



Revizijsko poročilo

Uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



Revizijsko poročilo
Uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost
in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za
financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja
ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno
pridobljenega znanja od 2016 do 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport* (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022 (v nadaljevanju: javni razpis).

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnega razpisa *delno uspešno*. Ministrstvo je cilja v javnem razpisu določilo delno ustrezno. Cilja sta bila v javnem razpisu določena in sta izhajala iz strateškega dokumenta, bila sta merljiva in časovno opredeljena, ne pa tudi nedvoumna.

Pogoji za kandidiranje, ki jih je ministrstvo navedlo v javnem razpisu, so bili jasni. Izpolnjevanja dveh pogojev ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisni dokumentaciji. Ministrstvo je med pogoji navedlo tudi takšne zahteve, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti, ker so povezane s prihodnostjo. Ministrstvo v objavi javnega razpisa ni opisalo modela Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih, zaradi česar nismo mogli potrditi, da je med pogoji za kandidiranje navedlo vse pogoje, ki bi bili nujni za doseganje ciljev javnega razpisa ob upoštevanju tega modela. Vsa merila za ocenjevanje niso bila jasna. Nekatera merila so omogočala subjektivno ovrednotenje prijav. Pri posameznih merilih nismo mogli potrditi njihove povezanosti s cilji javnega razpisa.

Ministrstvo je bilo pri vzpostavljanju primernih mehanizmov za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa uspešno. V javnem razpisu in v pogodbah je določilo primerne kazalnike za merjenje ciljev javnega razpisa, s pogodbeno zavezo upravičencev, da bodo zagotavljali podatke o kazalnikih, navedenih v javnem razpisu, pa je zagotovilo poročanje o primernih kazalnikih za merjenje ciljev javnega razpisa.

Ministrstvo ni v celoti spoštovalo veljavnih postopkovnih pravil. V postopek ocenjevanja je sprejelo tudi vloge prijaviteljev, ki niso bile popolne, oziroma vloge tistih prijaviteljev, ki niso izpolnjevali vseh pogojev. Sklepi o izbiri projektov so bili vsebinsko ustrezno obrazloženi in so vsebovali vse predpisane sestavine.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo *priporočila* za izboljšanje priprave in izvedbe javnih razpisov v bodoče.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	7
1.3 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT	10
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	11
2. PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA	12
2.1 PRIPRAVA JAVNEGA RAZPISA.....	12
2.1.1 Cilji javnega razpisa	12
2.1.2 Pogoji za kandidiranje.....	16
2.1.3 Merila za ocenjevanje	20
2.1.4 Mehanizmi za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa.....	25
2.2 POSTOPEK IZVEDBE JAVNEGA RAZPISA.....	26
3. MNENJE	30
4. PRIPOROČILA	31

1. UVOD

Revizijo smotrnosti poslovanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 3. 7. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022⁵. Revizija se nanaša na obdobje poslovanja od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2018.

V reviziji smo ocenili pripravo besedila javnega razpisa ter preverili, kako je ministrstvo določilo cilje javnega razpisa, pogoje za kandidiranje na javnem razpisu in merila za ocenjevanje. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa ter ali je bil postopek javnega razpisa izveden skladno s pravnimi podlagami in besedilom javnega razpisa.

V reviziji smo izrekli mnenje o uspešnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa.

1.2 Predstavitev področja revizije

Področje revizije je povezano z aktivnostmi ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, za katerega je skupna okvirna vrednost razpoložljivih sredstev znašala do 9.500.000 evrov. Javni razpis je delno financirala Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Javni razpis se je izvajal v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020⁶, prednostne osi: Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost; prednostne naložbe 10.1.: Krepitev enake dostopnosti

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-6/2018/3 z dne 3. 7. 2018.

⁵ Uradni list RS, št. 42/16, 47/16.

⁶ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 2. 7. 2019.

vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine v formalnem, neformalnem in priložnostnem okolju, izpopolnjevanje znanj, spretnosti in kompetenc delovne sile ter spodbujanje prožnih možnosti učenja, vključno s poklicnim usmerjanjem in validiranjem pridobljenih kompetenc; specifičnega cilja 10.1.2.: Izboljšanje kompetenc zaposlenih za zmanjšanje neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela.

Ministrstvo je javni razpis objavilo junija 2016. Na njem je lahko kot prijavitelj kandidiral javni zavod, katerega temeljna dejavnost je izobraževanje odraslih.

Namen razpisa je povečati oziroma izboljšati kompetence, ki jih zaposleni potrebujejo zaradi potreb na trgu dela, večje zaposljivosti in mobilnosti ter osebnega razvoja in delovanja v sodobni družbi.

Predmet javnega razpisa, kot je naveden v javnem razpisu, je izvajanje informativno-svetovalne dejavnosti v izobraževanju odraslih (v nadaljevanju: dejavnost ISIO). Kot aktivnosti dejavnosti ISIO so navedene:

- analiza potreb po izobraževanju, analiza potreb po razvoju kariere, izdelava načrta izobraževanja, izdelava načrta razvoja kariere, izdelava portfolija, izvajanje postopkov ugotavljanja in vrednotenja že pridobljenega znanja, spretnosti in kompetenc, poglobljena svetovalna podpora, ki vodi do pričakovanih rezultatov svetovanja;
- usmerjanje k vpisu v nadaljnje izobraževanje, usposabljanje oziroma potrjevanje kvalifikacij;
- sodelovanje s ključnimi deležniki, to so podjetja, zbornice, sindikati, socialni partnerji, regionalne agencije in drugi deležniki na ravni statistične enote⁷.

Ciljna skupina so zaposleni, ki potrebujejo dodatna usposabljanja, kvalifikacije ali prekvalifikacije, zaradi potreb na trgu dela in delovnem mestu. Posredna ciljna skupina so delodajalci, ker so aktivnosti namenjene zaposlenim.

Določeno je bilo, da se bodo operacije izvajale v kohezijski regiji Vzhodna Slovenija (v nadaljevanju: KRVS) in kohezijski regiji Zahodna Slovenija (v nadaljevanju: KRZS). Določeno je bilo, da se sredstva tega javnega razpisa delijo glede na lokacijo izvajanja aktivnosti.

Predmet javnega razpisa se izvaja v operacijah, ki so oblikovane kot konzorciji. Število konzorcijev v posamezni statistični regiji je odvisno od števila prebivalcev in razvitosti določene statistične regije. Za konzorcijske partnerje se štejejo vse organizacije, ki so vključene v konzorcij, vključno z nosilcem konzorcija. Konzorcij vodi prijavitelj, ki je vodja oziroma nosilec konzorcija. Za vodenje konzorcija se organizira projektna pisarna pri prijavitelju. Prijavitelj mora v konzorcij vključiti vse ljudske univerze iz statistične regije, ki izrazijo interes. Prijavitelj mora v konzorcij vključiti eno srednjo šolo izmed tistih iz statistične regije, ki izrazijo interes.

Določeno je bilo, da bo za izvajanje predmeta javnega razpisa v skladu s pogoji in merili izbranih največ 15 konzorcijev, od tega 11 v KRVS in 4 v KRZS.

Z javnim razpisom je bilo določeno število konzorcijev v posamezni kohezijski regiji po statističnih regijah (tabeli 1 in 2).

⁷ Ministrstvo v besedilu javnega razpisa ni pojasnilo, kaj je cilj sodelovanja prijaviteljev in konzorcijskih partnerjev s ključnimi deležniki oziroma kakšna je vloga ključnih deležnikov v projektu.

Tabela 1: Število konzorcijev v KRVS po statističnih regijah

Statistična regija	Velike regije			Srednja regija	Majhne regije			
	Jugovzhodna Slovenija	Podravska	Savinjska	Pomurska	Koroška	Posavska	Primorsko-notranjska	Zasavska
Število konzorcijev	2	2	2	1	1	1	1	1

Vir: objava javnega razpisa.

Tabela 2: Število konzorcijev v KRZS po statističnih regijah

Statistična regija	Veliki regiji		Srednji regiji	
	Gorenjska	Osrednje-slovenska	Goriška	Obalno-kraška
Število konzorcijev	1	1	1	1

Vir: objava javnega razpisa.

Z javnim razpisom je bila določena okvirna višina sredstev za posamezno kohezijsko regijo (tabeli 3 in 4).

Tabela 3: Okvirna višina sredstev za KRVS v evrih

Skupna okvirna višina sredstev	Velike regije						Srednja regija	Majhne regije			
	Jugovzhodna Slovenija		Podravska		Savinjska		Pomurska	Koroška	Posavska	Primorsko-notranjska	Zasavska
	1.197.000		1.197.000		1.197.000		741.000	342.000	342.000	342.000	342.000
	Pokolpje	Ostali del te regije	Zgornje Podravje	Spodnje Podravje	Zgornja Savinjska regija	Spodnja Savinjska regija					
	342.000	855.000	855.000	342.000	342.000	855.000					

Vir: objava javnega razpisa.

Tabela 4: Okvirna višina sredstev za KRZS v evrih

Okvirna višina sredstev	Veliki regiji		Srednji regiji	
	Gorenjska	Osrednje-slovenska	Goriška	Obalno-kraška
	1.216.000	1.216.000	684.000	684.000

Vir: objava javnega razpisa.

Obdobje izvajanja operacij je od dneva objave javnega razpisa do 31. 3. 2022.

1.3 Predstavitev Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

V skladu z Zakonom o državni upravi⁸ ministrstvo opravlja naloge na področjih predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa in mladine.

Obravnavani javni razpis se pretežno financira s sredstvi Evropske unije za kohezijsko politiko. Pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta je ministrstvo kot posredniški organ odgovorno za izvedbo javnega razpisa⁹.

Ministrica je za izvedbo postopka javnega razpisa imenovala dve komisiji:

- a) komisijo za vodenje postopka javnega razpisa, v kateri je bilo šest članov (predsednica, namestnica predsednice in štirje člani);
- b) komisijo za ocenjevanje vlog, v kateri je bilo šest članov (predsednica, namestnica predsednice in štirje člani).

Naloge komisije za vodenje postopka javnega razpisa so bile:

- podpis izjave o interesni nepovezanosti in varovanju podatkov;
- priprava okvirnega terminskega načrta izvedbe javnega razpisa;
- vodenje postopka predmetnega javnega razpisa;
- priprava javnega razpisa, razpisne dokumentacije ter ostalih obrazcev v okviru javnega razpisa;
- uskladitev javnega razpisa in razpisne dokumentacije s pristojnimi notranjimi organizacijskimi enotami in njeno posredovanje komisiji za izvedbo postopka javnega razpisa¹⁰ v pregled;
- pred odločitvijo o objavi javnega razpisa oceniti, ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis;
- posredovanje javnega razpisa v objavo v Uradnem listu RS ter službi, pristojni za odnose z javnostmi, za objavo na spletnih straneh ministrstva;
- odpiranje pravočasno prispelih in pravilno označenih vlog in ugotavljanje popolnosti vlog glede na to, če so bili predloženi vsi zahtevani dokumenti (formalna popolnost), ter priprava pozivov za dopolnitve nepopolnih vlog;
- obveščanje prijaviteljev (posamični sklepi o (ne)izboru) ter poziv k podpisu pogodbe;
- po prejemu predloga prejemnikov sredstev preveritev morebitnega nastanka dvojnega financiranja in priprava posamičnih sklepov o izbiri/zavrnitvi/zavrženju vlog ter predložitve ministru za sprejem odločitve v podpis in obveščanje prijaviteljev;
- posredovanje podatkov o prejemnikih sredstev za objavo službi, pristojni za odnose z javnostmi, ter seznama upravičencev v službo, pristojno za izvajanje evropske kohezijske politike;
- sprotno vodenje zapisnika o delu komisije.

⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

⁹ Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16-popr., 15/17, 69/17, 67/18).

¹⁰ Ob upoštevanju, da sta bili imenovani dve komisiji za izvedbo postopka javnega razpisa (komisija za vodenje postopka javnega razpisa in komisija za ocenjevanje vlog), gre najverjetneje za komisijo za ocenjevanje vlog.

Naloge komisije za ocenjevanje vlog so bile:

- podpis izjave o interesni nepovezanosti in varovanju podatkov;
- pred odločitvijo o objavi javnega razpisa oceniti, ali je vsebina razpisne dokumentacije pripravljena tako, da je mogoče pričakovati uspešen javni razpis;
- preverjanje, ali posamezne vloge, ki so popolne, izpolnjujejo pogoje javnega razpisa, z obrazložitvijo (ne)izpolnjevanja posameznih pogojev;
- ocenjevanje posameznih vlog, ki so popolne in izpolnjujejo vse pogoje, na podlagi meril, ki so bila navedena v javnem razpisu, z obrazložitvijo ocen posameznih meril;
- razvrstitev vlog glede na oceno ter priprava skupnega predloga prejemnikov sredstev;
- sprotno vodenje zapisnika o delu komisije.

Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, do 6. 3. 2015, tekoče posle opravljala do 13. 3. 2015,
- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, od 13. 3. do 27. 3. 2015,
- mag. Klavdija Markež, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 27. 3. do 1. 4. 2015, tekoče posle opravljala do 9. 4. 2015,
- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, od 9. 4. do 13. 5. 2015,
- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport, od 13. 5. 2015 do 13. 9. 2018 in
- dr. Jernej Pikalo, od 13. 9. 2018.

1.4 Revizijski pristop

Revizijo smo izvedli tako, da smo zbirali, pregledovali in proučevali revizijske dokaze, povezane s pripravo in izvedbo javnega razpisa. Ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag s področja revizije;
- z vpogledom v zbirko dokumentarnega gradiva ministrstva;
- z zbiranjem, pregledom in presojo druge dokumentacije javnega razpisa, ki se nahaja v fizični in elektronski obliki in ni evidentirana v zbirki dokumentarnega gradiva ministrstva, ter
- z intervjuji in pisnimi vprašanji ministrstvu.

2. PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA

V reviziji smo preverili aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa. V okviru preveritve aktivnosti ministrstva pri pripravi javnega razpisa smo ugotavljali, ali so bili v javnem razpisu ustrezno določeni cilji, ali so bili pogoji za kandidiranje jasni in preverljivi ter povezani s cilji javnega razpisa, ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva in povezana s cilji javnega razpisa ter ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa. V okviru preveritve aktivnosti ministrstva pri izvedbi javnega razpisa smo ugotavljali, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila.

2.1 Priprava javnega razpisa

Ministrstvo je 17. 6. 2016 objavilo javni razpis, na podlagi katerega je avgusta istega leta s sklepi o izbiri odločilo, da se 15 prijaviteljem sofinancirajo upravičeni stroški operacije v skupni vrednosti 9,45 milijona evrov. Besedilo javnega razpisa skupaj s prijavnimi obrazci, to je razpisno dokumentacijo, je ministrstvo objavilo na svoji spletni strani¹¹.

2.1.1 Cilji javnega razpisa

V reviziji smo preverili, ali so bili cilji razpisa določeni, oziroma če so izhajali iz strateških dokumentov. Slednje smo preverili na podlagi pregleda dokumentov dolgoročnega načrtovanja, ki obravnavajo področje vsebine javnega razpisa, ciljev javnega razpisa in primerjave ciljev razpisa z dokumenti dolgoročnega načrtovanja. Poleg tega nas je zanimalo, ali je ministrstvo cilje razpisa določilo tako, da so bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni.

V objavi javnega razpisa je navedeno, da je cilj javnega razpisa naslednji: izvajati dejavnost informiranja in svetovanja po modelu Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih pred vključitvijo, med in po končanem izobraževanju oziroma usposabljanju, ki vključuje tudi postopke ugotavljanja in vrednotenja neformalno pridobljenega znanja. V besedilu javnega razpisa so kot Predmet javnega razpisa našteje aktivnosti dejavnosti ISIO. To so:

- analiza potreb po izobraževanju, analiza potreb po razvoju kariere, izdelava načrta izobraževanja, izdelava načrta razvoja kariere, izdelava portfolija, izvajanje postopkov ugotavljanja in vrednotenja že pridobljenega znanja, spretnosti in kompetenc, poglobljena svetovalna podpora, ki vodi do pričakovanih rezultatov svetovanja;
- usmerjanje k vpisu v nadaljnje izobraževanje, usposabljanje oziroma potrjevanje kvalifikacij;
- sodelovanje s ključnimi deležniki, to so podjetja, zbornice, sindikati, socialni partnerji, regionalne agencije in drugi deležniki na ravni statistične regije.

¹¹ [URL: http://www.mizs.gov.si/si/javne_objave_in_razpisi/okroznice/arhiv_okroznic/okroznice_razpisi_in_javna_narocila/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1452], 17. 6. 2019.

Ciljna skupina so zaposleni, ki potrebujejo dodatna usposabljanja, kvalifikacije ali prekvalifikacije zaradi potreb na trgu dela in delovnem mestu. Namen javnega razpisa je povečati oziroma izboljšati kompetence, ki jih zaposleni potrebujejo zaradi potreb na trgu dela, večje zaposljivosti in mobilnosti ter osebnega razvoja in delovanja v sodobni družbi.

2.1.1.a Ministrstvo je v objavi javnega razpisa kot programsko specifična kazalnika za merjenje učinka oziroma rezultata navedlo naslednja kazalnika: *število udeležencev, vključenih v dejavnost ISIO, ter delež udeležencev, ki so se po zaključenem svetovanju vključili v formalno ali neformalno izobraževanje oziroma usposabljanje ali postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata*. Ob upoštevanju teh kazalnikov, njihovih ciljnih vrednosti in obdobja izvajanja dejavnosti ISIO (od dneva objave javnega razpisa do 31. 3. 2022) ter na podlagi opravljenih razgovorov na ministrstvu smo presodili, da je ministrstvo z javnim razpisom želelo doseči naslednja dva cilja¹²:

- vključitev najmanj 20.000 zaposlenih v svetovalno dejavnost, od tega najmanj 12.000 v KRVS in najmanj 8.000 v KRZS, oziroma najmanj tolikšno število v posamezni statistični regiji in v posameznih delih statistične regije, kot je to določeno v javnem razpisu¹³, v času od dneva objave javnega razpisa do 31. 3. 2022;
- vključitev 75 odstotkov zaposlenih, ki so zaključili svetovanje, v formalno ali neformalno izobraževanje oziroma usposabljanje ali v postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata, in sicer 75 odstotkov v vsaki od obeh kohezijskih regij, v času od dneva objave javnega razpisa do 6 mesecev po zaključku svetovanja.

2.1.1.b V javnem razpisu je ministrstvo med drugim navedlo, da se javni razpis izvaja v okviru specifičnega cilja: Izboljšanje kompetenc zaposlenih za zmanjšanje neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela, ki je naveden v Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 kot eden izmed ciljev prednostne naložbe Krepitev enake dostopnosti vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine v formalnem, neformalnem in priložnostnem okolju, izpopolnjevanje znanja, spretnosti in kompetenc delovne sile ter spodbujanje prožnih možnosti učenja, vključno s poklicnim usmerjanjem in validiranjem pridobljenih kompetenc. Ob upoštevanju kazalnikov,

¹² Cilji predstavljajo tisto, kar neka organizacija ali njen program v proračunskem obdobju želi doseči, in ne tega, kako naj bi organizacija to naredila. Cilji morajo jasno izražati želeno korist ali spremembo, ki se jo želi v določenem časovnem obdobju doseči. Cilji morajo biti SMART (Specific – določljivi, Measurable – merljivi, Achievable – dosegljivi, Relevant – pomembni, Timed – časovno določeni). Cilje naj bi programski vodje opredeljevali z iskanjem odgovorov na naslednja vprašanja: kakšen problem je treba rešiti, kaj želimo z delovanjem doseči in kdo so končni uporabniki programa. Opredeljeni morata biti smer ciljne programske spremembe (na primer: povečati, zmanjšati, ohraniti) in velikost nameravane spremembe (opisno ali količinsko). Cilji se oblikujejo s pomočjo nedoločnikov, kot so: povečati, zmanjšati, spremeniti, napredovati proti, utrditi, okrepiti in podobno. Cilji se ne izražajo kot aktivnosti, kot na primer: proučevanje, zagotavljanje podpore, svetovanje, sodelovanje in podobno.

¹³ Jugovzhodna Slovenija (2.520 vključenih, od tega 720 vključenih v Pokolpju in 1.800 v ostalem delu te regije), Podravska (2.520 vključenih, od tega 1.800 vključenih v Zgornjem Podravju in 720 v Spodnjem Podravju), Savinjska (2.520 vključenih, od tega 720 vključenih v Zgornji Savinjski regiji in 1.800 v Spodnji Savinjski regiji), Pomurska regija (1.560 vključenih), Koroška (720 vključenih), Posavska (720 vključenih), Primorsko-notranjska (720 vključenih), Zasavska (720 vključenih), Gorenjska (2.560 vključenih), Osrednjeslovenska (2.560 vključenih), Goriška (1.440 vključenih), Obalno-kraška (1.440 vključenih).

ki ju je ministrstvo navedlo v objavi javnega razpisa kot programsko specifična kazalnika za merjenje učinka oziroma rezultata, smo presodili, da je ministrstvo z javnim razpisom želelo podpreti izvajanje aktivnosti, katerih uspešni rezultati (vključitev v izobraževanje/usposabljanje) bi kasneje lahko prispevali k dvigu izobrazbene ravni/dokončanju usposabljanja oziroma k doseganju cilja Izboljšanje kompetenc zaposlenih za zmanjšanje neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela. Ministrstvo je torej želelo z javnim razpisom doseči izvedbeni cilj, ki še ne predstavlja cilja, navedenega kot specifični cilj operativnega programa, je pa z njim povezan oziroma lahko prispeva k njegovi uresnitvi.

2.1.1.c Zakon o izobraževanju odraslih¹⁴, veljaven v času objave javnega razpisa, je določal, da se javni interes v izobraževanju odraslih določi z nacionalnim programom, ki ga sprejme Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije, ter da nacionalni program za izobraževanje odraslih opredeli cilje izobraževanja odraslih, določi prednostna področja izobraževanja odraslih, opredeli dejavnosti, potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih, in določi globalni obseg javnih sredstev. Državni zbor je v letu 2013 sprejel Resolucijo o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020¹⁵, s katero je določeno, da bo pri dejavnostih, ki podpirajo izobraževanje odraslih, poudarek med drugim na spodbujanju ugotavljanja in potrjevanja predhodno pridobljenih znanj ter na svetovanju in informiranju. Določeno je tudi, da bo odraslim zagotovljena pravica do brezplačnega informiranja in svetovanja pred, med in po končanem izobraževanju in da se bo zagotavljal razvoj kariernega svetovanja, ki bo vključeval tudi seznanjanje z možnostmi ugotavljanja in priznavanja predhodnega znanja in učenja. Kot cilji izobraževanja odraslih so navedeni naslednji cilji:

- dvigniti izobrazbeno raven prebivalstva in raven temeljnih zmožnosti;
- povečati zaposljivost aktivnega prebivalstva;
- izboljšati možnosti za učenje in vključevanje v izobraževanje;
- izboljšati splošno izobraženost.

Presodili smo, da cilja javnega razpisa prispevata k doseganju ciljev, navedenih v Resoluciji o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020, zato smo presodili, da izhajata iz tega strateškega dokumenta.

¹⁴ Uradni list RS, št. 110/06-UPB1. Zakon je nehal veljati 17. 2. 2018, ko je stopil v veljavo nov Zakon o izobraževanju odraslih (Uradni list RS, št. 6/18).

¹⁵ Uradni list RS, št. 90/13.

2.1.1.d Preverili smo, ali je ministrstvo določilo takšne cilje javnega razpisa, ki so določljivi, merljivi in časovno opredeljeni. Ugotovili smo, da je cilj – vključitev 20.000 zaposlenih v svetovalno dejavnost v javnem razpisu pomanjkljivo pojasnjen, saj ministrstvo v objavi javnega razpisa ni obrazložilo pojma vključitev v svetovalno dejavnost oziroma ni navedlo pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da se zaposleni šteje za vključenega v svetovalno dejavnost. Ker pojem vključitev v svetovalno dejavnost dopušča več razlag¹⁶, smo presodili, da prvi cilj ni določljiv¹⁷.

2.1.1.e Ministrstvo je v objavi javnega razpisa navedlo, da se doseganja cilja – vključitev 20.000 zaposlenih v svetovalno dejavnost spremlja z vprašalnikom, ki se ga izpolni ob vključitvi v dejavnost ISIO, to je vprašalnik za spremljanje podatkov o udeležencih na operacijah, ki je priloga 8 k Navodilom Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za izvajanje operacij evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020¹⁸ (v nadaljevanju: vprašalnik). Ugotovili smo, da vprašalnik ne vsebuje zahteve po navedbi dejavnosti ISIO, v katero je bil zaposleni vključen, niti ne vsebuje zahteve po sklicu na kakšen drug dokument, iz katerega bi bila razvidna navedba dejavnosti ISIO, v katero je bil zaposleni vključen, prav tako ne vsebuje zahteve, da bi vključeni v svetovalno dejavnost to pisno potrdil. Presodili smo, da izpolnjen vprašalnik brez dodatnih dokazil ne predstavlja zadostne podlage za merjenje števila zaposlenih, vključenih v svetovalno dejavnost, ki predstavlja kazalnik za merjenje enega od ciljev javnega razpisa.

Priporočilo

K razumevanju ciljev javnega razpisa lahko bistveno pripomore opis načina, na podlagi katerega izbrani izvajalci pridobijo podatke, potrebne za izračun kazalnikov, s katerimi se meri uspešnost ciljev javnega razpisa. Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na to, da v dokumentaciji javnega razpisa navede vse dokumente oziroma dokazila (seznam), na podlagi katerih izbrani izvajalci poročajo ministrstvu o podatkih za izračun kazalnikov. Če glede na naziv posameznega dokumenta oziroma dokazila ni jasno, kateri podatki, potrebni za izračun kazalnika, so iz njega razvidni, naj ministrstvo to pojasni.

¹⁶ V besedilu javnega razpisa ni pojasnjeno, kako se dejavnost informiranja razlikuje od dejavnosti svetovanja. Ni jasno, ali se s kazalnikom število vključenih v svetovalno dejavnost meri le število oseb, vključenih v dejavnost svetovanja, ali tudi število oseb, vključenih v dejavnost informiranja. Zaposleni bi se na primer lahko štel za vključenega v svetovalno dejavnost, če je od svetovalca pridobil katerokoli informacijo, povezano z izobraževanjem, usposabljanjem oziroma vrednotenjem neformalno pridobljenega znanja. Lahko bi se ga štelo za vključenega v svetovalno dejavnost, če je svetovalec za podajo informacij zaposlenemu ali za svetovanje porabil vnaprej določeno minimalno količino časa. Lahko da samo podaja informacij še ne predstavlja vključenosti v svetovalno dejavnost. Ni jasno, ali se za vključenega v svetovalno dejavnost šteje zaposleni, ki ima stik s svetovalcem po telefonu, ali je potrebna fizična prisotnost zaposlenega pri svetovalcu.

¹⁷ Določljiv cilj je cilj, ki je preprost, razumljiv, vsaka definicija je nedvoumna.

¹⁸ Vprašalnik zahteva naslednje podatke: morebitno prejšnje sodelovanje v operaciji in izpolnitev ankete, ime in priimek, kontakt, datum vključitve, spol, starostna kategorija, občina stalnega bivališča, raven izobrazbe, status na trgu dela (zaposlen za nedoločen čas/samozaposlen/zaposlen za določen delovni čas, zaposlen za krajši delovni čas/podzaposlen/registrirano brezposeln pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje in brezposeln, ki je na voljo in aktivno išče delo/dolgotrajno brezposeln/niti zaposlen, niti nezaposlen/neaktiven in se ne izobražuje in ne usposablja), osebne okoliščine.

2.1.1.f Ugotovili smo, da je cilj – vključitev 75 odstotkov zaposlenih, ki so zaključili svetovanje, v formalno ali neformalno izobraževanje oziroma usposabljanje ali v postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata pomanjkljivo pojasnjen, saj ministrstvo v javnem razpisu ni obrazložilo pojmov zaključeno svetovanje¹⁹ ter vključitev v formalno ali neformalno izobraževanje oziroma usposabljanje ali v postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata²⁰. Ker pojma dopuščata več razlag, smo presodili, da drugi cilj ni določljiv.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na to, da bodo cilji javnega razpisa določeni tako, da ne bodo dopuščali različnih razlag.

2.1.2 Pogoji za kandidiranje

V reviziji smo preverili, ali so bili pogoji za kandidiranje jasni in preverljivi ter povezani s cilji javnega razpisa. V javnem razpisu so bili med pogoji za kandidiranje določeni pogoji, ki so podrobneje predstavljeni v tabeli 5.

Tabela 5: Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu

Pogoj	Dokazila
<i>1. Splošni pogoji za prijavitelja ter za vsakega od konzorcijskih partnerjev</i>	
a. je na dan objave javnega razpisa registriran za opravljanje izobraževalne dejavnosti pod šifro 85.590 in izvaja svojo dejavnost na območju Republike Slovenije	Fotokopija izpisa Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES), iz katere je razvidno, da ima prijavitelj in vsak od konzorcijskih partnerjev opredeljeno izobraževalno dejavnost na dan objave javnega razpisa
b. ni za iste aktivnosti, ki jih prijavlja na javnem razpisu, sofinancirane iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna ali sredstev Evropske unije	Izjava o izpolnjevanju splošnih pogojev za prijavitelja in Izjava o izpolnjevanju splošnih pogojev za konzorcijske partnerje brez prijavitelja
c. ima na dan objave javnega razpisa zaposlenega najmanj enega organizatorja izobraževanja odraslih za polni delovni čas s pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovnim izpitom s področja vzgoje in izobraževanja, ki ni zaposlen prek javnih del	Pogodba o zaposlitvi organizatorja izobraževanja odraslih, potrdilo o pedagoško-andragoški izobrazbi, potrdilo o strokovnem izpitu s področja vzgoje in izobraževanja
d. ima na dan podpisa izjave poravnane vse davke, prispevke in druge dajatve, določene z zakonom	Potrdilo Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS)

¹⁹ Ni pojasnjeno, ali se med zaposlene, ki so zaključili svetovanje, šteje tudi zaposlene, ki so se le informirali in se jim ni svetovalo. Ni pojasnjeno, kdaj se zaposleni, ki se je v svetovanje vključil, šteje med zaposlene, ki so svetovanje zaključili. Če se zaposleni pri obisku svetovalca dogovori za nadaljnja svetovanja, ni jasno, kdaj se svetovanje šteje za zaključeno.

²⁰ Ministrstvo ni navedlo pogoja, ki mora biti izpolnjen, da se zaposleni šteje med tiste, ki so se vključili v izobraževanje, usposabljanje ali v postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata. Pogoj za to bi lahko bilo: dokazilo o prijavi na izobraževanje/usposabljanje, dokazilo o plačilu za izobraževanje/usposabljanje, dokazilo o prisostvovanju na izobraževanju/usposabljanju, dokazilo o dokončanju izobraževanja/usposabljanja.

Pogoj	Dokazila
e. ni v postopku prisilne poravnave, stečajnem postopku ali likvidacijskem postopku	Izpis iz evidenc AJPES
f. ni opustil poslovne dejavnosti	Izpis iz evidenc AJPES
g. prijavitelj ali odgovorna oseba prijavitelja ter konzorcijski partner ali odgovorna oseba konzorcijskega partnerja nista bila pravnomočno obsojena zaradi kaznivih dejanj v zvezi s poslovanjem, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku Republike Slovenije	Potrdilo Ministrstva za pravosodje
<i>II. Posebni pogoji za vse konzorzijske partnerje (prijavitelja in ostale konzorzijske partnerje)</i>	
a. operacija konzorcija se izvaja v statistični regiji, v kateri je sedež prijavitelja	Izjava o izpolnjevanju posebnih pogojev z dokazili – seznanitev z namero prijave na javni razpis
b. so registrirani v isti statistični regiji kot prijavitelj	
c. niso partnerji v drugem konzorciju za izvajanje javnega razpisa	
d. prijavitelj je z namero prijave na javni razpis seznanil vse ljudske univerze in srednje šole iz statistične regije	Vabila, liste prisotnih na organiziranih sestankih in izjava prijavitelja, da izpolnjuje vse posebne pogoje
e. konzorcijski partnerji se zavezujejo, da bodo zagotavljali dejavnost ISIO na celotnem območju oziroma delu statistične regije, za katero je izdelan elaborat, ne glede na sedež konzorcijskih partnerjev	
f. prijavitelj izrazi namero, da bo za čas trajanja operacije zaposlil vodjo oziroma koordinatorja projekta, ki izpolnjuje pogoje za organizatorja izobraževanja odraslih, ima pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovni izpit s področja vzgoje in izobraževanja	
g. konzorcijski partnerji izrazijo namero, da bodo za čas trajanja operacije zaposlili organizatorja izobraževanja odraslih s pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovnim izpitom s področja vzgoje in izobraževanja, ki bo izvajal svetovalno dejavnost na podlagi predmeta javnega razpisa	
h. konzorcijski partnerji soglašajo z elaboratom, ki pri razdelitvi sredstev upošteva število prebivalcev, ki jih bo posamezni konzorcijski partner pokril, kadrovske zmožnosti in izkušnje posameznega konzorcijskega partnerja	
i. konzorcijski partnerji podpišejo izjavo, da bodo sodelovali v strateškem partnerstvu, ki je v statistični regiji oblikovan po modelu izvajanja dejavnosti ISIO	
j. konzorcijski partnerji podpišejo izjavo, da bodo zagotavljali izpopolnjevanje zaposlenih najmanj po programu Andragoškega centra Slovenije in po programu konzorcija, ki je oblikovan za izvajanje operacij po tem javnem razpisu	

Vir: objava javnega razpisa.

V javnem razpisu je navedeno tudi, da lahko kot prijavitelj kandidira javni zavod, katerega temeljna dejavnost je izobraževanje odraslih, zato tudi to predstavlja pogoj.

Iz besedila javnega razpisa je mogoče razumeti, da mora prijavitelj oblikovati konzorcij, ki je sestavljen iz nosilca konzorcija (prijavitelja) in konzorcijskih partnerjev, zato je tudi oblikovanje konzorcija pogoj za kandidiranje na javnem razpisu²¹.

Ministrstvo je navedlo tudi pogoje za ugotavljanje upravičenosti projekta, določene v Merilih za izbor operacij v okviru operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020²² (v nadaljevanju: merila za izbor operacij):

- skladnost s cilji/rezultati na ravni prednostne osi in prednostne naložbe;
- izkazovanje realne izvedljivosti v obdobju, za katero velja podpora in ustreznost ter sposobnost upravičencev;
- izkazovanje ustreznosti ciljnih skupin.

2.1.2.a V reviziji smo preverili, ali so bili pogoji za kandidiranje preverljivi. Ugotovili smo, da je ministrstvo med pogoje uvrstilo dva takšna pogoja, ki ju ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisni dokumentaciji, oziroma na način, kot ju je ministrstvo preverjalo. Ta pogoja sta bila, da:

- prijavitelj in drugi konzorcijski partnerji niso bili za iste aktivnosti, ki so jih prijavi na tem javnem razpisu, sofinancirani iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna ali sredstev Evropske unije ter
- prijavitelj in drugi konzorcijski partnerji niso opustili poslovne dejavnosti.

V javnem razpisu ni bil določen način preverjanja morebitnega dvojnega financiranja. Preveritev morebitnega nastanka dvojnega financiranja je opravila članica komisije za vodenje postopka javnega razpisa, in sicer naj bi bila preveritev opravljena v spletni aplikaciji Supervizor²³ (oziroma aplikaciji ERAR). Ocenjujemo, da z navedeno preveritvijo ministrstvo ni moglo preveriti morebitnega dvojnega financiranja. V aplikaciji Supervizor bi ministrstvo lahko preverilo, ali so prijavitelji in konzorcijski partnerji že prejemniki drugih javnih sredstev, ni pa moglo potrditi, za kateri namen ali projekt so sredstva prejeli oziroma za katere upravičene stroške. V primeru, da bi v fazi izbora projektov ministrstvo s pomočjo uporabe aplikacije Supervizor ugotovilo, da možnost nastanka dvojnega financiranja obstaja, bi moralo pri plačnikih in prejemnikih sredstev podrobneje preveriti vsebino stroškov, povezanih s prejetimi javnimi sredstvi. Zgolj vpogled v aplikacijo Supervizor ministrstvu ne omogoča, da potrdi ali ovrže izpolnjevanje tega pogoja. Spoštovanje prepovedi dvojnega financiranja je ena izmed ključnih komponent zakonitosti financiranja projektov s proračunskimi sredstvi oziroma sredstvi evropske kohezijske politike, zato je pomembno, da proračunski uporabniki izvajajo ukrepe, s katerimi se zagotavlja spoštovanje te prepovedi.

²¹ V točki 13. javnega razpisa – Vsebina in priprava vloge na javni razpis je navedeno, da mora prijavitelj vlogi predložiti podpisano in žigosano konzorcijsko pogodbo, ki predstavlja eno od dokazil za preverjanje formalne popolnosti vloge.

²² Z dne 17. 4. 2015; [URL: http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/merila_jm_14_20_17-4-2015.pdf], 17. 6. 2019.

²³ Komisija za vodenje postopka javnega razpisa je razpolagala le z uradnimi zaznamki o preveritvi dvojnega financiranja v spletni aplikaciji Supervizor, ne pa tudi z dokumentacijo, ki bi dokazovala način in obseg preveritev.

Vendar je v fazi izbora vlog težko izvesti preveritve, na podlagi katerih bi bilo mogoče zagotoviti, da do dvojnega financiranja ni in tudi ne bo prišlo, saj informacijski sistemi²⁴ ne zagotavljajo dovolj podrobnih podatkov o izplačilih, da bi jih bilo možno neposredno povezati s prijavljenimi projekti. Zaradi zahtevnejše preverljivosti pogojev v zvezi s prepovedjo dvojnega financiranja menimo, da je ključna predvsem izjava²⁵ in pogodbeni zaveza prijavitelja, da do dvojnega financiranja ni in ne bo prišlo, ministrstvo pa mora predvsem v fazi izvajanja projekta zagotoviti, da do dvojnega financiranja ne pride. V tej fazi je namreč s kontrolo zahtevkov za izplačilo in možnostjo pridobivanja dodatnih informacij s strani upravičencev to lažje zagotavljati.

2.1.2.b Z javnim razpisom je bilo določeno, da se izpolnjevanje pogoja neopustitve poslovne dejavnosti ugotavlja z izpisom iz AJPES, pri čemer ministrstvo ni pojasnilo, kateri izpis oziroma podatek iz izpisa AJPES naj bi predstavljal dokaz o tem, da pravna oseba poslovne dejavnosti ni opustila. Na podlagi dokazil, ki so jih prijavitelji v skladu z objavljenim javnim razpisom predložili (zase in za konzorcijske partnerje), ni bilo mogoče v nobenem primeru potrditi izpolnjevanja omenjenega pogoja.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na to, da bo pripravilo jasna in natančna navodila za pripravo vloge, vključno z vsebino dokazil, na podlagi katerih se preverja izpolnjevanje pogojev. Če bo želelo preverjati, ali je prijavitelj opustil poslovno dejavnost, naj ministrstvo navede, kateri podatek predstavlja podlago za to preveritev.

2.1.2.c Ugotovili smo, da je ministrstvo med pogoji za kandidiranje navedlo tudi takšne pogoje, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti, ker so povezani s prihodnostjo ter dejansko predstavljajo zahteve, do uresničitve katerih naj bi prišlo šele kasneje, in sicer pred začetkom oziroma med izvajanjem operacije. Z javnim razpisom je bilo tako določeno, da morajo vsi konzorcijski partnerji med drugim izpolnjevati naslednje posebne pogoje, da:

- se zavezujejo, da bodo zagotavljali dejavnost ISIO na celotnem območju oziroma delu statistične regije, za katero je izdelan elaborat, ne glede na sedež konzorcijskih partnerjev;
- prijavitelj izrazi namero, da bo za čas trajanja operacije zaposlil vodjo oziroma koordinatorja projekta, ki izpolnjuje pogoje za organizatorja izobraževanja odraslih, ima pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovni izpit s področja vzgoje in izobraževanja;
- izrazijo namero, da bodo za čas trajanja operacije zaposlili organizatorja izobraževanja odraslih s pedagoško-andragoško izobrazbo in strokovnim izpitom s področja vzgoje in izobraževanja, ki bo izvajal svetovalno dejavnost iz predmeta tega javnega razpisa;
- podpišejo izjavo, da bodo zagotavljali izpopolnjevanje zaposlenih najmanj po programu Andragoškega centra Slovenije in po programih konzorcija, ki je oblikovan za izvajanje operacij po tem javnem razpisu.

²⁴ Kot so ERAR (aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji), MFERAC (enoten računovodski sistem), e-MA (aplikacija, namenjena podpori izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020).

²⁵ Ministrstvo je v javnem razpisu od prijavitelja in ostalih konzorcijskih partnerjev zahtevalo predložitev izjav o izpolnjevanju splošnih pogojev, s podpisom katerih so med drugim potrdili, da niso za iste aktivnosti, ki jih prijavljajo na javnem razpisu, sofinancirani iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna ali sredstev Evropske unije.

Menimo, da tistih zahtev, za katere se ne pričakuje, da jih bodo kandidati izpolnjevali že ob prijavi na javni razpis, ministrstvo ne sme v javnem razpisu obravnavati kot pogoje za kandidiranje na javnem razpisu. Te zahteve se morajo ustrezno odraziti v besedilu osnutka predvidene pogodbe, ki predstavlja sestavni del razpisne dokumentacije, in kasneje v besedilu podpisane pogodbe z izvajalcem.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na to, da pred objavo javnega razpisa natančno določi, kateri so pogoji za kandidiranje na javnem razpisu, ki jih bodo morali prijavitelji izpolnjevati ob prijavi na javni razpis, in katere so zahteve, ki jih bodo morali prijavitelji izpolnjevati, če bodo izbrani na javnem razpisu, njihovo izpolnjevanje pa bo ministrstvo ustrezno preverilo pred sklenitvijo pogodbe, med izvajanjem projekta oziroma ob predložitvi zahtevkov za sofinanciranje. Pred objavo javnega razpisa naj ministrstvo tudi preveri, če je za vsak pogoj navedlo dokazilo, na podlagi katerega bo izpolnjevanje pogoja preverjalo.

2.1.2.d Ministrstvo je v javnem razpisu navedlo, da je cilj javnega razpisa izvajati dejavnost informiranja in svetovanja po modelu Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih. Ministrstvo v objavi javnega razpisa ni opisalo modela Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih oziroma ni predstavilo, katere so komponente tega modela in katere od njih predstavljajo bistvo tega modela. Zaradi navedenega nismo mogli potrditi, da je ministrstvo med pogoji za kandidiranje navedlo vse pogoje, ki bi bili nujni za doseganje ciljev javnega razpisa ob upoštevanju modela Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih.

2.1.2.e Glede na navedbo v javnem razpisu, da se javni razpis izvaja v okviru specifičnega cilja: Izboljšanje kompetenc zaposlenih za zmanjšanje neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela, ocenjujemo, da bi za zagotovitev doseganja tega cilja ministrstvo moralo razpolagati z analizo, iz katere bi bilo razvidno, katere vrste kompetenc so tiste, ki bodo v posamezni statistični enoti zmanjšale neskladje med usposobljenostjo in potrebami trga dela. Poznavanje teh kompetenc je nujno, ker informiranje in svetovanje, ki vodi k izboljšanju kompetenc zaposlenih, ne prispeva k doseganju tega specifičnega cilja, če se neskladje med usposobljenostjo in potrebami trga dela ne zmanjša.

2.1.3 Merila za ocenjevanje

V reviziji smo preverili, ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva, povezana s cilji javnega razpisa in usklajena z merili za izbor operacij.

Z javnim razpisom je bilo določenih pet meril za izbor upravičencev, ki so podrobneje predstavljena v tabeli 6. Od petih meril sta dve merili razdeljeni na več segmentov oziroma podmeril.

2.1.3.a Od petih meril se eno nanaša na izkušnost oziroma sposobnost prijavitelja (izkušnje in usposobljenost prijaviteljev za izvedbo operacije), trije na vsebino projekta (kakovost, inovativnost, vključevanje ključnih deležnikov) ter eden na uravnotežen in trajnostni razvoj (prispevek k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter zagotavljanje trajnosti predvidenih učinkov in rezultatov). Merila razpisa so usklajena z merili za izbor operacij.

Skupaj je bilo mogoče doseči največ 94 točk. Na podlagi podmeril, ki se nanašajo na izkušnost prijavitelja, je bilo mogoče doseči največ 28 od 94 točk (29,8 odstotka vseh točk). 63,8 odstotka vseh točk,

ki jih je bilo mogoče doseči, to je 60 točk, se je nanašalo na vsebino projekta, ter 6,4 odstotka vseh točk, to je 6 točk, na uravnotežen in trajnostni razvoj. V javnem razpisu je bilo, kot je to razvidno iz tabele 6 v nadaljevanju, določeno, da bodo po ocenjevanju vlog po merilih v nadaljnjem postopku obravnavani prijavitelji, ki so dosegli najmanj 67 točk.

Tabela 6: Merila za izbor prijaviteljev

Merilo	Opis	Število točk
1. Kakovost predlaganega projekta		46
Analiza potreb statistične regije za izvajanje svetovanja na ravni projekta, s poudarkom na zaposlenih	Analiza potreb je celovita, potrebe po uvedbi operacije so utemeljene, vsi elementi so razdelani	10
	Analiza potreb je pri opredelitvi nekaterih elementov pomanjkljiva	5
	V analizi niso predeljeni vsi elementi	0
Vsebinski, organizacijski, terminski in finančni načrt projekta za konzorcij	Načrt ima podrobno in razumljivo razdelane vse potrebne elemente, ki so odlična podlaga za doseganje rezultatov	12
	Načrt ima pomanjkljivo razdelane potrebne elemente ali so le delno usklajeni	6
	Načrt nima izpolnjenih vseh potrebnih elementov	0
Načrt informiranja in promocije	Načrt je razdelan, vključuje ključne deležnike in je inovativen	4
	Načrt nima zadostnih elementov oziroma nezadovoljivo vključuje deležnike	0
Vsebinski, organizacijski in terminski načrt konzorcijskih partnerjev	Načrti vseh konzorcijskih partnerjev imajo podrobno in razumljivo razdelane vse potrebne elemente, ki so odlična podlaga za doseganje rezultatov	10
	Načrti konzorcijskih partnerjev imajo pomanjkljivo razdelane potrebne elemente ali so delno usklajeni	6
	Več kot polovica konzorcijskih partnerjev nima razdelanih vseh potrebnih elementov	0
Spremljanje doseganja pričakovanih kazalnikov učinka in kazalnikov rezultata	Načrt ima jasne cilje, strukturo in metodologijo	4
	Načrt ima pomanjkljive cilje, strukturo in metodologijo	2
	Načrt nima zadostnih sestavin	0

Merilo	Opis	Število točk
Prijavitelj ima uveden sistem samoevalvacije kakovosti	Da, načrt je razdelan	6
	Da, načrt je zadovoljivo razdelan	3
	Nima uvedenega sistema samoevalvacije kakovosti	0
2. Inovativnost		8
Inovativni pristopi pri organizaciji in izvedbi dejavnosti ISIO	Pristopi pri organizaciji in izvedbi dejavnosti ISIO izkazujejo izvirnost oziroma nadgradnjo obstoječih ukrepov	8
	Pristopi pri organizaciji in izvedbi dejavnosti ISIO izkazujejo minimalno nadgradnjo obstoječih ukrepov	6
	Pristopi pri organizaciji in izvedbi dejavnosti ISIO so nadaljevanje dosedanje prakse	2
3. Izkušnje in usposobljenost prijaviteljev za izvedbo operacije		28
Prijavitelj je bil nosilec ali konzorcijski partner v operacijah na podlagi operativnega programa 2007–2013 od leta 2008 do leta 2014, katerih predmet je bilo izvajanje svetovalne dejavnosti za odrasle oziroma izvajanje postopkov ugotavljanja in vrednotenja neformalno pridobljenega znanja	Izkušnje pri izvajanju treh in več operacij	6
	Izkušnje pri izvajanju dveh operacij	4
	Izkušnje pri izvajanju ene operacije	2
	Ni izkušenj	0
Sodelovanje prijavitelja v mednarodnih projektih od leta 2008 do leta 2014, katerih vsebina je bilo svetovanje v izobraževanju odraslih oziroma vrednotenje neformalnega znanja	Prijavitelj ima izkušnje pri izvajanju dveh in več projektov	6
	Prijavitelj ima izkušnje pri izvajanju enega projekta	3
	Prijavitelj nima izkušenj	0
Število zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas (druga bolonjska stopnja, pedagoško-andragoška izobrazba in strokovni izpit s področja vzgoje in izobraževanja na dan objave razpisa, brez direktorjev in učiteljev)	4 in več zaposlenih	6
	2 do 3 zaposleni	3
	1 zaposlen	1
Izkušnje organizatorjev izobraževanja odraslih za izvajanje predmeta javnega razpisa pri nosilcu in ostalih konzorcijskih partnerjih (točke se seštevajo)	Izvajajo dejavnosti ISIO	2
	Izvajanje svetovanja za ranljive skupine odraslih	2
	Izvajanje postopkov ugotavljanja in vrednotenja neformalnega znanja v okviru operacij Evropskega socialnega sklada	2
	Svetovanje za nacionalne poklicne kvalifikacije in drugo certificiranje	2
	Sodelovanje v mednarodnem projektu GOAL ¹⁾ v okviru Erasmus+	2

Merilo	Opis	Število točk
4. Vključevanje ključnih deležnikov		6
Načrt vključevanja ključnih deležnikov	Načrt jasno opredeljuje vlogo ključnih deležnikov v projektu	6
	Načrt pomanjkljivo opredeljuje vlogo ključnih deležnikov v projektu	3
	Načrt nezadovoljivo opredeljuje vlogo ključnih deležnikov v projektu	0
5. Prispevanje k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter zagotavljanje trajnosti predvidenih učinkov in rezultatov		6
Načrt uravnoteženega regionalnega razvoja, ki prispeva k doseganju področnih strategij, resolucij, nacionalnih programov in podobno	Operacija izkazuje prispevek k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter trajnost predvidenih učinkov in rezultatov	6
	Operacija ne izkazuje zadovoljivo prispevka k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter trajnosti predvidenih učinkov in rezultatov	3
	Operacija ne izkazuje prispevka k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter trajnosti predvidenih učinkov in rezultatov	0
Najvišje število točk		94

Opomba: ¹⁾ Angl.: *Guidance and Orientation for Adult Learners*.

Vir: objava javnega razpisa.

2.1.3.b Ugotovili smo, da vsa merila za ocenjevanje niso bila jasna. V nadaljevanju navajamo dva primera tovrstnih nejasnih meril, ki se nanašajo na vsebino projekta:

- Pri podmerilu Analiza potreb statistične regije za izvajanje svetovanja na ravni projekta, s poudarkom na zaposlenih je ministrstvo želelo, da prijavitelji opredelijo naslednje elemente: razvojne usmeritve statistične regije, izobrazbeno strukturo zaposlenih v regiji in po panogah ter panoge in organizacije, v katerih bo potekalo izvajanje dejavnosti ISIO. Največ točk je dobil projekt, pri katerem je bila analiza potreb celovita, pri katerem so bile potrebe po uvedbi operacije utemeljene in vsi elementi razdelani, Manj točk je dobil projekt, pri katerem je bila analiza potreb pri opredelitvi nekaterih elementov pomanjkljiva, nič točk pa je dobil projekt, pri katerem v analizi niso bili opredeljeni vsi elementi. Ugotovili smo, da z opredelitvijo elementov, ki naj bi jih posamezne analize zajemale, ministrstvo ni sledilo temu, da bi dejansko pridobilo analize, iz katerih bi bile razvidne potrebe statističnih regij za izvajanje svetovanja zaposlenim, kot je razvidno iz poimenovanja podmerila. Ocenili smo, da podmerilo tudi ni jasno, saj na podlagi upoštevanja navodil ministrstva, katere elemente morajo prijavitelji v elaboratu opredeliti, ministrstvo ne pridobi odgovora na vprašanje, kakšne so potrebe za izvajanje svetovanja zaposlenim v posamezni statistični regiji. Prav tako ni jasno, kaj pomeni, da so vsi elementi razdelani, kdaj je analiza potreb celovita in s čim se utemeljujejo potrebe po uvedbi operacije. Glede na to, da se je ministrstvo odločilo, da se bo operacija izvajala v vsaki statistični regiji, pri čemer je določilo tudi ciljne vrednosti števila vključenih v svetovalno dejavnost, je mogoče sklepati, da je

ministrstvo pred tem proučilo, da potrebe po uvedbi operacije v vseh statističnih regijah obstajajo, zato ni jasno, zakaj naj bi potrebe po uvedbi operacije utemeljevali prijavitelji. Zaradi nejasnosti merila nismo mogli potrditi povezanosti merila s ciljem javnega razpisa.

- Pri podmerilu Načrt informiranja in promocije je ministrstvo želelo, da načrt vsebuje sodelovanje z delodajalci, sindikati, zbornicami, društvi in drugimi deležniki ter sodelovanje na prireditvah Teden vseživljenjskega učenja in Festival za tretje življenjsko obdobje. Če je bil načrt razdelan in je vključeval ključne deležnike ter če je bil inovativen, je prejel 4 točke, če pa načrt ni imel zadostnih elementov oziroma ni zadovoljivo vključeval deležnikov, ni dobil nobene točke. Ker ministrstvo ni pojasnilo, kaj pomeni zadovoljivo vključevanje ključnih deležnikov, kaj pojmuje z elementi načrta ter koliko teh elementov je potrebnih, da so zadostni, smo ocenili, da podmerilo ni jasno.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na jasnost meril oziroma podmeril za ocenjevanje, pri čemer naj posebno pozornost nameni merilom, ki se nanašajo na kakovost projekta.

2.1.3.c Na objektivno ovrednotenje prijav vpliva jasnost meril oziroma enoznačno razumevanje načina ocenjevanja s posameznimi merili. Zaradi ugotovljene nejasnosti meril smo presodili, da so merila omogočala subjektivno ovrednotenje prijav. Primer takega merila je tudi merilo Prispevanje k uravnoteženemu regionalnemu razvoju ter zagotavljanje trajnosti predvidenih učinkov in rezultatov. Vsako vlogo sta ocenjevala dva ocenjevalca, tako da je skupna ocena predstavljala povprečje ocen obeh ocenjevalcev. Pri merilu Izkušnje in usposobljenost prijaviteljev za izvedbo operacije so podmerila omogočala objektivno ovrednotenje prijav.

2.1.3.d Ministrstvo mora za ocenjevanje vlog izbrati taka merila, ki so povezana s cilji javnega razpisa. Uporaba izbranih meril mora zagotavljati izbor projektov oziroma prijaviteljev take kakovosti, ki zagotavlja doseganje ciljev javnega razpisa.

Glede na merila, ki jih je v javnem razpisu določilo ministrstvo, naj bi zagotovilo predvsem kakovostno vsebino projekta, saj se kar 63,8 odstotka vseh točk, ki jih lahko prijavitelj doseže, nanaša na vsebino projekta (kakovost, inovativnost, vključevanje ključnih deležnikov). V manjšem delu se je ministrstvo osredotočilo na izkušnost oziroma sposobnost prijavitelja in v minimalnem delu na uravnotežen in trajnostni razvoj. Ocenjujemo, da bi izbor ustreznih meril, ki se nanašajo na vsako izmed vseh treh vrst meril, lahko zagotavljal doseganje ciljev javnega razpisa.

Nobeno izmed uporabljenih meril ni bilo neposredno povezano z doseganjem ciljev javnega razpisa, da bi več točk dobil projekt tistega prijavitelja, s katerim bi dokazal, da bo s svojimi aktivnostmi prispeval k preseganju ciljne vrednosti kazalnikov, določenih v javnem razpisu.

Ocenili smo, da so podmerila, na podlagi katerih naj bi se zagotovil izbor izkušenih oziroma sposobnih prijaviteljev, povezana s cilji javnega razpisa, saj izkušnost in sposobnost prijaviteljev pripomore k temu, da so cilji doseženi hitreje in z manj stroški.

2.1.3.e Na način, kot so bili določeni kriteriji in elementi za ocenjevanje posameznih meril, pri merilu Vključevanje ključnih deležnikov nismo mogli potrditi njegove jasne povezanosti s cilji javnega razpisa.

Glede na to, da je ministrstvo pri predmetu javnega razpisa navedlo, da k dejavnosti ISIO spada sodelovanje s ključnimi deležniki, to so podjetja, zbornice, sindikati, socialni partnerji, regionalne agencije in drugi deležniki na ravni statistične regije, je mogoče razumeti, da je to sodelovanje pomembno za doseganje cilja javnega razpisa. Pričakovali bi, da bo ministrstvo v javnem razpisu jasno navedlo, kaj je cilj sodelovanja prijavitelja s posameznimi skupinami deležnikov ter od prijaviteljev pri merilu Vključevanje ključnih deležnikov zahtevalo najmanj to, da svoje navedbe o sodelovanju oziroma o načinu sodelovanja s konkretnimi ključnimi deležniki podkrepijo s predložitvijo ustreznih dokumentov, na podlagi katerih bi pripravljenost deležnikov za sodelovanje tudi potrdili, ter da prijavitelji navedejo število zaposlenih v posameznih podjetjih iz statistične regije, za katere so podjetja potrdila, da potrebujejo dodatna usposabljanja, kvalifikacije ali prekvalifikacije, ter tudi navedejo vrste potrebnih dodatnih usposabljanj, kvalifikacij in prekvalifikacij zaradi potreb na delovnem mestu. Tako bi ministrstvo prispevalo k zagotavljanju cilja sodelovanja prijaviteljev z deležniki in zagotovilo večjo verjetnost doseganja cilja posameznega prijavitelja pri doseganju cilja javnega razpisa.

Poudarili bi, da je informacija o vrstah potrebnih usposabljanj, kvalifikacij ali prekvalifikacij zaradi potreb na delovnem mestu ključna za zagotovitev, da se dejavnost ISIO dejansko izvaja za ciljno skupino, ki je določena v javnem razpisu (zaposleni, ki potrebujejo dodatna usposabljanja, kvalifikacije ali prekvalifikacije zaradi potreb na trgu dela in delovnem mestu), ter da bi se z javnim razpisom prispevalo k specifičnemu cilju iz operativnega programa Izboljšanje kompetenc zaposlenih za zmanjšanje neskladij med usposobljenostjo in potrebami trga dela.

2.1.4 Mehanizmi za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo določilo primerne kazalnike za merjenje ciljev javnega razpisa in v pogodbah vzpostavilo zaveze, da jim izvajalci sporočajo podatke, potrebne za merjenje doseganja ciljev.

V točki 7.1. javnega razpisa sta navedena naslednja kazalnika za merjenje ciljev javnega razpisa:

1. število udeležencev, vključenih v dejavnost ISIO;
2. delež udeležencev, ki so se po zaključenem svetovanju vključili v formalno in neformalno izobraževanje oziroma usposabljanje ali v postopke za pridobitev kvalifikacije oziroma certifikata.

V javnem razpisu je določeno, da se za spremljanje prvega kazalnika uporabi Vprašalnik za spremljanje podatkov o udeležencih na operacijah, ki je priloga 8 navodila ministrstva, za spremljanje drugega kazalnika pa se uporabi Seznam kazalnikov, ki je priloga 9 razpisne dokumentacije (poglavje 2.2. Vprašalnik specifični kazalniki rezultata v dejavnosti ISIO), v katerem so navedeni naslednji kazalniki:

- delež oseb, vključenih v programe za dvig izobrazbene ravni;
- delež oseb, vključenih v programe za pridobitev splošnih kompetenc;
- delež oseb, vključenih v programe za pridobitev splošnih in poklicnih kompetenc (programi, ki niso javno veljavni);
- delež oseb, vključenih v postopke za pridobitev nacionalnih poklicnih kvalifikacij in temeljnih poklicnih kvalifikacij;
- delež oseb, vključenih v postopke pridobivanja drugih certifikatov (na primer slovenski in mednarodni certifikat tujih jezikov, ECDL²⁶ in drugi).

²⁶ Angl.: *European Computer Driving Licence* – Evropsko računalniško spričevalo.

S pogodbami o sofinanciranju operacij informiranja in svetovanja ter ugotavljanja in vrednotenja neformalno pridobljenega znanja v obdobju od leta 2016 do leta 2022 so se upravičenci zavezali, da bodo za spremljanje in vrednotenje operacije spremljali in ministrstvu zagotavljali podatke o doseganju ciljev in kazalnikov operacije, vključno s podatki, ki so podrobneje opredeljeni v prijavnici za projekt z elaboratom. Presodili smo, da je ministrstvo v javnem razpisu in v pogodbah določilo primerne kazalnike za merjenje ciljev javnega razpisa.

Upravičenec se je zavezal, da bo podatke o izvedbi operacije in rezultatih porabljenih sredstev zbiral in posredoval ministrstvu prek informacijskega sistema organa upravljanja v skladu z določili pogodbe in navodili ministrstva²⁷. O poteku aktivnosti/del in rezultatih porabljenih sredstev v fazi izvajanja operacije mora upravičenec poročati ministrstvu prek informacijskega sistema organa upravljanja redno na tri mesece v okviru zahtevkov za izplačilo, letno do 31. 1. za preteklo koledarsko leto in 15 dni po zaključku operacije pripraviti končno poročilo. Upravičenec se je zavezal, da bo po zaključku operacije, najkasneje do 31. 10. 2022, ministrstvu dostavil končno poročilo o operaciji. S pogodbo je določeno, da če se ugotovi, da upravičenec krši določila te pogodbe, ministrstvo odstopi od pogodbe in zahteva od upravičenca vračilo vseh prejetih sredstev, skupaj z zakonskimi obrestmi od dneva nakazila na transakcijski račun upravičenca do dneva vračila v proračun Republike Slovenije. S tem, ko je ministrstvo v pogodbi zavezalo upravičenca k zagotavljanju podatkov, ki se nanašajo na kazalnike, navedene v javnem razpisu, je vzpostavilo zaveze, da jim upravičenci sporočajo podatke, potrebne za merjenje ciljev.

2.2 Postopek izvedbe javnega razpisa

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila, pri čemer smo ugotavljali, če so bile spoštovane zahteve, določene s predpisi, besedilom javnega razpisa in razpisno dokumentacijo.

Za pripravo in izvedbo javnega razpisa je ministrstvo imenovalo dve šestčlanski strokovni komisiji, in sicer komisijo za vodenje postopka javnega razpisa in komisijo za ocenjevanje vlog. Na javni razpis je pravočasno prispelo 15 vlog. Komisija za vodenje postopka javnega razpisa je ugotovila, da je bilo sedem vlog (46,7 odstotka) formalno popolnih in primernih za ocenjevanje, osem vlog (53,3 odstotka) pa je bilo formalno nepopolnih in so jih morali prijavitelji dopolniti.

Komisija za ocenjevanje vlog je preverila, če so izpolnjeni splošni in posebni pogoji iz javnega razpisa, ter ugotovila, da vsi prijavitelji izpolnjujejo splošne oziroma posebne pogoje javnega razpisa.

2.2.a. Ministrstvo je v postopek ocenjevanja sprejelo tudi vloge prijaviteljev, ki niso bile popolne, oziroma vloge tistih prijaviteljev, ki niso izpolnjevali vseh pogojev:

- Ugotovili smo, da je ministrstvo v postopek ocenjevanja sprejelo vloge treh prijaviteljev, ki *niso predložili konzorcijskih pogodb*. Komisija za vodenje postopka javnega razpisa je sicer ugotovila, da navedeni trije prijavitelji niso oblikovali konzorcija, vendar je odločila, da se vloge upoštevajo v nadaljnjem postopku izbora, če je iz dokazil prijavitelja razvidno, da v statistični regiji ni izvajalcev, ki izpolnjujejo razpisne pogoje oziroma ker ne želijo sodelovati pri izvajanju tega javnega razpisa.

²⁷ Navodila Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za izvajanje operacij evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, št. 544-10/2015/2 z dne 11. 2. 2016. Navodila so del razpisne dokumentacije.

Komisija za ocenjevanje vlog je vloge navedenih prijaviteljev sprejela v postopek ocenjevanja, ker je ugotovila, da omenjeni prijavitelji niso mogli pridobiti konzorcijskih partnerjev. Pri tem je komisija upoštevala kot potencialne konzorcijske partnerje samo ljudske univerze in srednje šole iz posameznih statističnih regij, ne pa tudi drugih poslovnih subjektov, ki bi prav tako lahko z navedenimi prijavitelji oblikovali konzorcij. Za te prijavitelje je komisija za ocenjevanje vlog ugotovila, da niso mogli pridobiti konzorcijskega partnerja, ki bi imel na dan objave javnega razpisa zaposlenega najmanj enega organizatorja izobraževanja odraslih za polni delovni čas s pedagoško-andragoško izobrazbo in s strokovnim izpitom s področja vzgoje in izobraževanja in ki ni bil zaposlen prek javnih del.

- Med pogoji javnega razpisa je bil tudi pogoj, da ima prijavitelj *na dan podpisa izjave poravnane vse davke, prispevke in druge dajatve, določene z zakonom*. Kot dokazilo o izpolnjevanju navedenega pogoja so morali prijavitelji z vlogo na javni razpis predložiti potrdilo FURS. Eden od prijaviteljev navedenega potrdila ni predložil. Kljub temu komisija za ocenjevanje vlog v zapisniku, v katerem je med drugim navedla ugotovitve komisije po zaključenem ocenjevanju, ni navedla, da je ocenjevala tudi vlogo, ki ne vsebuje potrdila FURS²⁸. Sklep o izbiri prijavitelja je bil sicer izdan po prejemu potrdila FURS.
- Med pogoji javnega razpisa je bil pogoj, da ima prijavitelj in vsak konzorcijski partner na dan objave tega javnega razpisa *zaposlenega najmanj enega organizatorja izobraževanja odraslih*. Konzorcijski partner, ki je bil edini konzorcijski partner prijavitelja, ni imel zaposlenega organizatorja izobraževanja odraslih²⁹, zaradi česar ni izpolnjeval v javnem razpisu določenega pogoja. Prijavitelj posledično *ni izpolnjeval pogoja oblikovanja konzorcija s konzorcijskim partnerjem, ki izpolnjuje pogoje javnega razpisa*. Kljub temu je ministrstvo vlogo prijavitelja sprejelo v postopek ocenjevanja.

2.2.b. Vsako vlogo sta ločeno ocenila dva ocenjevalca. Skupna ocena vloge se je izračunala tako, da se je izračunalo povprečje ocen obeh ocenjevalcev. Komisija za ocenjevanje vlog je po zaključenem ocenjevanju ugotovila:

- skupne povprečne ocene se pri nobeni vlogi niso razlikovale za več kot 20 odstotkov, zato tretjemu ocenjevalcu ni bilo treba oceniti vlog,
- vseh 15 vlog je doseglo več kot 67 točk³⁰, kar pomeni, da so lahko bile obravnavane v nadaljnjem postopku.

Ministrstvo je vloge ocenjevalo po merilih, določenih v besedilu javnega razpisa in razpisni dokumentaciji. Pri preveritvi, ali je ministrstvo izdalo sklepe o izbiri projektov, ki so bili vsebinsko ustrezno obrazloženi in so vsebovali vse predpisane sestavine, nismo odkrili nepravilnosti.

2.2.c. Ugotovili smo, da za ocenjevanje vlog z uporabo podmerila Število zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas ministrstvo od prijaviteljev ni zahtevalo ustreznih dokazil. Ministrstvo je pri tem podmerilu dodeljevalo točke na podlagi navedb prijaviteljev o številu zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih, pri čemer pravilnosti navedb prijaviteljev ni preverilo. Vsi prijavitelji so sicer predložili ustrezna dokazila za vsaj enega zaposlenega organizatorja

²⁸ Ministrstvo je predložilo potrdilo FURS o plačanih obveznostih za navedenega prijavitelja, ki je bilo s strani FURS dostavljeno na ministrstvo 2 dni potem, ko je komisija v zapisniku navedla, da vloge izpolnjujejo splošne in posebne pogoje javnega razpisa.

²⁹ Iz pogodbe o zaposlitvi v vlogi na javni razpis navedenega organizatorja izobraževanja namreč izhaja, da ta zaposleni ne opravlja del na delovnem mestu organizator izobraževanja odraslih, ampak opravlja dela na delovnem mestu vodja medpodjetniškega izobraževalnega centra.

³⁰ Navedba komisije ni točna, saj je Ljudska univerza Krško dosegla 67 točk, vendar pa je bilo tolikšno število točk glede na določilo javnega razpisa dovolj za obravnavo vloge v nadaljnjem postopku.

izobraževanja odraslih pri prijavitelju, saj je bila predložitev dokazil za vsaj enega zaposlenega organizatorja izobraževanja odraslih pri prijavitelju zahteva ministrstva za popolnost vloge na javni razpis. Kljub temu da ministrstvo od prijaviteljev ni zahtevalo predložitve ustreznih dokazil za ocenjevanje vlog pri podmerilu Število zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas, smo ugotovili, da je pet od 15 prijaviteljev predložilo dokazila za vse v vlogi navedene zaposlene organizatorje izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas. Sedem prijaviteljev, ki so v vlogah navedli, da imajo več kot enega zaposlenega organizatorja izobraževanja odraslih, je predložilo dokazila za enega zaposlenega organizatorja odraslih za polni delovni čas. Dva prijavitelja sta predložila dokazila za dva zaposlena organizatorja izobraževanja odraslih, pri čemer je en prijavitelj v vlogi navedel, da ima zaposlene tri organizatorje izobraževanja odraslih, drugi pa je navedel, da jih ima štiri. Eden izmed prijaviteljev je predložil dokazila za tri izmed štirih v vlogi navedenih zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih. Ob upoštevanju predloženih dokazil smo za tri prijavitelje ugotovili, da so za podmerilo Število zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas prejeli več točk, kot bi jih glede na predložena dokazila lahko prejeli³¹.

Odsotnost zahteve po predložitvi dokazil za ustrezno ocenjevanje vlog pri podmerilu Število zaposlenih organizatorjev izobraževanja odraslih pri prijavitelju za polni delovni čas smo ocenili kot neustrezno oziroma pomanjkljivo pripravo javnega razpisa. Tovrstna pomanjkljivost bi lahko imela vpliv na izbor prijaviteljev na način, ki ni skladen z namenom uporabe tega merila (namen je, da prijavitelj dobi več točk, če ima dejansko zaposlenih več organizatorjev izobraževanja odraslih, in ne, če le navede, da ima več zaposlenih organizatorjev izobraževanja).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bo pri pripravi javnih razpisov v bodoče pozorno na to, da bo od prijaviteljev zahtevalo predložitev dokazil tudi pri merilih, kadar je to smiselno.

2.2.d. Komisija za vodenje postopka javnega razpisa se je seznanila s predlogom izbora prijaviteljev na javnem razpisu, ki ji ga je predala komisija za ocenjevanje vlog javnega razpisa, in sklenila, da bodo na podlagi predloga pripravljeni generalni sklepi o izboru prijaviteljev na javnem razpisu in posamični sklepi o izbiri, ki bodo posredovani v podpis ministrici.

³¹ Vsi trije so prejeli največje možno število točk pri tem merilu (6). Pri pregledu predložene dokumentacije, ki jo je prijavitelj Andrigoški zavod Maribor – ljudska univerza predložil za vse štiri v vlogi navedene organizatorje izobraževanja, smo ugotovili, da iz pogodbe o zaposlitvi enega izmed v vlogi navedenih organizatorjev izobraževanja izhaja, da ne opravlja del na delovnem mestu organizatorja izobraževanja odraslih, temveč opravlja dela na delovnem mestu pomočnika direktorja. Pri pregledu predložene dokumentacije, ki jo je prijavitelj Ljudska univerza Murska Sobota predložil za tri od štirih v vlogi navedenih organizatorjev izobraževanja, smo ugotovili, da iz pogodbe o zaposlitvi enega izmed v vlogi navedenih organizatorjev izobraževanja izhaja, da ne opravlja del na delovnem mestu organizator izobraževanja odraslih, temveč opravlja dela na delovnem mestu svetovalni delavec v izobraževanju odraslih – svetovalac. Pri pregledu predložene dokumentacije, ki jo je prijavitelj Ljudska univerza Koper predložil za vse štiri v vlogi navedene organizatorje izobraževanja, smo ugotovili, da iz pogodbe o zaposlitvi enega izmed v vlogi navedenih organizatorjev izobraževanja izhaja, da ne opravlja del na delovnem mestu organizatorja izobraževanja odraslih, temveč opravlja dela vodje izobraževanja in dela učitelja, ter da eden izmed v vlogi navedenih organizatorjev izobraževanja nima zahtevane pedagoško-andrigoške izobrazbe. Glede na predložena dokazila bi vsakemu od omenjenih prijaviteljev pripadale 3 točke in ne 6.

Ministrica je na podlagi predloga komisije za vodenje postopka javnega razpisa sprejela sklep, da se od 9.500.000 evrov sredstev, razpisanih z javnim razpisom, dodelijo sredstva v skupnem znesku 9.449.847 evrov, to je v višini vrednosti prispelih vlog na javni razpis.

Sredstva v navedeni višini so bila razdeljena med:

- 11 prijaviteljev v KRVS v vrednosti 5.697.419 evrov in
- štiri prijavitelje v KRZS v vrednosti 3.752.429 evrov.

Z navedenim sklepom je bilo določeno, da ministrstvo obvesti prijavitelje o izbiri javnega razpisa s posamičnimi sklepi o izbiri.

Na podlagi sklepa ministrice so bili prijavitelji obveščeni o izbiri na javnem razpisu s posamičnimi sklepi o izbiri. Sklepi o izbiri so bili vsebinsko ustrezno obrazloženi in izdani v roku, navedenem v javnem razpisu.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja *Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport* pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za financiranje dejavnosti informiranja in svetovanja ter za ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja od 2016 do 2022 v obdobju med 1. 1. 2015 in 30. 6. 2018.

V reviziji smo preverili aktivnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa. Ugotovili smo, da je bilo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa *delno uspešno*.

Cilja javnega razpisa izhajata iz Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020. Ocenili smo, da sta bila cilja v javnem razpisu določena delno ustrezno. Ugotovili smo, da sta bila cilja razpisa določena tako, da sta bila merljiva in časovno opredeljena, ne pa tudi nedvoumna.

Vsi pogoji za kandidiranje, ki jih je ministrstvo navedlo v javnem razpisu, so bili jasni. Ministrstvo je med pogoje uvrstilo tudi takšna pogoja, ki ju ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisni dokumentaciji, oziroma na način, kot ju je ministrstvo preverjalo. Ministrstvo je med pogoji navedlo tudi takšne zahteve, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti, ker so povezane s prihodnostjo oziroma naj bi do njihove uresničitve prišlo šele kasneje, in sicer pred oziroma med izvajanjem operacije. Ministrstvo v objavi javnega razpisa ni opisalo modela Informativno-svetovalna dejavnost v izobraževanju odraslih, zaradi česar nismo mogli potrditi, da je med pogoji za kandidiranje navedlo vse pogoje, ki bi bili nujni za doseganje ciljev javnega razpisa ob upoštevanju tega modela.

Pri pregledu meril za ocenjevanje smo ugotovili, da vsa merila za ocenjevanje niso bila jasna. Nekatera merila za ocenjevanje so omogočala subjektivno ovrednotenje prijav. Pri posameznih merilih nismo mogli potrditi njihove povezanosti s cilji javnega razpisa.

Ministrstvo je bilo pri vzpostavljanju primernih mehanizmov za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa uspešno. V javnem razpisu in v pogodbah je določilo primerne kazalnike za merjenje ciljev javnega razpisa, s pogodbeno zavezo upravičencev, da bodo zagotavljali podatke o kazalnikih, navedenih v javnem razpisu, pa je zagotovilo poročanje o primernih kazalnikih za merjenje ciljev javnega razpisa.

Ugotovili smo, da ministrstvo ni v celoti spoštovalo veljavnih postopkovnih pravil. V postopek ocenjevanja je sprejelo tudi vloge prijaviteljev, ki niso bile popolne, oziroma vloge tistih prijaviteljev, ki niso izpolnjevali vseh pogojev. Sklepi o izbiri projektov so bili vsebinsko ustrezno obrazloženi in so vsebovali vse predpisane sestavine.

4. PRIPOROČILA

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi javnih razpisov v bodoče:

- v dokumentaciji javnega razpisa navede vse dokumente oziroma dokazila (seznam), na podlagi katerih izbrani izvajalci poročajo ministrstvu o podatkih za izračun kazalnikov;
- cilje javnega razpisa določi tako natančno, da ne bodo dopuščali različnih razlag;
- pripravi jasna in natančna navodila za pripravo vloge, vključno z vsebino dokazil, na podlagi katerih se preverja izpolnjevanje pogojev. Če bo želelo preverjati, ali je prijavitelj opustil poslovno dejavnost, naj ministrstvo navede, kateri podatek predstavlja podlago za to preveritev;
- pred objavo javnega razpisa razmeji pogoje za kandidiranje na javnem razpisu, ki jih bodo morali prijavitelji izpolnjevati ob prijavi na javni razpis, od zahtev, ki jih bodo morali prijavitelji izpolnjevati, če bodo izbrani na javnem razpisu, njihovo izpolnjevanje pa bo ministrstvo ustrezno preverilo pred sklenitvijo pogodbe, med izvajanjem projekta oziroma ob predložitvi zahtevkov za sofinanciranje; prav tako naj preveri tudi, če je za vsak pogoj navedeno dokazilo, na podlagi katerega bo izpolnjevanje pogoja preverjalo;
- pozornost nameni jasnosti meril oziroma podmeril za ocenjevanje, pri čemer naj posebno pozornost nameni merilom, ki se nanašajo na kakovost projekta;
- od prijaviteljev zahteva predložitev dokazil tudi pri merilih, kadar je to smiselno.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
2. dr. Stanislavi Setnikar Cankar, priporočeno;
3. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
4. Klavdiji Perger, priporočeno;
5. dr. Maji Makovec Brenčič, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si