sum goljufije (kadar je primerno);
- način odkritja nepravilnosti;
- vpletene države članice in tretje države (kadar je primerno);
- obdobje ali datum, ko je bila storjena nepravilnost;
- nacionalne organe ali organe, ki so sestavili uradno poročilo o nepravilnosti in organe, pristojne za nadaljnje upravno ali sodno spremljanje;
- datum prve upravne ali sodne ugotovitve o nepravilnosti;
- identiteto vpletenih fizičnih in pravnih oseb ali drugih udeleženih subjektov, razen kadar takšne informacije zaradi narave zadevne nepravilnosti niso uporabne v boju proti nepravilnostim;
- celotni znesek proračuna in javnega prispevka, odobrenega za operacijo ter razporeditev njenega sofinanciranja med prispevek Skupnosti in nacionalni prispevek;
- znesek javnega prispevka, na katerega vpliva nepravilnost, in ustrezen ogrožen prispevek Skupnosti;
- kadar javni prispevek ni plačan osebam ali drugim subjektom iz točke (k) pa zneske, ki bi bili neupravičeno plačani, če nepravilnost ne bi bila ugotovljena;
- odložitev plačila in, kadar je primerno, možnosti izterjave;
- naravo nepravilnega izdatka.

O nepravilnosti ni potrebno poročati v naslednjih primerih:

- kadar je edini pomembni vidik nepravilnosti delna ali celotna neizvedba operacije, vključene v sofinanciran operativni program, zaradi stečaja upravičenca;
- kadar jih je upravičenec sporočil organu za upravljanje ali organu za potrjevanje prostovoljno, preden jih le-ta odkrijeta, pred plačilom javnega prispevka ali po njem;
- kadar jih odkrije in popravi organ za upravljanje ali organ za potrjevanje pred plačilom javnega prispevka upravičencu in pred vključitvijo zadevnega izdatka v izkaz o izdatkih, predložen Komisiji.

Vseeno je treba poročati o nepravilnostih pred stečajem in primerih suma goljufije. Kadar nekatere informacije o postopkih, ki so bili uporabljeni pri storitvi nepravilnosti in načinu odkritja nepravilnosti, niso dostopne, države članice Komisiji, kolikor je mogoče, predložijo manjkajoče informacije ob predložitvi naslednjih četrletnih poročil o nepravilnostih. Kadar ni

nepravilnosti, država članica o tem obvesti Komisijo v skladu z zahtevami in postopki poročanja o nepravilnostih v teh usmeritvah (Ministrstvo za finance 2007).

Kadar so nepravilnosti povezane z zneski, manjšimi od €10 000 (nepravilnosti pod pragom poročanja) v breme splošnega proračuna Evropskih skupnosti, države članice Komisiji o teh ne poročajo, razen v primeru izrecne zahteve Komisije. Vseeno pa morajo države članice v skladu s členom 36 Uredbe Komisije (ES) 1828/06 (za evropski sklad za ribištvo v tem primeru velja člen 60(f) Osnovne uredbe in člen 63 Uredbe Komisije (ES) št. 498/07) vzdrževati evidence o izterljivih zneskih pod tem pragom in o zneskih, izterjanih ali umaknjenih po preklicu prispevka za operacijo, ter vrnejo izterjane zneske v splošni proračun Evropskih skupnosti (Ministrstvo za finance 2007).

Če je v skladu z nacionalnimi določbami nujna zaupnost preiskav, je za posredovanje informacij treba dobiti dovoljenje pristojnega sodišča. Komisija lahko za izvajanje analiz tveganja uporabi kakršne koli splošne ali operativne informacije, ki jih sporočijo države članice v skladu s to uredbo, ter lahko na podlagi dobljenih informacij pripravi poročila in razvije sisteme za zgodnje opozarjanje, ki so namenjeni učinkovitejšemu ugotavljanju tveganja (Ministrstvo za finance 2007).

Države članice in Komisija sprejmejo vse potrebne ukrepe, s katerimi preprečijo kakršno koli nedovoljeno razkritje informacij v zvezi z nepravilnostmi in njihovo drugo uporabo kot v skladu s to uredbo. Dostop do teh informacij imata Evropsko računsko sodišče in OLAF ter osebe v državah članicah ali ustanovah Skupnosti, ki morajo zaradi svojih poklicnih dolžnosti imeti dostop do njih, razen kadar se država članica, ki predloži takšne informacije, izrecno strinja, da se pošljejo tudi drugim osebam (Ministrstvo za finance 2007).

Informacije o nepravilnostih se pošiljajo v elektronski obliki, z uporabo predpisanega obrazca, ter preko varne povezave (IMS), razen če se EK in država članica ne dogovorita drugače. Vsa poročila o nepravilnostih pred posredovanjem UNP pregleda organ upravljanja (vnašajo in pregledujejo osebe, ki so jim dodeljene funkcije Ustvarjalec in Opazovalec) in pred posredovanjem EK v skladu s svojimi pristojnostmi in odgovornostmi UNP.

Drugo poročanje o nepravilnostih, ki so bile vključene v prejšnja poročila: Člen 30 Uredbe Komisije št. 1828/06 določa, da morajo države članice v dveh mesecih po koncu vsakega

četrtertletja obvestijo Komisijo o postopkih, ki so jih začele v zvezi z vsemi nepravilnostmi, o katerih so že obvestile Komisijo in pomembnih spremembah zaradi takšnih postopkov, pri čemer se sklicujejo na prejšnja poročila, predložena v skladu s členom 28. Ta poročila vključujejo vsaj naslednje informacije (Ministrstvo za finance 2007):

- zneske, ki so izterjani ali za katere se pričakuje, da bodo izterjani;
- kakršne koli začasne ukrepe, ki so jih sprejele države članice za zagotovitev izterjave neupravičeno plačanih zneskov;
- vse sodne in upravne postopke za izterjavo neupravičeno plačanih zneskov in določitev sankcij;
- razloge za opustitev postopkov izterjave;
- vse opustitve kazenskega pregona.

Države članice morajo obvestiti Komisijo o upravnih ali sodnih odločitvah ali glavnih točkah teh odločitev v zvezi s koncem takšnih postopkov in zlasti navedejo, ali ugotovitve kažejo na sum goljufije ali ne. V primeru iz točke (d) morajo države članice pred sprejetjem odločitve čim bolj natančno obvestiti Komisijo. Kadar država članica meni, da zneska ni možno izterjati ali da zanj ni možno pričakovati, da bo izterjan, obvesti Komisijo v posebnem poročilu o neizterjanem znesku in dejstvih, ki so pomembna za odločitev o porazdelitvi izgube v skladu s členom 70(2) Uredbe Komisije (ES) št. 1083/2006. Te informacije morajo biti dovolj natančne, da lahko Komisija čim prej sprejme takšno odločitev po posvetovanju z organi zadevnih držav članic. Vključujejo vsaj (Ministrstvo za finance 2007):

- izvod odločbe o dodelitvi;
- datum zadnjega plačila upravičencu;
- izvod naloga za izterjavo;
- v primeru stečaja, o katerem je treba obvestiti Komisijo v skladu s členom 28, izvod dokumenta, ki potrjuje insolventnost upravičenca;
- kratek opis ukrepov, ki jih je sprejela država članica za izterjavo zadevnega zneska, in njihovih datumov.

Komisija lahko izrecno zahteva, da država članica nadaljuje postopek izterjave. V tem primeru se lahko Komisija v skladu s členom 32 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/06 zaveže, da bo povrnila državi članici vse sodne stroške in stroške, neposredno povezane s postopkom,

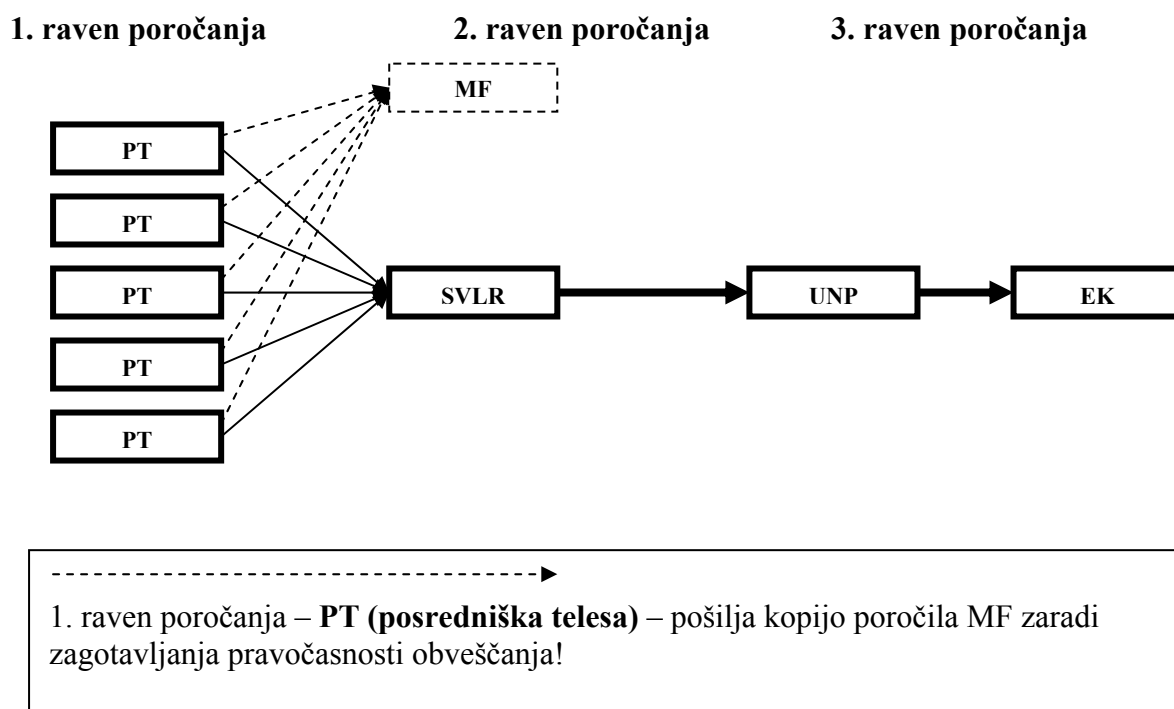
ali del takšnih stroškov na podlagi predložitve dokazil, čeprav je postopek neuspešen (Ministrstvo za finance 2007).

V skladu s členom 29 Uredbe Komisije (ES) št. 1828/06 morajo države članice obvestiti Komisijo in po potrebi druge zadevne države članice o vseh nepravilnostih, ki jih odkrijejo ali domnevno obstajajo, kadar

- obstaja nevarnost zelo hitrih posledic zunaj ozemlja te države članice;
- nepravilnosti kažejo, da je bila uporabljena nova oblika goljufije.

Poročanje o nepravilnostih pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Sloveniji poteka tako, kot prikazuje spodnja shema (Ministrstvo za finance 2007).

Shema 5.1: Diagram poročanja o nepravilnostih



Vir: Ministrstvo za finance 2007

5.2.2 Cilj raziskovanja

Analizirati nameravam vse nepravilnosti, ki so bile ugotovljene s strani posameznih nadzornih institucij in prijavljene Evropski komisiji v okviru strukturnih skladov, brez Programa pobude

skupnosti INTERREG III in kohezijskega sklada, saj zaključevanje teh programov poteka ločeno od zaključevanja Enotnega programskega dokumenta. Tako bom predstavila rezultat analize ugotovljenih nepravilnosti nad 10.000 eur za področje strukturnih skladov za finančno obdobje 2004 - 2006.

Trenutno je v Sloveniji dogajanje na področju kohezijske politike zelo intenzivno, prekrivata se namreč dve programski obdobji – zaključuje se programsko obdobje 2004-2006, ki je bilo zaradi finančne in gospodarske krize podaljšano do konca junija 2009, pospešeno pa se izvajajo tudi operativni programi programskega obdobja 2007-2013. Obdobje 2004-2006 je za Slovenijo prvo obdobje izvajanja kohezijske politike. Pri porabi sredstev kohezijske politike v programskem obdobju 2004-2006 je Slovenija med uspešnejšimi državami članicami. Celoten obseg razpoložljivih sredstev Enotnega programskega dokumenta v finančnem obdobju 2004 - 2006 (EU del) je znašal 237.509.597 EUR (Cohesion Policy 2007–2013 - Slovenia 2006, 2). Ugotoviti nameravam, koliko je bilo od navedenega zneska ugotovljenih nepravilnosti in posledično sporočenih na OLAF. Dokazati nameravam tudi, da je potek poročanja in posledično odpravljanja nepravilnosti v Sloveniji mogoče še izboljšati. Po temeljiti analizi nameravam podati tudi nekaj svojih predlogov in rešitev te problematike. To se bo nanašalo le na novo finančno obdobje, saj je staro že v zaključni fazi in uvajanje sprememb v tej fazi ne bi bilo smiselno.

V tem delu nameravam dokazati predvsem drugo in tretjo hipotezo, ki sem ju navedla v začetnem delu, in sicer:

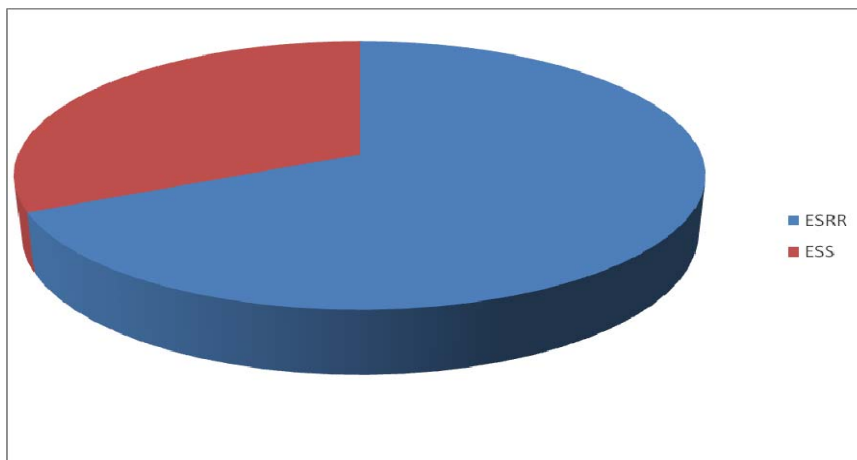
- Hipoteza 2: Ugotovljenih nepravilnosti, o katerih bi bilo potrebno poročati Evropski komisiji, je manj kot 2 % celotnega obsega razpoložljivih sredstev Enotnega programskega dokumenta.
- Hipoteza 3: Prijavljene nepravilnosti bi morali pristojni organi hitreje odpraviti.

Prva hipoteza je bolj splošna in zajema celotno magistrsko nalogo. Vse tri hipoteze nameravam ponovno jasno komentirati v zaključku tega dela.

5.3 GRAFIČNA PONAZORITEV IN INTERPRETACIJA REZULTATOV

Zbrala, pregledala in analizirala sem vsako posamezno nepravilnost v okviru ESRR in ESS sredstev za finančno perspektivo 2004-2006, prijavljeno na OLAF. Vsaka analizirana nepravilnost je presegla prag 10.000 EUR. V nadaljevanju navajam, grafično ponazarjam in komentiram po svojem mnenju najbolj pomembne podatke te analize. V svojo raziskavo sem vključila vse podatke, ki so mi bili na razpolago do 30. aprila 2010.

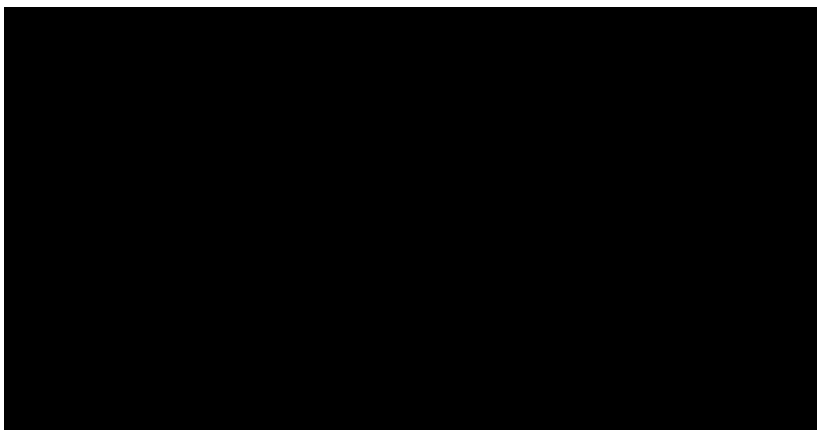
Slika 5.1: Prijavljene nepravilnosti po posameznem skladu



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.1 prikazuje, da je bilo na ESRR do vključno s 1. četrtnetjem 2010 prijavljenih 15 posameznih ugotovljenih nepravilnosti, na ESS pa več kot polovica manj, torej 7. Razlog vidim predvsem v tem, da je ESS vsebinsko zelo drugačen sklad od ESS. Gre za bolj mehke vsebine. Sofinanciranje velikokrat predstavlja le nekaj sto ali tisoč evrov, ko gre ta različne pomoči na primer brezposelnim osebam. Po drugi strani, pa ESRR financira večje investicije v gradnje, informacijsko in drugo opremo.

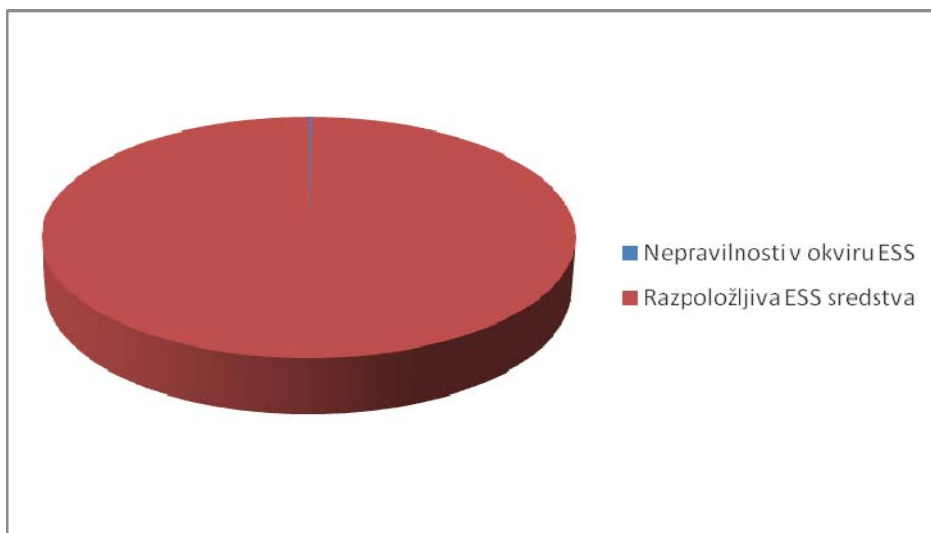
Slika 5.2: Vrednost prijavljenih nepravilnosti v okviru ESRR



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.2 nam govori o tem, da je bilo do vključno 1. četrtnetja 2010 prijavljenih 6,23 % vrednosti sredstev v okviru ESRR kot nepravilnih.

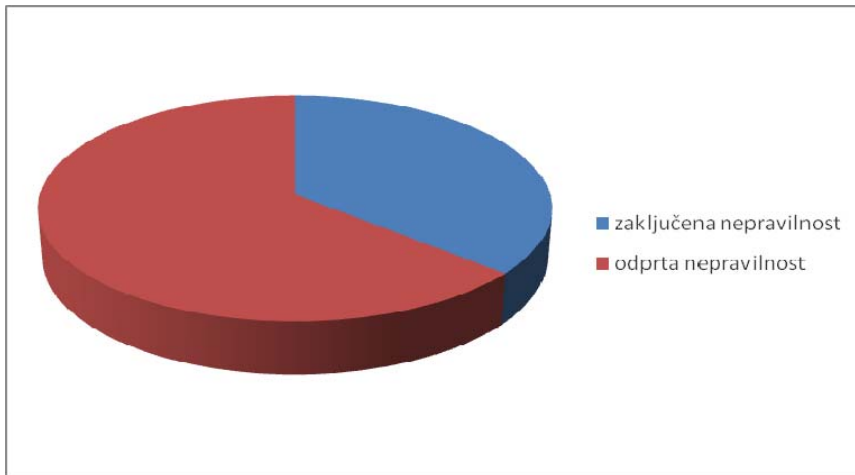
Slika 5.3: Vrednost prijavljenih nepravilnosti v okviru ESS



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.3 nam govori o tem, da je bilo do vključno 1. četrtnetja 2010 prijavljenih 0,20 % vrednosti sredstev v okviru ESS kot nepravilnih.

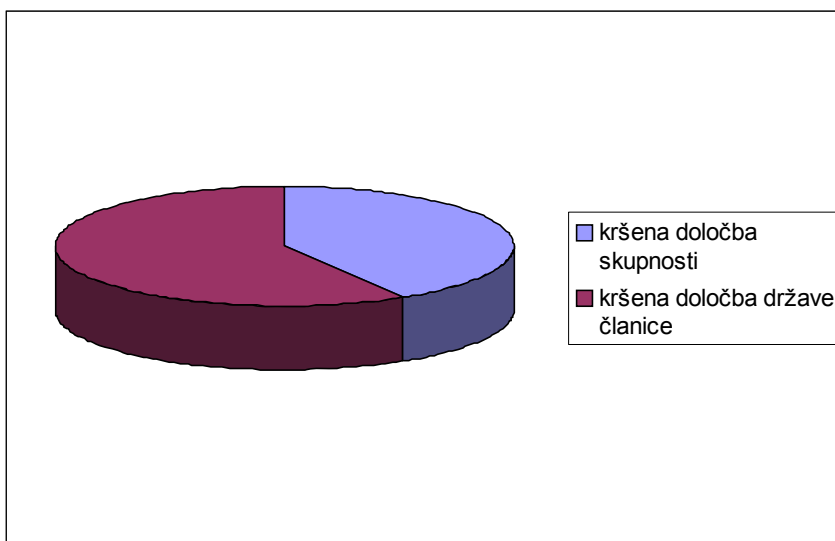
Slika 5.4: Stanje prijavljenih nepravilnosti v okviru ESRR in ESS sredstev



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Iz slike 5.4 lahko ugotovimo, da je potrebno več kot polovico vseh prijavljenih nepravilnosti tudi formalno zaključiti. Organ upravljanja je prijavil v okviru ESS in ESRR 22 nepravilnosti, od tega je 14 še odprtih, tudi če so nepravilnosti že popravljene. To pomeni, da nadaljnje spremljanje nepravilnosti ni zadovoljivo, še posebej, če vemo, da bo potrebno do septembra 2010 zaključiti programsko obdobje 2004-2006. Omenim naj tudi, da je nekaj projektov v okviru teh nepravilnosti že izključenih iz sofinanciranja.

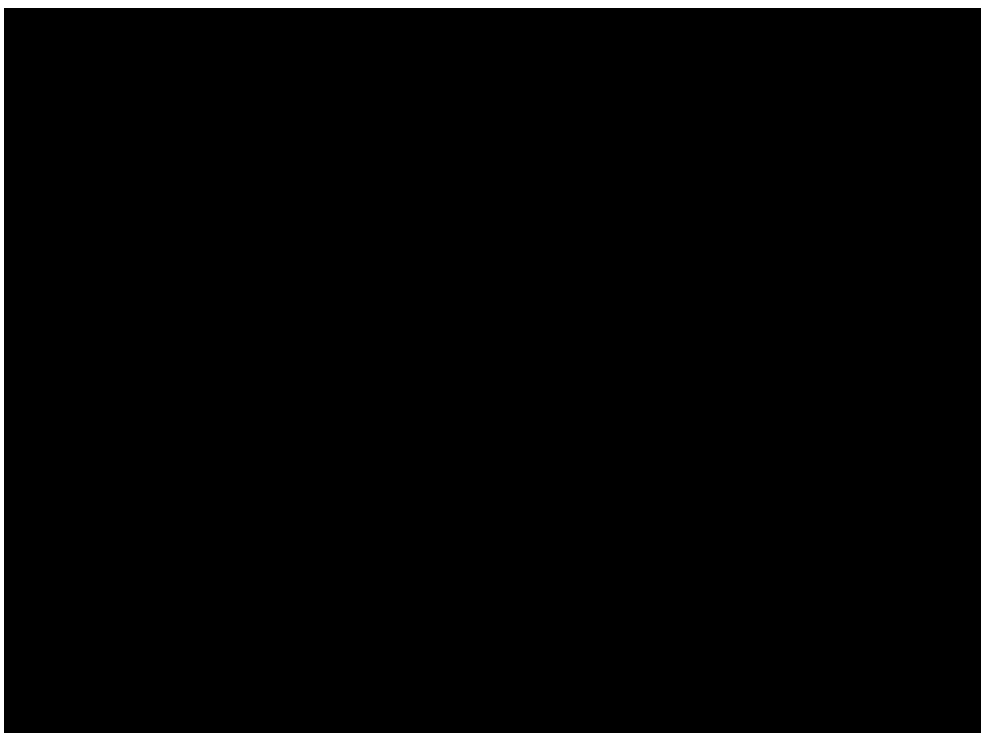
Slika 5.5: Kršenje določb skupnosti in določb države članice



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.5 navaja razmerje med kršenimi določbami evropske skupnosti in določbami Republike Slovenije. Več je bilo kršitev določb slovenske zakonodaje. Poudariti pa je potrebno, da je lahko posamezna nepravilnost kršila obe določbi, tako je skupno v okviru 22 prijavljenih nepravilnosti dvanajstkrat prišlo do kršenja določb Skupnosti in sedemnajstkrat do kršenja nacionalnih določb. Večina kršitev nacionalnih določb se je nanašalo na kršenje členov Zakona o javnih naročilih (ZJN-1 in ZJN-2).

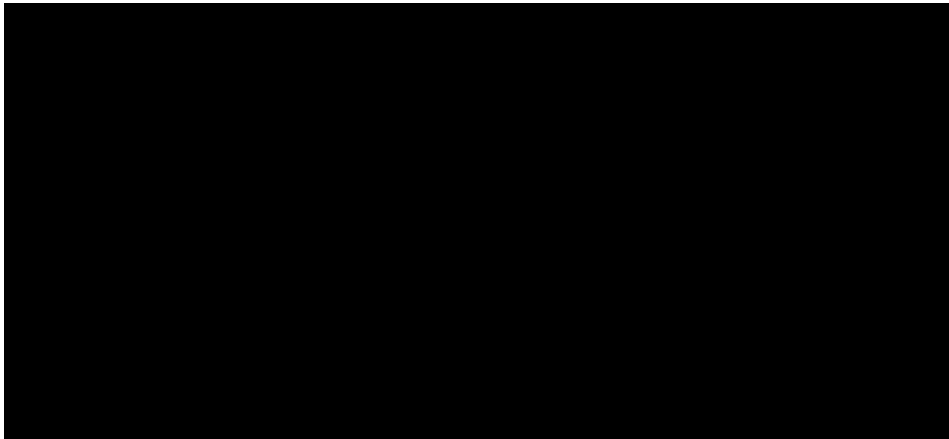
Slika 5.6: Vrsta nepravilnosti v okviru ESRR sredstev



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtertletja 2004 do 1. četrtertletja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.6 nam pove, da je bilo največ kršitev v okviru kršenja pravil v zvezi z javnimi naročili. Prav tako se večkrat tudi niso spoštovali pogodbeni in drugi predpisi. Posledično je potrebno pospešeno začeti z izobraževanjem zaposlenih s pravili javnega naročanja.

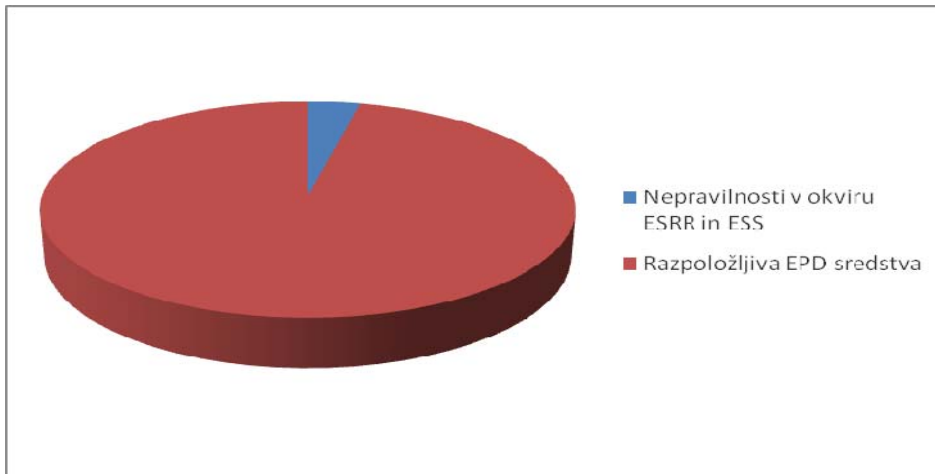
Slika 5.7: Vrsta nepravilnosti v okviru ESS sredstev



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.7 nam pove, da je bilo največ ugotovljenih neupravičenih izdatkov do sofinanciranja. Ugotavljam tudi, da se vrsta nepravilnosti loči po posameznem skladu, saj je na ESRR največ kršitev pravil javnega naročanja, na ESS pa neupravičenih izdatkov. Vedeti pa moramo tudi to, da gre v primeru ESS za več drobnih projektov, ki so nižje vrednosti, v primerjavi z na primer investicijskimi projekti ESRR.

Slika 5.8: Vrednost nepravilnosti ESRR in ESS sredstev glede na razpoložljiva sredstva EPD



Vir: lastna analiza na osnovi kvartalnih poročil o nepravilnostih od 1. četrtnetja 2004 do 1. četrtnetja 2010 za programsko obdobje 2004-2006

Slika 5.8 prikazuje vrednost ugotovljenih in sporočenih nepravilnosti na OLAF za ESRR in ESS sredstva glede na razpoložljiva sredstva EPD – Enotnega programskega dokumenta, torej

vsa sredstva, ki jih lahko Slovenija počrpa v programskem obdobju 2004-2006. Gre za 3,6 % omenjenih sredstev. Glede na druge države članice, je odstotek sicer relativno nizek, a v skladu z mojo hipotezo številka 2, je vrednost teh nepravilnosti večja za 1,6 %. Predvidevam tudi, da se bo ta odstotek skozi pet letno obdobje, ki je predpisano za spremljanje teh nepravilnosti, še nekoliko višji.

V okviru sklada za področje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, kjer je bilo skupaj na voljo 25,4 mio EUR ali 10,7% vseh razpoložljivih sredstev ni bilo do vključno 1. četrtrletja 2010 prijavljenih in ugotovljenih nepravilnosti, o katerih bi bilo potrebno poročati na OLAF.

Poudarim naj, da se bodo rezultati še nekoliko spreminjali tekom let, saj se lahko v skladu s 30(4) čl. Uredbe Sveta (ES) 1260/1999 pet let po zaključku projekta/programa izvaja revizija zaključenega projekta, zato je potrebno za navedeno obdobje zagotoviti tudi način in postopke spremljanja aktivnosti. Posamezni projekt/program je namreč lahko predmet pregleda vseh revizij različnih pristojnih institucij še 5 let po potrditvi Zaključnega poročila o izvajanju Enotnega programskega dokumenta za strukturne sklade za obdobje 2004 - 2006 (za kohezijski sklad: po zaključku projekta oz. oddaji končnega poročila, za Pobudo skupnosti INTERREG III: po zaključku programa) s strani Evropske Komisije, kar predstavlja zaključek programa.

Obravnava nepravilnosti je vedno ista, ne glede na to ali je nepravilnost ugotovljena pred ali po zaključku programa. V skladu z Uredbo Komisije št 1681/1994 je potrebno o primeru obvestiti OLAF kot nepravilnost, če je poškodba povzročila strošek nad pragom, in jo obravnavati in spremljati. Odkar je v veljavi Uredba (ES) št 2035/2005 o spremembi Uredbe (ES) št 1681/1994 (1.1.2006) ni potrebe po poročanju o primerih stečaja končnega upravičenca in/ali končnega prejemnika, razen poročanja o nepravilnostih pred stečajem in primerih, kjer obstaja sum goljufije.

Če izguba, kraja ali poškodba predstavlja nepravilnost, je potrebno o primeru ustrezno poročati in ga obravnavati v skladu z Uredbo (ES) št 1681/94. Ustrezna obravnava nepravilnosti pomeni spremljanje sodnih in administrativnih postopkov vključno z izterjavo neupravičeno plačanih zneskov s strani upravičenca. Izterjani prispevek Skupnosti je potrebno povrniti v proračun Skupnosti neodvisno od praga poročanja.

Težavo vidim predvsem v trenutnem gospodarskem stanju v Evropi in po svetu. V času recesije se lahko veliko podjetji znajde v finančnih težavah ali celo stečaju. Če so ta podjetja pridobila evropska sredstva za del svojih projektov, morajo v primeru stečaja ta sredstva vrniti. Določena podjetja trenutno še niso v finančnih težavah, je pa velika verjetnost, da se jim to zgodi še v okviru petih let, po zaključku projekta.

6 ZAKLJUČEK

Eden od ciljev naloge je bil primerjati oba Zakona o Računskem sodišču, ki sta bila sprejeta s strani Državnega zbora v času obstoja Republike Slovenije in opis drugih pravnih podlag (npr. Poslovnik Računskega sodišča), ki omogočajo delovanje Računskega sodišča. Na podlagi vsega zgoraj navedenega sem dokazala dejstvo, da je Zakon o Računskem sodišču iz leta 2001 bolj izpopolnjen in prilagojen nemotenemu delu Računskega sodišča v primerjavi z zakonom, ki je veljal pred njim ter da presoja ustavnosti nekaterih členov Zakona o Računskem sodišču ni prispevala h spremembi le-tega.

Pri analiziranju spoštovanja ugotovitev in priporočil Računskega sodišča Republike Slovenije v primerjavi z računskimi sodišči nekaterih drugih držav članic Evropske unije, sem prišla do zaključka, da bi bila raziskava bolj kredibilna, če bi na voljo imeli več časa za proučitev vse literature, teorij in metodologije. Bolj bi se morala osredotočiti tudi na raziskave, ki so bile na tem področju že izvedene.

Menim, da sem delno le dokazala svojo tezo, ko sem že v uvodu navedla, da imajo mediji zelo velik vpliv na spoštovanje ugotovitev in priporočil računskega sodišča. Sem pa mnenja, da bi bila dodana vrednost moje raziskave še boljša, če bi imela v podatkovni bazi International Social Survey Programme tudi podatke o Italiji in Romuniji, ki bi verjetno bolj podkrepila moj problem in celoten rezultat raziskave.

Menim tudi, da sem na delu vsebine o izvajanju evropske kohezijske politike preverila, ali je sistem izvajanja nadzora na najučinkovitejši način integriran v že obstoječi sistem nadzora nad porabo sredstev državnega proračuna in evropskih sredstev. Računsko sodišče RS za kontrole po 13. členu že ugotavlja, da ni tako in da je upravno breme na tem področju povečano. Zato je v svojem poročilu Kako preverjamo izplačila za evropski denar (2009, 45) podalo priporočilo, naj organ upravljanja s spremembo Uredbe o izvajanju v RS in navodil zagotovi, da bo sistem preverjanja izplačil evropskih sredstev upošteval že vzpostavljene postopke preverjanj v ureditvi za sredstva državnega proračuna in le-te dopolnil z manjkajočimi postopki preverjanj, kot jih zahtevata Uredba 1083/2006/ES in Uredba 1828/2006/ES; pri tem naj temelji na elementih učinkovitih notranjih kontrol. To je organ upravljanja upošteval v okviru optimizacije sistema v letu 2010.

V nova navodila o upravljalnih preverjanjih je vključeno tudi poglavje o poročanju o nepravilnostih, ki je po eni strani nekoliko poenostavljeno, a še vedno v skladu z evropskimi predpisi, po drugi strani pa organ upravljanja nekoliko sili neposredne proračunske uporabnike, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike, da že sami na horizontalni ravni spremljajo nepravilnosti. To izvajajo na podlagi evidenc in kvartalnih poročil, ki jih morajo posredovati organu upravljanja. Podobna praksa se je uvedla tudi s spremljanjem revizijskih poročil.

Glavno vprašanje na katerega daje naloga pozitiven odgovor je, da nadzor nad porabo sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji deluje. Vrednost ugotovljenih in sporočenih nepravilnosti na OLAF za ESRR in ESS sredstva glede na razpoložljiva sredstva EPD – Enotnega programskega dokumenta, torej vsa sredstva, ki jih lahko Slovenija počrpa v programskem obdobju 2004-2006. Gre za 3,6 % omenjenih sredstev. Glede na druge države članice, je odstotek sicer relativno nizek, a v skladu z mojo hipotezo številka 2, je vrednost teh nepravilnosti večja za 1,6 %. Predvidevam tudi, da se bo ta odstotek skozi pet letno obdobje, ki je predpisano za spremljanje teh nepravilnosti, še nekoliko višji, če upoštevamo, da moja analiza temelji na stanju poročanja za 1. četrletje 2010.

Prva težava, ki sem jo ugotovila, je ta, da se vrsta nepravilnosti loči po posameznem skladu, saj je na ESRR največ kršitev pravil javnega naročanja, na ESS pa neupravičenih izdatkov. Vedeti pa moramo tudi to, da gre v primeru ESS za več drobnih projektov, ki so nižje vrednosti, v primerjavi z na primer investicijskimi projekti ESRR. To pomeni, da je nujno potrebno vlagati v izobraževanje vseh, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, predvsem v področje javnih naročil. Po mojem mnenju se bo stanje na tem področju izboljšalo le, če bodo imeli vključeni dovolj znanja in izkušenj.

Druga težava, ki sem jo ugotovila je, da so te ugotovljene nepravilnosti predolgo časa odprte, oziroma, da se jih ne popravi oziroma sanira dovolj hitro. Moj predlog bi bil, da organ upravljanja v svoja navodila o poročanju o nepravilnostih vključi neko časovno zavezo, da je potrebno te sporočene nepravilnosti spremljati in jih ažurirati. To je sicer predvideno v pravnih podlagah Urada za nadzor proračuna in Evropske komisije, a ni postavljenega časovnega okvirja. Nepravilnost se mora zaključiti čim prej, ne pa šele ob zaključevanju posameznega programskega obdobja.

7 LITERATURA

1. Akcijski načrt Komisije za integriran okvir notranje kontrole. 2006. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu računskemu sodišču.* (COM(2006) št. 9). Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
2. Akcijski načrt za krepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov. 2008. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Računskemu sodišču.* (COM(2008) št. 97). Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
3. Allen, R. in Tommasi, D. 2001. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries:* 259, 344. Paris: OECD.
4. *Audit Missions in EU.* 2007. Technical working Group: 23-43. Budapest.
5. Bachtler, J. 2007. *Improving the added value of EU Cohesion policy.* Dostopno prek: <http://ppebru.int.europa.eu.int/Press/peve07/docs/071108bachtler.ppt#257,1> (8. junij 2009).
6. Begg, I. 2003. Complementing EMU: Rethinking cohesion policy. *Oxford review of Economic Policy*, 19 (1), 161-179.
7. Cohesion Policy 2007-2013 - Slovenia. 2006. *Inforegio Factsheet.* European Commission. Directorate-General for Regional Policy.
8. Cukon Mavec, N., Toman Pfajfar, T., Korpič Horvat, E., Milatovič, J., Henderson, K. 2006. *Notranje revidiranje v javnem sektorju* [CD ROM]. Ljubljana: Creativ Plus.
9. Cvikl, M. M. in Zemljič, P. 2000. *Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem.* Ljubljana: Bonex.
10. Cvikl, M. M. in Korpič - Horvat, E. 2007. *Proračunsko pravo. Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov.* Ljubljana: Gospodarski vestnik.
11. 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.
12. *Državni zbor.* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90&docid=DT015> (15.junij 2010).
13. *Election Resources on the Internet.* Dostopno prek: <http://www.electionresources.org/> (12. februar 2009).
14. Evropska komisija. Generalni direktorat Regionalna politika. *Priročnik o reviziji sistemov upravljanja in nadzora za strukturne sklade.* 2003. Bruselj.

15. Evropska komisija. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. 2007. *Proračun Evropske unije na kratko*. Luxembourg.
16. Evropski parlament. *Institucije in drugi organi Evropske unije*. Dostopno prek: http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_sl.htm (15. marec 2009).
17. *Evropsko računsko sodišče*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/racunsko-sodisce/> (13. april 2009).
18. *Finančna perspektiva*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/proracun/financna-perspektiva/> (2. februar 2009).
19. *Freedom House*. Dostopno prek: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> (10. februar 2009).
20. Garcia Ayala, R. 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. april 2009).
21. Gauthier, S. J. 2006. *Understanding internal control*. *Government Finance Review*. 22 (1), 10-16.
22. *Gradivo za študij mag. programa davčno pravo*. Pravna fakulteta v Mariboru, Dostopno prek: http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/drzavna_revizija_mag_studij_2006.doc (29. marec 2009).
23. Gunn, Lewis A. In Hogwood Brian. 1984. *Policy for the real world*. Oxford University Press, Oxford.
24. Fink Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. *How the Commission will gain assurance on Structural Fund expenditure in the 2007-13 programme period*. 2006. European Union, DG Regio - Directorate I - Audit. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/audit.ppt (15. september 2009).
26. *Internal audits and controls*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/budget/sound_fin_mgt/int_audits_controls_en.htm (17. septembra 2009).
27. International Social Survey Programme. 1999. *Social inequality III*. Dostopen prek: <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp> (27. april 2009).
28. *Javne finance*. Dostopno prek: <http://www.financnislovar.com/definicije/javne-finance.html> (15. junij 2010).

29. Jerina, Andreja. 2008. *Vloga Računskega sodišča RS*. Delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike. Ljubljana: Aletheia.
30. Jerina, Andreja. 2006. *Zakaj revidiramo EU sredstva in kaj pri tem ugotavljamo*. Delovno gradivo seminarja o učinkovitem upravljanju z javnimi sredstvi. Ljubljana: Aletheia.
31. *Kako preverjamo izplačila za evropski denar*. 2009. Revizijsko poročilo. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
32. *Komentar Ustave RS*. 2002. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
33. Končan, J. 2008. *Parlamentarni nadzor nad javnimi financami*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
34. Korpiš Horvat Etelka. 2007. *Državna revizija, 2*. Maribor: Pravna fakulteta.
35. *Leksikon Cankarjeve založbe*. 2004. Ljubljana: Cankarjeva založba
36. *Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2006 z odgovori institucij*. 2007. Uradni list Evropske unije. C 273 (15. november 2007).
37. *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).
38. Milatovič, J. 2008. *Notranji nadzor javnih financ*. Priročnik za udeležence seminarja, 4-5. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija.
39. *Ministrstvo za finance*. Dostopno prek: <http://www.mf.gov.si/slov/index.htm> (15. junij 2010).
40. Ministrstvo za finance. Urad RS za nadzor proračuna. 2007. *Usmeritve za poročanje o nepravilnostih za kohezijski sklad, strukturne sklade, pobude skupnosti in skupno kmetijsko politiko*. Ljubljana.
41. Mrak, M., Mrak, M. in Rant, V. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
42. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013*. Direktno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/NSRO_opis.aspx (13. oktober 2009).
43. *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.

44. *Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for a Community internal control framework)*. 2004. Official Journal of the European Union. C 107 (30. April 2004).
45. *Opravična številka ustavne presoje*. U-I-272/97. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/D38BA01580D7BDCEC125717200288AC8> (23. marec 2009).
46. *Podpis pogodb zaupanja*. 2008. Ministrstvo za finance. Dostopno prek: http://www.unp.gov.si/slov/pogodba_o_zaupanju_sporocilo_12feb08.pdf (19. september 2009).
47. *Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti*. 2002. Konsolidirana različica. Uradni list Evropske unije. C 325 (12. december 2002).
48. *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije*. 2007. Uradni list RS 50/2007 (6. junij 2007).
49. *Pregled ključnih poudarkov po posameznih uredbah*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/k_ohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/pregled_kljucnih_poudarkov_po_posameznih_uredbah/ (15. april 2009).
50. *Pregled uredb za kohezijsko in regionalno politiko za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_sl.htm (15. april 2009).
51. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/> (19. april 2010).
52. Računsko sodišče Republike Slovenije. *Poslovník Računskega sodišča*. 2001. Uradni list RS 91/2001 (16. november 2001). Ljubljana.
53. Ragin, Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 117-142.
54. Sabatier, Paul 1997. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. V Michale Hill (ur.). *The Policy Process. A Reader*. London: Prentice Hall.
55. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2005. *Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.
56. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006. *Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.

57. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007a. *Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.
58. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007b. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
59. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007c. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
60. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007d. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
61. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008a. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.
62. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008b. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
63. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008c. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
64. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008d. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
65. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008c. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013*. Ljubljana.
66. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008d. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013*. Ljubljana.
67. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008e. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013*. Ljubljana.
68. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009a. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

69. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009b. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
70. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009c. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.
71. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009d. *Programsko dopolnilo Republike Slovenije za obdobje 2004 – 2006*. Ljubljana.
72. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010a. *Navodila organa upravljanja za izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. Ljubljana.
73. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010b. *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. Ljubljana.
74. *Sklep Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam*. 1999. Uradni list Evropske unije. L 291 (30. april 1999).
75. *Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji*. (2006). Uradni list Evropske unije. L 291 (21. oktober 2006).
76. Skupaj za regije. *Regionalna politika 2007-2013*. 2008. Urad vlade RS za kumuniciranje, 2.
77. Slovenija v Evropski uniji. *160 vprašanj in odgovorov o članstvu Slovenije v EU*. 2009. Urad vlade RS za kumuniciranje, 107-127.
78. Stanovnik, Tine. *Javne finance*. 2002. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
79. Tavčar, M. I. *Strateški management*. 2002. Koper: Visoka šola za management, 247.
80. *Transparency International*. Dostopno prek: <http://www.transparency.org/> (15. februar 2009).
81. *Urad za boj proti goljufijam*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_sl.html (24.05.2010).
82. *Uredba Komisije (ES) št. 2035/2005 z dne 12. decembra 2005 o spremembi uredbe (ES) št. 1681/1994 o nepravilnostih in izterjavi nepravilno plačanih zneskov v okviru financiranja strukturnih politik ter organizacij ustreznega informacijskega sistema na tem področju*. 2005. Uradni list Evropske unije. L 328 (15. december 2005).
83. *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).
84. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013.* 2009. Uradni list RS 31/2010 (14. april 2010).
85. *Uredba Sveta (ES) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi.* 1996. Uradni list Evropske unije. L 292 (15.11.1996).
86. *Uredba Sveta (ES) št. 1073/1999 z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam.* 1999a. Uradni list Evropske unije. L 195 (28. maj 1999).
87. *Uredba Sveta (ES) št. 1074/1999 z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam.* 1999b. Uradni list Evropske unije. L 195 (28. maj 1999).
88. *Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih.* 1999c. Uradni list Evropske unije. L 161 (26.junij 1999).
89. *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.* 2006a. Uradni list Evropske unije. L 210 (31. julij 2006).
90. *Uredba Sveta (ES) št. 1198/2006 z dne 27. julij 2006 o izvajanju Operativnega programa za razvoj ribištva 2007-2013.* 2006b. Uradni list Evropske unije. L 223 (15. avgust 2006).
91. *Ustava RS.* Uradni list RS. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 68/06 (28. december 1991).
92. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
93. *Zaključni račun.* Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zakljucni_racun.htm (17. oktober 2009).
94. *Zakon o izvrševanju proračunov RS za leti 2007 in 2008.* 2006. Uradni list RS. 126/06 (5. december 2006)
95. *Zakon o javnih financah.* 1999. Uradni list RS. 79/1999, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 109/08, 49/09 (30. september 1999).
96. *Zakon o javnih uslužbencih.* 2002. Uradni list RS. 56/2002 (11. junij 2002).

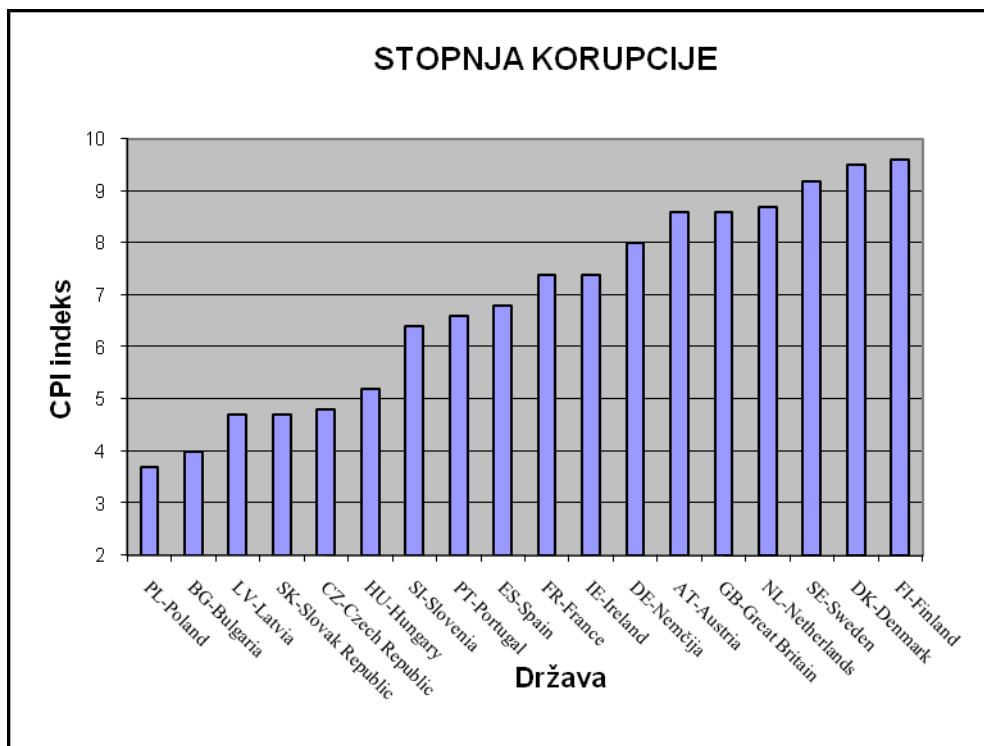
97. *Zakon o računovodstvu*. 1999. Uradni list RS. 23/99 (8. april 1999).
98. *Zakon o računskem sodišču*. 2001. Uradni list RS. 11/01 (16. februar 2001).
99. *Zakon o računskem sodišču*. 1994. Uradni list RS. 48/1994 (5. avgust 1994).
100. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*. 2002. Uradni list RS. 56/2002 (7. maj 2002).
101. Žibert, F. *Teorija javnih financ*. 1993. Ljubljana: Uradni list RS, 159.

8 PRILOGE

A. Dihotomizacija spremenljivk in njihova grafična ponazoritev:

1. Stopnja korupcije

	CPI	dih
PL-Poland	3,7	0
BG-Bulgaria	4	0
LV-Latvia	4,7	0
SK-Slovak Republic	4,7	0
CZ-Czech Republic	4,8	0
HU-Hungary	5,2	0
SI-Slovenia	6,4	0
PT-Portugal	6,6	0
ES-Spain	6,8	0
FR-France	7,4	1
IE-Ireland	7,4	1
DE-Nemčija	8	1
AT-Austria	8,6	1
GB-Great Britain	8,6	1
NL-Netherlands	8,7	1
SE-Sweden	9,2	1
DK-Denmark	9,5	1
FI-Finland	9,6	1

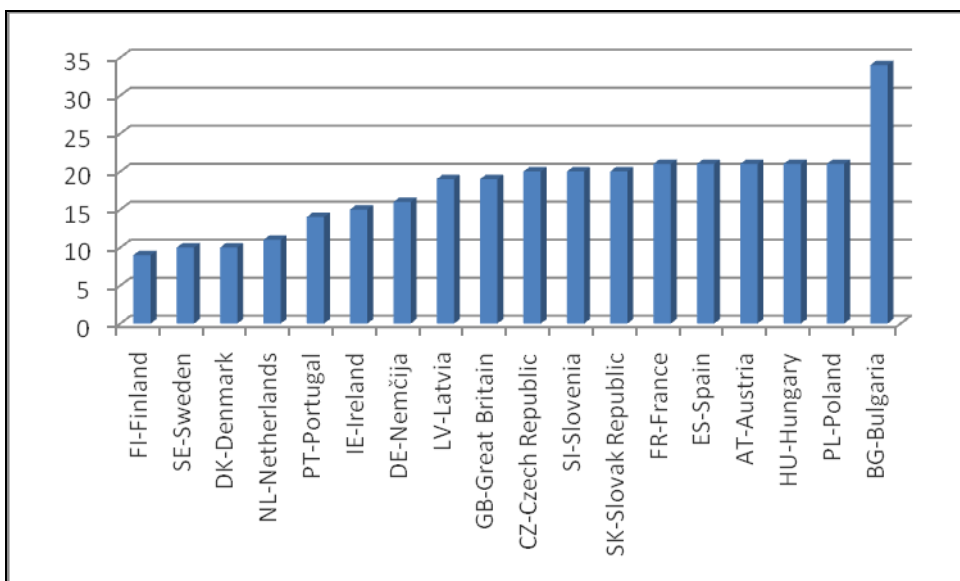


2. Stabilnost države

CZ-Czech Republic	da	0
NL-Netherlands	da	0
FR-France	da	0
LV-Latvia	da	0
SI-Slovenia	ne	1
FI-Finland	da	0
SE-Sweden	da	0
DE-Nemčija	da	0
ES-Spain	da	0
AT-Austria	da	0
SK-Slovak Republic	da	0
DK-Denmark	da	0
HU-Hungary	ne	1
PT-Portugal	da	0
IE-Ireland	ne	1
GB-Great Britain	ne	1
BG-Bulgaria	da	0
PL-Poland	da	0

3. Svoboda medijev

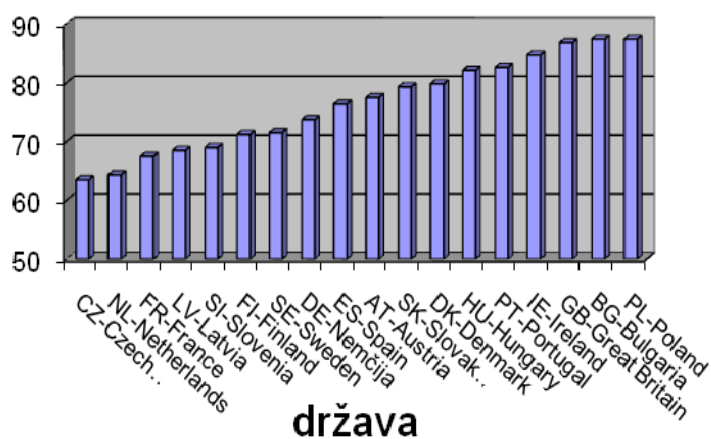
	Ranking	DIH
FI-Finland	9	1
SE-Sweden	10	1
DK-Denmark	10	1
NL-Netherlands	11	1
PT-Portugal	14	1
IE-Ireland	15	1
DE-Nemčija	16	1
LV-Latvia	19	1
GB-Great Britain	19	1
CZ-Czech Republic	20	0
SI-Slovenia	20	0
SK-Slovak Republic	20	0
FR-France	21	0
ES-Spain	21	0
AT-Austria	21	0
HU-Hungary	21	0
PL-Poland	21	0
BG-Bulgaria	34	0



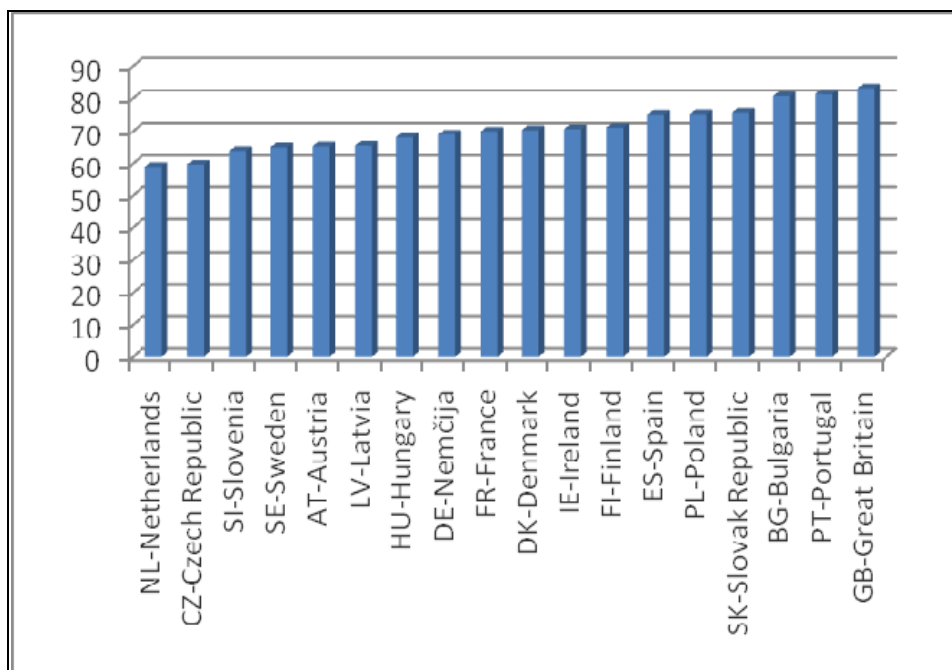
4. Politična kultura

DRŽAVA	SPOŠT_ZAKONOV	DIH.
CZ-Czech Republic	63,5	0
NL-Netherlands	64,3	0
FR-France	67,5	0
LV-Latvia	68,5	0
SI-Slovenia	69	0
FI-Finland	71,2	0
SE-Sweden	71,5	0
DE-Nemčija	73,68	0
ES-Spain	76,4	1
AT-Austria	77,5	1
SK-Slovak Republic	79,3	1
DK-Denmark	79,8	1
HU-Hungary	82,1	1
PT-Portugal	82,6	1
IE-Ireland	84,7	1
GB-Great Britain	86,8	1
BG-Bulgaria	87,4	1
PL-Poland	87,4	1

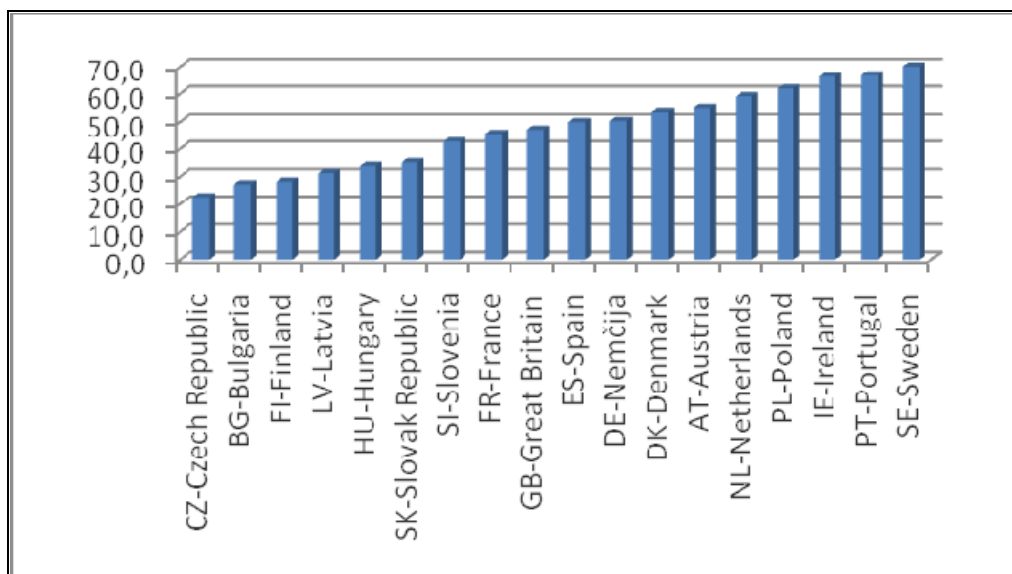
Spoštovanje zakonov



DRŽAVA	DDV	DIH
NL-Netherlands	58,9	0
CZ-Czech Republic	59,6	0
SI-Slovenia	63,7	0
SE-Sweden	64,8	0
AT-Austria	65,1	0
LV-Latvia	65,3	0
HU-Hungary	67,9	0
DE-Nemčija	68,9	0
FR-France	69,9	0
DK-Denmark	70,3	0
IE-Ireland	70,6	0
FI-Finland	71,1	0
ES-Spain	75	1
PL-Poland	75,1	1
SK-Slovak Republic	75,6	1
BG-Bulgaria	80,6	1
PT-Portugal	81,3	1
GB-Great Britain	83,3	1



DRŽAVA	SPREMLJANJE VLADE	DIH
CZ-Czech Republic	22,5	0
BG-Bulgaria	27,2	0
FI-Finland	28,1	0
LV-Latvia	31,3	0
HU-Hungary	33,8	0
SK-Slovak Republic	35,1	0
SI-Slovenia	42,6	0
FR-France	45,5	0
GB-Great Britain	47,0	0
ES-Spain	49,9	1
DE-Nemčija	50,3	1
DK-Denmark	53,4	1
AT-Austria	54,8	1
NL-Netherlands	59,0	1
PL-Poland	61,9	1
IE-Ireland	66,3	1
PT-Portugal	66,7	1
SE-Sweden	70,0	1



Skupna dihotomizacija sestavljene spremenljivke:

DRŽAVA	SPOŠT_ZAKONOV	DDV	vlada	SPOŠT_ZAKON
AT-Austria	1	0	0	0
BG-Bulgaria	1	1	1	1
CZ-Czech Republic	0	0	0	0
DE-Nemčija	0	0	0	0
DK-Denmark	1	0	0	0
ES-Spain	1	1	1	1
FI-Finland	0	0	0	0
FR-France	0	0	0	0
GB-Great Britain	1	1	1	1
HU-Hungary	1	0	0	0
IE-Ireland	1	0	0	0
LV-Latvia	0	0	0	0
NL-Netherlands	0	0	0	0
PL-Poland	1	1	1	1
PT-Portugal	1	1	1	1
SE-Sweden	0	0	0	0
SI-Slovenia	0	0	0	0
SK-Slovak Republic	1	1	1	1

B. Spoštovanje priporočil računskega sodišča

	1-spoštujejo 0-ne spoštujejo
BG-Bolgarija	0
CS-Češka	1
DA-Danska	1
DE-Nemčija	0
EL-Grčija	1
EN-Anglija	1
ES-Španija	0
ET-Estonija	1
FI-Finska	1
FR-Francija	1
HU-Madžarska	1
LT-Litva	1
LV-Latvija	1
MT-Malta	0
NL-Nizozemska	1
PL-Polska	0
PT-Portugalska	1
SK-Slovaška	1
SL-Slovenija	1
SV-Švedska	1