



Revizijsko poročilo

Uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za večjo zaposlenost v obdobju od leta 2016 do leta 2018



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.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost
in šport pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za
spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za
večjo zaposlenost v obdobju od leta 2016 do
leta 2018

Številka: 320-7/2018/37
Ljubljana, 17. julija 2019

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo uspešnost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: ministrstvo) pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za večjo zaposlenost od leta 2016 do leta 2018.

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

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnega razpisa delno uspešno. Ministrstvo je cilje v javnem razpisu določilo delno ustrezno. Cilji so bili v javnem razpisu določeni in so izhajali iz strateških dokumentov. Samo eden od štirih ciljev je bil določljiv, merljiv in časovno opredeljen, zato ministrstvo za preostale cilje ni moglo natančno določiti, s kakšnimi vrednostmi so bili doseženi oziroma kakšen je učinek razpisa glede teh ciljev.

Pogoji za kandidiranje iz javnega razpisa so bili povezani s cilji javnega razpisa. Nekateri pogoji niso bili jasni in preverljivi. Komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja treh pogojev dopuščena subjektivna presoja. Pogojev glede prepovedi dvojnega financiranja komisija pri izvedbi javnega razpisa ni mogla preveriti. Merila za ocenjevanje je ministrstvo določilo na način, ki je sicer ustrezno obravnaval vse pomembnejše vidike projektov, vendar pa se vsi cilji razpisa niso odražali v merilih na način, da bi izbor projektov v največji možni meri zagotovil doseganje vseh ciljev razpisa. Razpis ni vseboval nobenega merila, ki bi neposredno naslavljalo doseganje zelenega cilja razpisa, so se pa cilji razpisa v merilih odražali posredno predvsem prek ocenjevanja vsebine projekta in aktivnosti. Posamezna merila so zahtevala večjo stopnjo subjektivne presoje kot druga.

Ministrstvo je v pogodbah s prejemniki sredstev določilo primerne zaveze za doseganje enega cilja iz javnega razpisa: *zagotoviti večjo zaposljivost in zaposlenost ciljne skupine mladih tako v organizacijah mladinskega sektorja kot tudi izven*, za preostale cilje pa teh zavez ni določilo. Enako velja za vzpostavitev zavez glede sporočanja podatkov, potrebnih za merjenje doseganja ciljev, zato bo ministrstvo težko potrdilo, da je javni razpis doprinesel k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela, da so se okrepile kompetence mladih za aktivno državljanstvo ter da je doprinesel k večji usposobljenosti organizacij v mladinskem sektorju. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo postopkovna pravila. Nespoštovanje pravil, določenih v javnem razpisu, je bilo ugotovljeno predvsem pri upoštevanju datumov preverjanja pogojev v uradnih evidencah.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	7
1.3 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT	9
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	12
2. PRIPRAVA IN IZVEDBA JAVNEGA RAZPISA	13
2.1 PRIPRAVA JAVNEGA RAZPISA.....	13
2.1.1 Cilji javnega razpisa	13
2.1.2 Pogoji za kandidiranje.....	20
2.1.3 Merila za ocenjevanje	24
2.1.4 Mehanizmi za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa.....	29
2.2 POSTOPEK IZVEDBE JAVNEGA RAZPISA.....	31
3. MNENJE	34
4. PRIPOROČILA	36

1. UVOD

Revizijo smotrnosti poslovanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport 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., njegova sprememba pa 26. 7. 2018.

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 spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za večjo zaposlenost 2016–2018⁵ (v nadaljevanju: javni razpis). 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 vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega razpisa, katerega skupna okvirna vrednost razpoložljivih sredstev znaša 5.000.000 evrov.

Ministrstvo je junija 2016 objavilo javni razpis, na katerega so se lahko prijavi:

- organizacija v mladinskem sektorju, ki je pravna oseba zasebnega prava in je imela na dan objave razpisa status delovanja v javnem interesu po Zakonu o javnem interesu v mladinskem sektorju⁶ (v nadaljevanju: ZJIMS),

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. 320-7/2018/3 in sprememba št. 320-7/2018/9.

⁵ Uradni list RS, št. 41/16.

⁶ Uradni list RS, št. 42/10.

- mladinski svet, ki je bil na dan objave razpisa vpisan v register mladinskih svetov pri Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, Uradu Republike Slovenije za mladino (v nadaljevanju: urad za mladino), in
- javni zavod, ustanovljen po Zakonu o zavodih⁷, ki deluje v mladinskem sektorju in pri svojem delovanju izkazuje avtonomijo mladih v zavodu, ki je razvidna iz statuta organizacije.

Predmet javnega razpisa je bilo sofinanciranje projektov organizacij v javnem interesu v mladinskem sektorju, namenjenih kreptivi aktivnega državljanstva mladih za povečanje zaposljivosti in zaposlenosti mladih. Jedro razpisa predstavlja vključevanje in zaposlovanje ciljnih skupin, tako znotraj kot tudi izven mladinskega sektorja. Za doseg tega so se z javnim razpisom spodbujale inovativne oblike mladinskega dela z novimi pristopi pri reševanju problematike brezposelnosti mladih, ki pa imajo hkrati tudi širše učinke na področje mladinskega dela in mladinske politike. Z učinkovitim mladinskim delom in pobudami se spodbuja aktivno participacijo mladih, ki pa je ena izmed pomembnejših pojavnih oblik koncepta aktivnega državljanstva.

V besedilu javnega razpisa je navedeno, da se z vključevanjem različnih skupin mladih v mladinsko delo poleg kreptive vizije organizacije krepiti tudi mladinski prostor, saj se tako tem skupinam mladih omogoča, da ga oblikujejo in ga tako delajo pestrejšega. Posledično se lahko tak prostor boljše odziva na potrebe mladih, ki odraščajo in postajajo oblikovalci svoje skupnosti. Različne organizacije lahko z različnimi pristopi omogočijo in obogatijo možnosti za vse mlade. S kreptitvijo kakovosti mladinskega dela se lahko izboljšujejo prakse tudi na presečišču mladinskega dela in polja zaposlovanja. S kakovostnim mladinskim delom je zato mogoče prispevati k ciljem politik na področju zaposlovanja, z odpiranjem možnosti, da se v mladinsko delo vključujejo vsi mladi, pa tudi k ciljem politik na področju socialnega vključevanja. Kakovostno mladinsko delo je zato vedno v korist mladih, izboljšuje prostor in prakso mladinskega dela ter prispeva k širšim ciljem mladinske politike.

Ministrstvo je z javnim razpisom podprlo projekte, ki naj bi ob hkratnem upoštevanju in v skladu s predmetom, namenom in cilji razpisa pokrivali vsaj enega od naslednjih vsebinskih področij za dvig zaposljivosti in povečevanje zaposlenosti mladih, in sicer:

- izvajanje aktivnosti neformalnega izobraževanja v okviru mladinskega dela za krepitev kompetenc in opolnomočenje mladih ter prenos ustreznih znanj in kompetenc na mlade;
- krepitev kadrovskih, organizacijskih in programskih kapacitet organizacij v mladinskem sektorju za izvajanje mladinskega dela za boljše naslavljanje problema brezposelnosti mladih, prepoznavanje tega problema in aktivno reševanje življenjskih situacij mladih, povezanih z njihovim vstopanjem na trg dela, in
- mreženje med mladimi in mladih z relevantnimi organizacijami za zagotavljanje boljšega zaposlovanja mlade osebe.

Ciljna skupina javnega razpisa so bili mladi, stari od 15 do vključno 29 let. Pogoji za vključitev mlade osebe v operacijo je bil, da je na dan vključitve v operacijo stara vsaj 15 let in manj kot 30 let ter ni v delovnem razmerju v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih⁸ (v nadaljevanju: ZDR-1).

⁷ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

⁸ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

Z javnim razpisom je bilo treba doseči 464 zaposlitev. Glede na to, da se projekti izvajajo v vzhodni⁹ in zahodni¹⁰ kohezijski regiji, je bilo treba doseči 195 zaposlitev v vzhodni kohezijski regiji in 269 zaposlitev v zahodni kohezijski regiji¹¹.

Obdobje upravičenosti izdatkov (datum plačila računov oziroma verodostojnih knjigovodskih listin) je trajalo od datuma objave javnega razpisa (to je od 10. 6. 2016) do 31. 10. 2018.

1.3 Predstavitev Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport

Naloge na področju mladine v skladu z Zakonom o državni upravi¹² (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja ministrstvo. Mladinski sektor predstavljajo področja, kjer poteka proces oblikovanja in uresničevanja mladinskih politik in mladinsko delo. Med področja mladinskega sektorja spada tudi dostop mladih do trga delovne sile in razvoj podjetnosti mladih.

Obravnani javni razpis se pretežno financira iz sredstev Evropske unije in se izvaja v okviru Operativnega programa za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014–2020¹³ (v nadaljevanju: operativni program), zato je treba pri pripravi in izvedbi javnega razpisa upoštevati pravila Evropskega socialnega sklada, ki določajo pravice in dolžnosti posameznih akterjev na področju evropske kohezijske politike. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je na podlagi 123. člena Uredbe (EU) št. 1303/2013¹⁴ sprejela sklep, s katerim je v okviru večletnega finančnega okvira 2014–2020 za izvajanje operativnega programa imenovala organ upravljanja¹⁵ in organ nadzora in jima naložila, da vzpostavi sistem izvajanja evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Vlada je sprejela Uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev) in v njej določila posredniške organe za izvajanje kohezijske politike za cilj naložbe za rast in razvoj. V 10. členu uredbe o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev je določeno, da je ministrstvo eden od posredniških organov, ki opravlja v drugem in tretjem odstavku tega člena določene naloge na področju načrtovanja kohezijske politike ter način izbora in izvajanja operacij (javni razpisi, javni poziv ali neposredna potrditev

⁹ Statistične regije: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Posavska, Jugovzhodna Slovenija, Primorsko-notranjska.

¹⁰ Statistične regije: Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška, Obalno-kraška

¹¹ Način delitve sredstev po kohezijskih regijah glede na Izvedbeni načrt Operativnega programa je: 42 odstotkov za vzhodno kohezijsko regijo in 58 odstotkov za zahodno kohezijsko regijo od okvirne višine sredstev, ki so na razpolago za javni razpis.

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

¹³ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 9. 5. 2019.

¹⁴ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L, št. 347 z dne 20. 12. 2013).

¹⁵ Organ upravljanja je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK).

¹⁶ Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16 (69/16-popr.), 15/17, 69/17.

operacije)¹⁷. V 14. členu uredbe o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev je določeno, da se naloge udeležencev evropske kohezijske politike podrobneje uredijo v navodilih organa upravljanja, ki se objavijo na spletni strani skladov Evropske unije. SVRK je julija 2015 sprejela Navodila organa upravljanja o izpolnjevanju pogojev za opravljanje nalog posredniškega organa v programskem obdobju 2014–2020. V navodilih je navedeno, da bo nekatere naloge posredniškega organa lahko v skladu s 13. členom uredbe o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev opravljal tudi izvajalski organ¹⁸ kot posredni proračunski uporabnik, da pa organi v sestavi ministrstva ne nastopajo v vlogi izvajalskega organa, temveč se v delu, v katerem opravljajo naloge posredniškega organa, upoštevajo kot sestavni del pristojnega ministrstva oziroma posredniškega organa. Navedeno izhaja tudi iz dokumenta SVRK z naslovom Opis sistema upravljanja in nadzora za izvajanje Operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 za cilj "naložbe za rast in delovna mesta"¹⁹ (v nadaljevanju: opis sistema upravljanja in nadzora), v katerem je SVRK po posameznih organih, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, opredelila njihove naloge. V točki 10.2.1.1. opisa sistema upravljanja in nadzora je določeno, da je urad za mladino organ v sestavi ministrstva, ki se na področju evropske kohezijske politike obravnava kot notranja organizacijska enota ministrstva oziroma posredniškega organa.

V drugem in tretjem odstavku 10. člena uredbe o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev so določene naloge ministrstva v okviru načrtovanja evropske kohezijske politike ter načina izbora in izvajanja operacij evropske kohezijske politike. Urad za mladino se v tem delu obravnava kot notranja organizacijska enota ministrstva. V točki 10.2.1.2 opisa sistema upravljanja in nadzora je zapisano, da naloge priprave in izvajanja operacij opravljajo notranje organizacijske enote, ki so vsebinsko pristojne za posamezno operacijo²⁰. V tabeli 10.2.3 opisa sistema upravljanja in nadzora so opisane posamezne notranje organizacijske enote ministrstva, glavne naloge in predvideno število delovnih mest za potrebe izvajanja kohezijske politike ministrstva. Tudi v tej tabeli je urad za mladino opredeljen kot notranja organizacijska enota ministrstva, glavne naloge notranjih organizacijskih enot, ki so odgovorne za pripravo in izvajanje operacij, pa so naslednje:

- sodelovanje pri pripravi internih aktov, postopkovnikov in podobno na področju evropske kohezijske politike,
- sodelovanje pri pripravi drugih aktov s področja evropske kohezijske politike,
- priprava, pregled in izvajanje instrumentov v pristojnosti notranjih organizacijskih enot (javnih razpisov, pozivov, operacij),
- skrbništvo pogodb za operacije, ki so v pristojnosti notranjih organizacijskih enot, ter pomoč upravičencem in izvajalskim organom pri izvajanju operacij,

¹⁷ Cilj izvajanja evropske kohezijske politike je spodbujanje naložb za rast in delovna mesta ter zmanjševanje razvojnih razlik do razvitih regij Evropske unije ter med kohezijskima in razvojnima regijama v Republiki Sloveniji. Ta cilj se dosega z doseganjem ciljev in rezultatov iz operativnega programa ter s porabo sredstev evropske kohezijske politike v višini, kot jo določa Partnerski sporazum med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020 (2. člen uredbe o izvajanju postopkov pri porabi EU sredstev).

¹⁸ Izvajalski organi so posredni uporabniki po predpisih, ki urejajo javne finance, ki so pridobili soglasje organa upravljanja. Edini izvajalski organ ministrstva je Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije.

¹⁹ [URL: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/opis-sistema/osun-cistopis-final.pdf>], 8. 5. 2019.

²⁰ V tej točki je še navedeno, da je podrobnejša vsebina delitve nalog opredeljena v Priročniku MIZŠ za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020.

- zagotavljanje ustrezne revizijske sledi (vnos v informacijski sistem, zagotavljanje skladnosti in ažurnosti vnesenih podatkov in podobno),
- vsebinsko in finančno poročanje SVRK in finančni službi o izvajanju operacij za potrebe letnega poročanja in drugega poročanja Evropski komisiji, SVRK ter drugim institucijam ter izvedbenega načrta, ki se nanaša na notranjo organizacijsko enoto,
- sodelovanje pri vrednotenju instrumentov, operacij v pristojnosti notranjih organizacijskih enot,
- poročanje o nepravilnostih in izvajanje ukrepov za odpravo nepravilnosti v okviru operacij, ki jih pokriva notranja organizacijska enota,
- sodelovanje pri izvedbi revizij, preverjanj na kraju samem in drugih postopkih nadzora ter ukrepanje na podlagi končnih poročil,
- izvedba postopkov zaključevanja operacij v okviru notranje organizacijske enote za finančno perspektivo.

V tabeli 10.2.3 opisa sistema upravljanja in nadzora so opisane tudi glavne naloge ministra oziroma od njega pooblaščen osebe, in sicer je določeno, da odgovorna oseba ministrstva opravlja naslednje naloge za potrebe izvajanja kohezijske politike ministrstva:

- odloča o vsebinah izvajanja strukturnih skladov in razdelitvi finančnih sredstev,
- sprejme Priročnik MIZŠ,
- sprejme navodila za izvajanje operacij in druga navodila,
- sprejme sklep o začetku postopka in imenuje komisijo za izvedbo postopka javnega razpisa (v nadaljevanju: komisija),
- odloči o objavi javnega razpisa,
- izda sklep o izboru, zavrnitvi in zavrnjenju in podpiše pogodbo z upravičencem.

Glede na navedeno so naloge, povezane s pripravo in izvedbo posamezne operacije znotraj posredniškega organa, porazdeljene po posameznih notranjih organizacijskih enotah in službah posredniškega organa in so neločljivo povezane z ministrstvom, urad za mladino pa se v okviru evropske kohezijske politike ministrstva obravnava kot njegova notranja organizacijska enota. V skladu z 8. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev²¹ je urad za mladino organ v sestavi ministrstva, njegove naloge pa so:

- opravlja strokovne, upravne, organizacijske in razvojne naloge na področju mladinskega sektorja,
- spremlja položaj mladih in učinke ukrepov v mladinskem sektorju,
- opravlja nadzor nad uresničevanjem predpisov in ukrepov v mladinskem sektorju,
- sodeluje na mednarodni ravni v zadevah, ki se nanašajo na mladino, in
- opravlja druge naloge, določene z zakonom, ki ureja mladinski sektor.

V ZJIMS je določeno, da je organ, pristojen za uresničevanje javnega interesa v mladinskem sektorju na državni ravni, upravni organ, pristojen za mladino, njegove pristojnosti pa so:

- pripravlja predpise in ukrepe na področju mladinskega sektorja;
- zagotavlja finančno podporo mladinskim programom in programom za mlade (v nadaljevanju: programi v mladinskem sektorju);
- skrbi za in izvaja nadzor nad uresničevanjem predpisov in ukrepov v mladinskem sektorju;
- spremlja položaj mladih in učinke ukrepov v mladinskem sektorju;
- sodeluje s pristojnimi organi in drugimi subjekti v mladinskem sektorju;

²¹ Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17.

- sodeluje pri predstavljanju države v organih Evropske unije in Sveta Evrope ter na mednarodni ravni v zadevah, ki se nanašajo na mladino, in
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom.

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 njihovo izpolnjevanje preverljivo ter so bili 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 pa smo ugotavljali, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila.

2.1 Priprava javnega razpisa

Ministrstvo je 10. 6. 2016 objavilo javni razpis. Besedilo javnega razpisa skupaj z razpisno dokumentacijo je ministrstvo objavilo na svoji spletni strani²².

2.1.1 Cilji javnega razpisa

V reviziji smo preverili, ali so bili v javnem razpisu ustrezno določeni cilji, torej ali so bili določeni cilji razpisa in ali so izhajali iz strateških dokumentov ter operativnega programa. Poleg tega nas je zanimalo, ali je ministrstvo cilje razpisa določilo tako, da so bili določljivi, merljivi in časovno opredeljeni.

Z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna²³ so določeni dokumenti razvojnega načrtovanja, ki predstavljajo krovne usmerjevalne dokumente države. Podlage za vodenje mladinske politike so:

- Strategija razvoja Slovenije, ki je krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja;
- Resolucija o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022²⁴ (v nadaljevanju: ReNPM13-22) je temeljni programski dokument, ki opredeljuje prednostne naloge in ukrepe, ki so v javnem interesu v mladinskem sektorju; 24. 10. 2013 jo je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na podlagi 16. člena ZJIMS.

Za obdobje, v katerem je bil pripravljen in izveden javni razpis, strategija razvoja Slovenije ni bila sprejeta. Strategija razvoja Slovenije²⁵, ki jo je 23. 6. 2005 sprejela vlada, je veljala v obdobju od leta 2006 do leta 2013,

²² [URL: http://www.ursm.gov.si/si/javni_razpisi_in_objave/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=785], 8. 5. 2019.

²³ Uradni list RS, št. 54/10, 35/18.

²⁴ Uradni list RS, št. 90/13.

²⁵ [URL: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 8. 5. 2019.

Strategijo razvoja Slovenije 2030²⁶ pa je vlada sprejela šele 7. 12. 2017. V avgustu 2013 je sicer bil pripravljen osnutek Strategije razvoja Slovenije 2014–2020²⁷, ki pa ni bil sprejet. V osnutku niso bili opredeljeni cilji strategije, so pa identificirana štiri prioriteta področja. Na področju znanja in zaposlovanja je bilo med drugim določeno, da se želi pospešiti vstop mladih na trg dela, oblikovati ukrepe za prilagajanje delovnih mest in ustvariti pogoje za hitrejše in učinkovitejše prehajanje mladih iz izobraževanja v delo in obratno.

Temeljni cilj ReNPM13-22 je zagotoviti usklajeno izvajanje enotnega in pregledno urejenega sistema medresorskih prioritet in ukrepov, ki naj najboljše razmere oziroma ponudi rešitve problemov na ključnih točkah. Nacionalni program za mladino je tako imenovani horizontalni program, ker združuje ukrepe s področij, ki so v pristojnosti različnih ministrstev, da bi tako ustvaril kakovost, zagotovil njihovo usklajenost in vidnost. Resolucija vključuje naslednja področja in cilje področij:

- Področje 1: Izobraževanje (cilja: Izboljšanje kompetenčne opremljenosti mladih; Povečanje mednarodne mobilnosti mladih),
- Področje 2: Zaposlovanje in podjetništvo (cilji: Olajšati mladim začetek delovne kariere; Izboljšanje kakovosti zaposlitev; Omogočiti lažje usklajevanje poklicnega ter zasebnega življenja),
- Področje 3: Bivajnske razmere mladih (cilji: Zagotavljanje kapacitet in sistemsko urejena dostopnost stanovanj za mlade, Dostopnost stanovanj za mlade),
- Področje 4: Zdravje in dobro počutje (cilji: Spodbujanje telesne dejavnosti, uravnoveženega prehranjevanja in vzdrževanja priporočene telesne teže, Preprečevanje kajenja, rabe alkohola in drog, zagotavljanje zdrave in varne zabave ter obvladovanje nasilja, povezanega s športom, in vandalizma, Krepitev skrbi za spolno in reproduktivno zdravje, Krepitev pozitivnega duševnega zdravja in zmanjševanje umrljivosti zaradi samomora, Zagotavljanje višje ravni varnosti in zdravja pri delu, Izboljšanje prometne varnosti ter zmanjšanje števila poškodb in smrti mladih v prometu, – Izboljšanje potovalnih navad med mladimi kot zaveza k trajnostni mobilnosti, Zmanjševanje vplivov spreminjajočega se okolja na zdravje mladih),
- Področje 5: Mladi in družba ter pomen mladinskega sektorja (cilji: Spodbujanje participacije in zastopanosti mladih žensk in moških, Spodbujanje ustanavljanja in razvoja organizacij v mladinskem sektorju, razvoja ključnih področij mladinskega sektorja ter zagotavljanje delovanja neorganizirane mladine, Spodbujanje vključevanja v mednarodno mladinsko delo in učnih mobilnosti, Okrepitev segmenta raziskav in analiz, Spodbujanje prostovoljstva med mladimi, Spodbujanje trajnostnega načina družbenega delovanja s poudarkom na prehodu v nizkoogljično družbo in zeleno gospodarstvo, Večja socialna vključenost mladih z manj priložnostmi),
- Področje 6: Kultura, ustvarjalnost, dediščina in mediji (cilja: Skrb za dostopnost kakovostne kulturne ponudbe, Skrb za pismenost).

²⁶ [URL: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/Strategija_razvoja_Slovenije_2030/], 8. 5. 2019.

²⁷ [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf], 8. 5. 2019.

Javni razpis se pretežno financira iz sredstev Evropske unije, in sicer iz sredstev Evropskega socialnega sklada, izvaja pa se v okviru operativnega programa. Operativni program vsebuje 11 prednostnih osi/tematskih ciljev²⁸, znotraj katerih se lahko financirajo ukrepi evropske kohezijske politike tako, da se z njimi prispeva k skupnemu doseganju ciljev Strategije Evrope 2020²⁹. Obravnavani javni razpis se izvaja v okviru prednostne osi: 8. Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile, prednostne naložbe: 8.2 Trajnostno vključevanje mladih na trg dela, predvsem tistih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, vključno z mladimi, ki so izpostavljeni socialni izključenosti, in mladimi iz marginaliziranih skupnosti, vključno prek izvajanja jamstva za mlade, specifičnega cilja: 8.2.1 Znižanje brezposelnosti mladih. V okviru tega cilja se kot rezultat pričakuje *povečanje deleža zaposlenih od vključenih mladih v ukrepe na trgu dela*, določeni pa so naslednji kazalniki:

- povprečno število posvetovanj na svetovalca,
- delež mladih, starih od 15 do 29 let, zaposlenih ob izhodu (spodbude za zaposlitev) in
- delež mladih, starih od 15 do 29 let, zaposlenih ob izhodu (izobraževanje ali usposabljanje).

Poleg tega je v operativnem programu navedeno, da se bodo s sredstvi Evropskega socialnega sklada izvajali ukrepi na trgu dela, katerih rezultat bo zagotovitev mladim brezposelnim čim prejšnjo in kakovostno zaposlitev. Pri tem se bo večina ukrepov izvajala za celotno Slovenijo, delež vključenih v posamezen ukrep pa bo praviloma višji v vzhodni kohezijski regiji.

Predmet javnega razpisa je bil sofinanciranje projektov organizacij v javnem interesu v mladinskem sektorju, namenjenih krepitvi aktivnega državljanstva mladih za povečanje zaposljivosti in zaposlenosti mladih. V javnem razpisu je bilo določeno, da bi morali biti podprti projekti, ki so ob hkratnem upoštevanju in v skladu s predmetom, namenom in cilji razpisa pokrivali vsaj enega od naslednjih vsebinskih področij razpisa za dvig zaposljivosti in povečevanje zaposlenosti mladih, in sicer:

- izvajanje aktivnosti neformalnega izobraževanja v okviru mladinskega dela za krepitev kompetenc in opolnomočenje mladih ter prenos ustreznih znanj in kompetenc na mlade;
- krepitev kadrovske, organizacijske in programske kapacitete organizacij v mladinskem sektorju za izvajanje mladinskega dela za namen boljšega naslavljanja problema brezposelnosti mladih, prepoznavanje tega problema in aktivno reševanje življenjskih situacij mladih, povezanih z njihovim vstopanjem na trg dela;
- mreženje med mladimi in mladih z relevantnimi organizacijami za zagotavljanje boljšega zaposlovanja mlade osebe.

²⁸ 1. Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnosti in ozelenitev gospodarstva; 2. Povečanje dostopnosti do informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti; 3. Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast; 4. Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja; 5. Prilagajanje podnebnim spremembam; 6. Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti; 7. Gradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti; 8. Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile; 9. Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine; 10. Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost; 11. Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju nevladnih organizacij ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev.

²⁹ [URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_sl], 9. 5. 2019.

V obravnavanem javnem razpisu so določeni naslednji cilji:

- zagotoviti večjo zaposljivost in zaposlenost ciljne skupine mladih tako v organizacijah mladinskega sektorja kot tudi izven,
- prispevati k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela,
- okrepiti kompetence mladih za aktivno državljanstvo in spodbuditi družbeno priznanje teh kompetenc,
- usposobiti organizacije v mladinskem sektorju za naslavljanje in reševanje problema brezposelnosti mladih in s tem na trajnostni način okrepiti kompetence mladinskih delavcev, mladinsko delo in njegov družbeno-gospodarski potencial.

2.1.1.a Cilji, ki so bili določeni v javnem razpisu, so izhajali iz ciljev, ki so določeni v strateških dokumentih, in sicer iz ReNPM13-22 (predvsem naslednji cilji: Izboljšanje kompetenčne opremljenosti mladih, Olajšati mladim začetek delovne kariere, Izboljšanje kakovosti zaposlitev, Spodbujanje ustanavljanja in razvoja organizacij v mladinskem sektorju) ter iz operativnega programa.

Da smo lahko ugotovili, ali so cilji, ki so določeni v javnem razpisu, določljivi, merljivi in časovno opredeljeni, smo proučili tudi kazalnike, ki jih je ministrstvo določilo za presojanje doseganja ciljev. V razpisu je bilo navedeno, da sta dva obvezna kazalnika, ki ju upravičenec³⁰ mora doseči, in sicer:

1. število mladih, starih 15–29 let, ki se zaposlijo (spodbude za zaposlitev)

V kazalnik števila mladih, starih 15–29 let, se šteje zaposlitev vsake mlade osebe, ki izpolnjuje pogoje tega javnega razpisa, vključene v projekt oziroma projektne aktivnosti³¹. V razpisu je bilo navedeno, da bo ministrstvo s tem kazalnikom prispevalo k uresničevanju ciljev operativnega programa, zato se bodo natančno spremljale vse vključitve mladih in se bodo glede na predviden rezultat kazalnika učinka spremljali tudi po izhodu iz operacije. Upravičenec zajema podatke o statusu na trgu dela vseh udeležencev ob vključitvi v operacijo, ob zaključku sodelovanja oziroma izhoda udeleženca iz operacije (na primer ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi) in po zaključku sodelovanja oziroma izhoda udeleženca iz operacije (štiri tedne in šest mesecev po izhodu udeleženca iz operacije). Kazalnik rezultata se meri štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije.

2. število mladih, starih 15–29 let, vključenih v projektne aktivnosti

Poleg spremljanja kazalnika število mladih, starih 15–29 let (spodbude za zaposlitev) je ministrstvo v javnem razpisu določilo še kazalnik število mladih, starih 15–29 let, vključenih v projektne aktivnosti operacije. Prijavitelj regionalnega projekta (sklop A) mora v projektne aktivnosti vključiti najmanj

³⁰ V Navodilu za prijavo na javni razpis za spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za večjo zaposlenost 2016–2018 (v nadaljevanju: navodilo za prijavo na javni razpis) je določeno, da izbrani prijavitelj postane upravičenec, ko z ministrstvom podpiše pogodbo.

³¹ V navodilu za prijavo na javni razpis je določeno, da se pri kazalniku število zaposlitev mladih kot zaposlitev šteje zaposlitev oziroma delovno razmerje v skladu z ZDR-1: pogodba o zaposlitvi za nedoločen čas, pogodba o zaposlitvi za določen čas, pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, samozaposlitev, pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku (na primer na podlagi napotitve s strani agencije), pogodba o zaposlitvi zaradi opravljanja javnih del in druge vrste zaposlitve v skladu z zakonom. V kvoto doseganja kazalnika se šteje zaposlitev vodje projekta in/ali strokovnega sodelavca na novo ustvarjenem delovnem mestu (spodbude za zaposlitev), ki izpolnjuje pogoje tega javnega razpisa za vključitev v operacijo.

18 udeležencev, prijavitelj nacionalnega projekta (sklop B) pa najmanj 32 udeležencev. Izbrani prijavitelj mora kazalnik obvezno spremljati, o njem agregirano sproti poročati ob vsakem zahtevku za izplačilo, na letni ravni ter ob zaključku operacije in ga po zaključku operacije tudi v celoti doseči. Upravičenec/prijavitelj in udeleženec sta morala podpisati Dogovor o vključitvi v operacijo, v katerem sta opredelila medsebojne pravice in obveznosti v času trajanja projektnih aktivnosti operacije in po njihovem zaključku. S tem dogovorom se je upravičenec/prijavitelj zavezal, da bo udeleženca vključil v projektne aktivnosti operacije, udeleženec pa, da bo z vključitvijo sodeloval oziroma se udeleževal projektnih aktivnosti operacije.

Določeno je, da morata biti oba kazalnika ob koncu izvajanja projekta v celoti dosežena. V primeru nedoseganja v prijavi določenih kazalnikov učinka in rezultata, se od upravičenca lahko zahteva vračilo sredstev v primerljivem deležu.

Oba kazalnika sta bila namenjena merjenju doseganja prvega cilja razpisa *zagotoviti večjo zaposljivost in zaposlenost ciljne skupine mladih tako v organizacijah mladinskega sektorja kot tudi izven*. Prvi cilj je v povezavi s kazalnikoma določen tako, da je:

- razumljiv – doseči nove zaposlitve in večjo zaposljivost,
- merljiv – kazalnik določa natančno število zaposlitev (skupaj 464 zaposlitev³²) in število vključenih v projekte (povezava s točko 2.1.1.c tega poročila) ter
- časovno opredeljen – kazalnika morata biti ob koncu izvajanja projekta v celoti dosežena³³.

Ministrstvo je v javnem razpisu določilo še tri cilje, ki so opredeljeni na drugačen način kot prvi cilj, saj niso konkretizirani do takšne ravni, da bi bilo omogočeno neposredno ocenjevanje njihovega doseganja. Gre za cilje:

- prispevati k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela,
- okrepiti kompetence mladih za aktivno državljanstvo in spodbuditi družbeno priznanje teh kompetenc,
- usposobiti organizacije v mladinskem sektorju za naslavljanje in reševanje problema brezposelnosti mladih in s tem na trajnostni način okrepiti kompetence mladinskih delavcev, mladinsko delo in njegov družbeno-gospodarski potencial.

Navedeni cilji so sicer ustrezni cilji ministrstva na področju razvoja mladinske politike, vendar so opredeljeni na zelo splošni ravni in zato ne omogočajo neposrednega merjenja izidov razpisa. Ker cilji niso konkretizirani in pričakovani izidi niso določeni, tudi časovna opredelitev doseganja ciljev ne bi bila smiselna.

³² Kazalnik 464 zaposlitev je bil določen v 4. spremembi izvedbenega načrta Operativnega programa za izvajanje kohezijske politike 2014–2020, ki je bil potrjen 8. 1. 2016, izhaja pa tudi iz analize potreb področja, v kateri se je poleg vsebinske analize potreb določila ocena predvidenih stroškov in posledično vrednost načrtovanega kazalnika.

³³ V kvoto doseganja kazalnika se štejejo zaposlitve udeležencev, vključenih v projektne aktivnosti, ko se zaposlijo kadarkoli v času trajanja operacije in kjerkoli na trgu dela s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi po ZDR-1. Kazalnik rezultata se meri štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije.

Pojasnilo ministrstva

V okviru opredelitve ciljev javnega razpisa gre za dve kategoriji ciljev. V prvo kategorijo sodi prvi cilj (zagotoviti večjo zaposlenost ciljne skupine mladih), opredeljen s kazalniki, ki jih ministrstvo zahteva od prijaviteljev, in je torej vezan v celoti in izključno na izvedene aktivnosti posameznih sofinanciranih operacij, ki jih izvajajo upravičenci. V drugo kategorijo pa sodijo preostali cilji, določeni v javnem razpisu, ki jih spremlja ministrstvo in ki so sicer odvisni od izvedenih aktivnosti upravičencev, vendar so zastavljeni širše in predvsem kot kombinacija vseh izvedenih aktivnosti v razmerju s splošnim stanjem v okviru mladinske politike (pristopi k zaposlovanju mladih, krepitev kompetenc in posledično zaposljivost mladih, usposobljenost organizacij). Te cilje pa lahko meri le ministrstvo, in sicer s pomočjo anket, intervjujev oziroma s pomočjo vrednotenj/evalvacij, ki so na področju evropske kohezijske politike v vsakem primeru obvezen element procesa javno-političnega cikla. Ministrstvo želi poudariti, da je v praksi nemogoče pričakovati, da se bodo na ravni posameznega javnega razpisa za vse cilje (in posledično upravičene ukrepe/aktivnosti) opredelili v celoti le kvantificirani kazalniki učinka in rezultata. To bi lahko pripeljalo do omejevanja morebitnih prijaviteljev na razpis, saj bi s konkretizacijo ciljev lahko prišlo od omejevanja vsebin, ki bi jih v okviru projektov bilo mogoče prijaviti na razpis. Če bi prišlo do omejevanja vsebin, pa se prijavitelji s specifičnimi projekti, ki ne bi bili v celoti skladni s konkretnimi cilji, ne bi mogli prijaviti na razpis. Ravno temu pa se je ministrstvo želelo izogniti in je vsebino projektov ter izbor aktivnosti v celoti prepustilo prijaviteljem, ki so tako imeli proste roke pri iskanju inovativnih rešitev, kar je bilo navsezadnje tudi eno izmed meril v razpisu.

Navedeni cilji v večji meri kot pričakovanja v zvezi s konkretnim razpisom opredeljujejo pričakovanja oziroma zelene učinke, h katerim ministrstvo stremi na področju mladinske politike kot celote. Cilji pa poudarijo kontekst, v katerem je bil objavljen javni razpis, in s tem predstavljajo namen javnega razpisa. Revidirani javni razpis je zgolj eden izmed ukrepov, s katerimi ministrstvo skuša doseči te cilje, zato bi bilo treba določiti tudi bolj konkretizirane cilje (vezane na javni razpis), katerih izide bi bilo mogoče izmeriti in posledično oceniti tudi vpliv izidov razpisa na doseganje zelenih učinkov na področju mladinske politike. Pri določanju konkretiziranih, merljivih ciljev ima ministrstvo proste roke, tako glede njihovega števila kot tudi glede njihove vsebine, vse dokler so usklajeni z namenom razpisa oziroma cilji razvoja mladinske politike kot celote. To ministrstvu omogoča, da tudi bolj konkretizirane cilje opredeli na način, ki ne bo omejevalen do potencialnih prijaviteljev.

2.1.1.b Javni razpis je v okviru kazalnika obveznih zaposlitev mladih določal tudi kazalnik rezultata, ki se je meril štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije. Izhod udeleženca iz operacije predstavlja tudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Vsak upravičenec, ki je prijavil regionalni projekt, je moral zadostiti pogoju, da je štiri tedne ohranil najmanj 13 (vzhodna kohezijska regija) oziroma 14 zaposlitev (zahodna kohezijska regija), vsak upravičenec, ki je prijavil nacionalni projekt, pa najmanj 24 zaposlitev³⁴. Ocenjujemo, da tovrstni kazalnik rezultata ne zagotavlja zadostne ciljne usmerjenosti projektov k ustvarjanju pogojev za dolgotrajnejšo zaposlitev mladih udeležencev projekta. Upravičenec je namreč dosegel kazalnik učinka in kazalnik rezultata že z enomesečno zaposlitvijo – s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi je bil dosežen kazalnik učinka (sklenitev pogodbe o zaposlitvi predstavlja tudi izstop udeleženca iz operacije), kazalnik rezultata pa je bil dosežen že po štirih tednih ohranitve te zaposlitve. V javnem razpisu je sicer predviden tudi zajem podatkov šest mesecev po izhodu iz operacije, vendar ti podatki ne

³⁴ Kot ohranitev zaposlitve se je štela vsaka posamezna zaposlitev, ki je trajala še štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije. Kazalniki rezultata in učinka in način njihovega merjenja ter doseganja izhajajo le iz operativnega programa in predpisov, ki jih je sprejela Evropska unija (Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006, Uradni list EU, št. L 347 z dne 20. 12. 2013), drugih kazalnikov pa ministrstvo v razpisu ni določilo.

služijo oceni doseganja rezultatov razpisa in v zvezi z njimi ni vzpostavljena nobena obveza³⁵ za upravičenca. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo za merjenje učinka in rezultata projekta oblikovati kazalnike, ki bi bolj poudarjali trajnost zaposlitve, in bi tako s projektom v večji meri prispevalo tudi k cilju zagotovitve boljše zaposlenosti mladih ter večje kakovosti teh zaposlitev, kar je tudi namen operativnega programa³⁶.

2.1.1.c Drugi kazalnik število mladih, starih 15–29 let, vključenih v projektne aktivnosti operacije, oziroma udeleženci je v javnem razpisu naveden na način, ki ne omogoča natančne določljivosti oziroma je pomanjkljivo pojasnjen, saj ministrstvo ni navedlo pogoja (ali več njih), ki mora biti izpolnjen, da se oseba, stara od 15–29 let, prišteva med vključene v projektne aktivnosti operacije. V javnem razpisu ni navedeno, kdaj se šteje, da je oseba, stara 15–29 let dosegla status "udeleženec". V navodilu za prijavo na javni razpis je navedeno, da vključenost udeleženca v projektne aktivnosti operacije pomeni, da udeleženec sodeluje oziroma se udeležuje projektne aktivnosti operacije za namen povečevanja njegove zaposljivosti in zaposlenosti oziroma zagotovitve njegove zaposlitve, ni pa določeno, na koliko projektne aktivnosti mora sodelovati, da doseže status "udeleženca". Ker ni določeno, v koliko aktivnosti mora biti udeleženec vključen, da prijavitelj izpolnjuje cilj o številu vključenih v aktivnosti, bi prijavitelj lahko ta cilj dosegel že, če bi vključil udeleženca, ki se udeleži samo ene aktivnosti operacije.

Samo en cilj javnega razpisa je določen tako, da je določljiv, merljiv in časovno opredeljen. Trije cilji niso bili konkretizirani do te mere, da bi jih bilo mogoče po koncu razpisa neposredno izmeriti, zato tudi kazalniki niso bili določeni.

Pojasnilo ministrstva

Tri cilje, ki nimajo določenih kazalnikov, bo ministrstvo izmerilo s pomočjo evalvacij, katerih namen je izboljšanje kakovosti zasnovane in izvajanja projektov ter ocena njihove uspešnosti, učinkovitosti in vpliva. Evalvacije omogočajo, da se identificirajo in ocenijo učinki, na katere ne vpliva le izvedba operacij, temveč tudi drugi zunanji dejavniki. Razlika med situacijo pred in po naložbi ni enaka vplivu intervencije, temveč nanjo vpliva prispevek izvajanja ukrepov in prispevek drugih dejavnikov in vplivov. V letu 2019 je predvidena evalvacija z naslovom Vrednotenje uspešnosti ukrepov za trajnostno vključevanje mladih na trg dela, ki bo skozi različne ravni podala odgovore na vprašanja, kaj in zakaj deluje na področju krepitev usposobljenosti in zaposljivosti mladih, in sicer z vidika posameznika (mladi, vključeni v evalvirane projekte, in drugi potencialni udeleženci), z vidika organizacije v vlogi delodajalca (organizacije, ki delujejo v mladinskem in nevladnem sektorju) ter z vidika načrtovanja politik (vloga podpore pri razvoju "tailor made" programov, inovativnih projektov in pri razvijanju kompetenc in pristopov pri iskanju zaposlitve).

Evalvacija, ki jo načrtuje ministrstvo, bo lahko podala širšo sliko uspešnosti na področju izvajanja mladinske politike, njen namen ne bo ocena doseganja ciljev konkretnega javnega razpisa. Menimo, da je evalvacija koristno in nujno orodje za oceno učinkov celotnega skupka ukrepov, ki jih je ministrstvo izvedlo, upošteva tudi zunanje dejavnike, na katere ministrstvo neposredno ni imelo vpliva, vendar pa ne bo podala odgovora, v kakšni meri so k temu prispevali projekti, ki so bili financirani v okviru revidiranega razpisa.

³⁵ Razen obveze poročanja.

³⁶ Prednostna os 8, prednostna naložba 8.2, specifični cilj: 8.2.1 – Znižanje brezposelnosti mladih.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v javnih razpisih cilje konkretizira do te mere, da jih bo mogoče meriti in časovno opredeliti, ter za tako opredeljene cilje določi tudi kazalnike, ki bodo merjenje omogočili.

2.1.2 Pogoji za kandidiranje

V reviziji smo preverili, ali so bili pogoji za kandidiranje jasni in je bilo njihovo izpolnjevanje preverljivo ter ali so bili povezani s cilji javnega razpisa.

Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu morajo biti jasni, njihovo izpolnjevanje mora biti v celoti preverljivo (na podlagi predložene listinske dokumentacije oziroma v postopku pridobivanja podatkov po uradni dolžnosti) ter iz njih morajo nedvoumno izhajati zahteve, ki jih mora prijavitelj izpolnjevati, če želi kandidirati na javnem razpisu. Pogoji morajo biti povezani s cilji javnega razpisa, tako da je ob njihovi pravilni uporabi mogoče utemeljeno pričakovati, da bo cilj razpisa dosežen.

Ministrstvo je v javnem razpisu navedlo, da mora prijavitelj za kandidiranje na javnem razpisu izpolnjevati pogoje, ki so naštetih v tabeli 1.

Tabela 1: Pogoji za kandidiranje na javnem razpisu

Izločitveni pogoji	Dokazila
1. Prijavitelj je registriran pri pristojnem sodišču ali drugem organu v Republiki Sloveniji.	<ul style="list-style-type: none"> - Izjava o izpolnjevanju obveznih pogojev. - Pogoj se preveri v uradnih oziroma drugih evidencah.¹⁾
2. Prijavitelj je: <ul style="list-style-type: none"> - organizacija v mladinskem sektorju, ki ima status organizacije v javnem interesu v mladinskem sektorju, ali - mladinski svet ali - javni zavod, ki deluje v mladinskem sektorju in pri svojem delovanju izkazuje avtonomijo mladih v zavodu, ki je razvidna v statutu organizacije. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pogoja iz prve in druge alineje se preverita v uradni evidenci organizacij v javnem interesu, v mladinskem sektorju oziroma v registru mladinskih svetov.¹⁾ - Pogoj za javne zavode se preveri z obveznima prilogama k prijavi.
3. Prijavitelj ima na dan oddaje prijave o izpolnjevanju pogojev poravnane vse davke, prispevke in druge dajatve, določene z zakonom.	<ul style="list-style-type: none"> - Izjava o izpolnjevanju obveznih pogojev. - Pogoji se preverijo v uradnih oziroma drugih evidencah.¹⁾
4. Prijavitelj ni pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku ²⁾ , in ni pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, taksativno naštetih v prvem odstavku 75. člena Zakona o javnem naročanju ³⁾ .	
5. Prijavitelj nima neizpolnjenih pogodbenih obveznosti do razpisovalca.	
6. Prijavitelj ni opustil poslovne dejavnosti.	

Izločitveni pogoji	Dokazila
7. Prijavitelj ni v stečajnem postopku, postopku prisilne poravnave ali likvidacije, z njegovimi posli ne upravlja sodišče.	
8. Prijavitelj je nosilec projekta in mora biti neposredno odgovoren za pripravo in vodenje projekta, torej ne nastopa kot posrednik.	<ul style="list-style-type: none"> - Izjava o izpolnjevanju obveznih pogojev. - Oceni komisija glede na celotno prijavo.
9. Prijavitelj razpolaga z ustreznimi kadrovskimi in tehničnimi zmogljivostmi za izvedbo projekta.	<ul style="list-style-type: none"> - Oceni komisija glede na celotno prijavo.
10. Projekt je skladen s predmetom, namenom in cilji javnega razpisa.	
11. Projekt pokriva vsaj eno vsebinsko področje javnega razpisa.	
12. Projekt vsebuje elemente mladinskega dela.	
13. Iz prijave je razvidna ustreznost in sposobnost prijavitelja za izvedbo projekta.	
14. Ciljne skupine projekta so v skladu z javnim razpisom.	
15. Projekt je skladen s cilji/rezultati na ravni prednostne osi oziroma naložb ter s cilji operativnega programa.	
16. Projekt je realno izvedljiv v obdobju, na katero se podpora nanaša (projekt upošteva aktivnosti ter časovni in finančni okvir, določen s tem javnim razpisom in razpisno dokumentacijo).	
17. Projekt ni sofinanciran za isti namen iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna.	<ul style="list-style-type: none"> - Izjava o izpolnjevanju obveznih pogojev.
18. Projekt ne vključuje financiranja rednih dejavnosti prijavitelja (prepoved dvojnega financiranja).	<ul style="list-style-type: none"> - Pogoji se preverijo v aplikaciji Supervizor oziroma v drugih evidencah.⁴⁾
19. Projekt ni prejel drugih javnih sredstev financiranja, vključno s sredstvi Evropske unije, za stroške, ki so predmet tega javnega razpisa.	

Opombe: ¹⁾ Prijavitelj za navedene podatke in dokazila izrecno dovoljuje ministrstvu, da za potrebe tega javnega razpisa po potrebi samo pridobi podatke iz uradnih evidenc. Ministrstvo si pridržuje pravico, da v katerikoli fazi javnega razpisa pozove prijavitelja, da predloži ustrezna dokazila iz uradnih evidenc.

²⁾ Uradni list RS, št. 50/12-UPB2 (6/16-popr.), 54/15.

³⁾ Uradni list RS, št. 91/15.

⁴⁾ Aplikacijo Supervizor je nadomestila aplikacija ERAR. Aplikacija ERAR je spletna storitev, ki omogoča vpogled v transakcije javnih institucij in družb.

Vsi pogoji, ki so jih morali izpolnjevati prijavitelji, če so želeli kandidirati na javnem razpisu, so bili navedeni tako v objavi javnega razpisa kot tudi v razpisni dokumentaciji. Ministrstvo je med pogoji v javnem razpisu zagotovilo tudi zastopanost pogojev, ki jih določa dokument Merila za izbor operacij³⁷.

2.1.2.a Določeni pogoji v javnem razpisu so bili povezani s cilji javnega razpisa, zato je bilo ob njihovi pravilni uporabi v postopku izbora mogoče pričakovati, da bodo cilji javnega razpisa doseženi. Vsebinsko so to zagotavljali naslednji pogoji: 10. Projekt je skladen s predmetom, namenom in cilji javnega razpisa, 11. Projekt pokriva vsaj eno vsebinsko področje javnega razpisa, 12. Projekt vsebuje elemente mladinskega dela in 14. Ciljne skupine projekta so v skladu z javnim razpisom. Ocenjujemo, da nobeden izmed pogojev razpisa z merili ni omejeval dostopa prijaviteljev do izbora oziroma do javnih sredstev. Pogoji so bili določeni v smiselnem razmerju s cilji razpisa.

2.1.2.b Dva pogoja, in sicer 1. pogoj, da je prijavitelj registriran pri pristojnem sodišču ali drugemu organu v Republiki Sloveniji, in 6. pogoj, da prijavitelj ni opustil poslovne dejavnosti, se glede na to, kako je bila določena njuna preveritev v javnem razpisu, ne razlikujeta. Komisija, ki je bila imenovana s sklepom o začetku postopka javnega razpisa za dodelitev sredstev, je izpolnjevanje teh dveh pogojev preverjala na enak način, in sicer z istim izpisom iz poslovnega registra Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

Pojasnilo ministrstva

Namen preverjanja 6. pogoja (prijavitelj ni opustil poslovne dejavnosti) je bil, da prijavitelj dejansko opravlja poslovno dejavnost.

Ministrstvo je preveritev izpolnjevanja 6. pogoja opravilo s pregledom istega izpiska iz evidenc Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve in istih dejstev o pravnem statusu prijavitelja kot pri preveritvi 1. pogoja, zato ugotavljamo, da je bila določitev 6. pogoja v obliki, kot je bila določena z javnim razpisom, nepotrebna. Takšen pogoj bi bil smiseln, če bi ministrstvo prek njega preverjalo druga dejstva, vezana na tekoče poslovanje prijavitelja, kar bi pa zahtevalo tudi pridobitev drugačen vrste dokazil o poslovanju prijavitelja.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v javnih razpisih jasno opiše pogoje in natančno navede dokazila, na podlagi katerih bo preverjalo izpolnjevanje pogojev.

2.1.2.c Ministrstvo je od prijaviteljev zahtevalo izpolnjevanje treh pogojev (9., 13. in 16. pogoj), ki so bili določeni v skladu z dokumentom Merila za izbor operacij, vendar jih je določilo nejasno oziroma splošno, obenem pa v javnem razpisu ali razpisni dokumentaciji ni bilo navedeno, s kakšnimi dokazili lahko prijavitelj izkaže izpolnjevanje pogojev. Navedeno je bilo, da bo projekte ocenila komisija glede na celotno prijavo. Prvi primer takšnega pogoja je zahteva, da mora prijavitelj razpolagati z ustreznimi kadrovskimi in tehničnimi zmogljivostmi za izvedbo projekta, pri čemer v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji ni navedeno, kaj so ustrezne kadrovske in tehnične zmogljivosti za izvedbo projekta, kot tudi ne, kaj mora prijavitelj izkazati v prijavi na razpis glede izpolnjevanja navedenega pogoja.

³⁷ Med nje sodijo: ustreznost ter sposobnost upravičencev, ustreznost ciljnih skupin, skladnost s cilji/rezultati na ravni prednostne osi oziroma naložb, realna izvedljivost v obdobju, za katero velja podpora.

Drug primer takšnega pogoja je bila zahteva, da je projekt realno izvedljiv v obdobju, na katero se podpora nanaša (projekt upošteva aktivnosti ter časovni in finančni okvir, določen s tem javnim razpisom in razpisno dokumentacijo), pri čemer v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji ni bilo navedeno, v katerih primerih se šteje, da je projekt realno izvedljiv v določenem obdobju, kot tudi ne, kaj mora prijavitelj izkazati v prijavi na razpis, da izpolnjuje navedeni pogoj. Tretji primer takšnega pogoja je bil, da je iz prijave razvidna ustreznost in sposobnost prijavitelja za izvedbo projekta, pri čemer v objavi javnega razpisa in razpisni dokumentaciji ni bilo navedeno, v katerih primerih je iz prijave razvidna ustreznost in sposobnost prijavitelja za izvedbo projekta, kot tudi ne, kaj mora prijavitelj izkazati v prijavi na razpis, da izpolnjuje navedeni pogoj.

Pojasnilo ministrstva

Komisija je izpolnjevanje teh treh pogojev presojala na podlagi celotne prijave, ki je bila obvezna priloga za popolno vlogo.

Komisiji je bila pri preverjanju izpolnjevanja navedenih pogojev dopuščena subjektivna presoja, ali so navedeni pogoji izpolnjeni ali ne, zaradi česar ocenjujemo, da so bili ti pogoji v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji nejasni, način dokazovanja njihovega izpolnjevanja pa ni bil določen³⁸.

2.1.2.d Ministrstvo je v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji za tri zahtevane pogoje (4. Prijavitelj ni pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku, in ni pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, taksativno naštetih v prvem odstavku 75. člena Zakona o javnem naročanju, 5. Nima neizpolnjenih pogodbenih obveznosti do ministrstva ter 7. Prijavitelj ni v stečajnem postopku, postopku prisilne poravnave ali likvidaciji oziroma z njegovimi posli ne upravlja sodišče) od prijaviteljev zahtevalo, da predložijo podpisano in žigosano izjavo o izpolnjevanju naštetih pogojev ter izjavo, da dovolijo ministrstvu, da za potrebe javnega razpisa po potrebi samo pridobi potrebne podatke iz uradnih evidenc. Ker ministrstvo pri navedbi teh pogojev ni izrecno navedlo datuma, na katerega bo preverjalo izpolnjevanje teh pogojev, ocenjujemo, da ti pogoji v javnem razpisu niso v celoti dovolj jasni in pregledni.

2.1.2.e Ministrstvo je med pogoje uvrstilo tri izločitvene pogoje, ki jih ob odpiranju vlog ni bilo mogoče preveriti na način, kot je bil določen v razpisni dokumentaciji. Ti pogoji so bili:

- projekt ni sofinanciran za isti namen iz drugih sredstev državnega ali lokalnega proračuna,
- projekt ne vključuje financiranja rednih dejavnosti prijavitelja (prepoved dvojnega financiranja),
- projekt ni prejel drugih javnih sredstev financiranja, vključno s sredstvi Evropske unije, za stroške, ki so predmet tega javnega razpisa.

Hkrati je bilo v javnem razpisu določeno, da se kot dokazilo upošteva Izjava o izpolnjevanju pogojev ter da se izpolnjevanje pogojev preveri v aplikaciji Supervizor/ERAR oziroma v drugih evidencah. Z načinom, kot je bil določen v razpisni dokumentaciji, izpolnjevanja pogojev ni mogoče v celoti preveriti. V aplikaciji ERAR je ministrstvo lahko preverilo, ali je prijavitelj že prejemnik drugih javnih sredstev, ni pa moglo preveriti, za kateri namen ali projekt je sredstva prejel oziroma za katere upravičene stroške. To bi bilo možno le prek podrobnejšega pregleda vsebine poslovnih dogodkov, povezanih s prejetimi sredstvi pri prejemnikih sredstev, česar pa ministrstvo v javnem razpisu ni predvidelo. Zgolj vpogled v aplikacijo ERAR oziroma druge evidence pa ministrstvu ne omogoča, da potrdi ali ovrže izpolnjevanje teh pogojev.

³⁸ Zaradi neizpolnjevanja teh pogojev komisija ni izločila nobenega prijavitelja.

Spoštovanje prepovedi dvojnega financiranja, kamor bi v širšem smislu lahko uvrstili vse tri pogoje, 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. V fazi izbora vlog je težko izvesti preveritve, s katerimi bi bilo mogoče zagotoviti, da dvojnega financiranja ni in do njega tudi ne bo prišlo, saj informacijski sistemi³⁹ ne zagotavljajo dovolj podrobnih podatkov o izplačilih, da bi jih bilo možno neposredno povezati s prijavljenimi projekti. To je še toliko težje, ker v fazi prijave ministrstvo še ni razpolagalo z zahtevki upravičencev, iz katerih bi bili razvidni konkretni upravičeni stroški. Zaradi otežene preverljivosti pogojev v zvezi s prepovedjo dvojnega financiranja menimo, da je v fazi prijave na javni razpis ključna predvsem izjava in 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 možnosti pridobivanja dodatnih informacij to lažje zagotavljati.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj določi takšne pogoje za preprečevanje dvojnega financiranja, ki bodo v času izvedbe javnega razpisa preverljivi.

2.1.3 Merila za ocenjevanje

V reviziji smo preverili, ali so bila merila za ocenjevanje natančna, merljiva in povezana s ciljem javnega razpisa.

Merila za ocenjevanje morajo biti natančna in merljiva, kar pomeni, da morajo biti nedvoumna in morajo omogočati objektivno ovrednotenje prijav. Poleg tega morajo biti povezana s ciljem javnega razpisa, torej je ob njihovi pravilni uporabi utemeljeno pričakovati, da bo cilj javnega razpisa dosežen.

Javni razpis je določal pet skupnih meril za izbor projektov za financiranje in eno dodatno merilo za prijave na sklop B – Nacionalni projekti. Merila so bila:

1. ustreznost projekta (25 točk),
2. izvedljivost (15 točk),
3. stroškovna učinkovitost (5 točk),
4. usposobljenost za izvedbo projekta (15 točk),
5. zagotavljanje trajnosti (5 točk) in
6. dodatno merilo za nacionalne projekte (5 točk).

Merila razpisa so usklajena z Merili za izbor operacij. V okviru vsakega merila so bila določena podmerila, pri vsakem je bilo možno doseči največ 5 točk. Maksimalni seštevek točk vseh podmeril posameznega merila je tvoril skupno oceno za merilo. V javnem razpisu je bil pri vsakem podmerilu določen najvišji kriterij pri ocenjevanju, prav tako so bile v obliki vprašanj določene usmeritve pri ocenjevanju. Z objavo usmeritev pri ocenjevanju so prijavitelji prejeli informacijo o tem, na kakšen način pripraviti vlogo oziroma katere informacije je treba v vlogi predstaviti, da bo prejela višje število točk.

³⁹ Kot so ERAR, MFERAC (enoten računovodski sistem), e-MA (aplikacija, namenjena podpori izvajanja evropske kohezijske politike 2014–2020).

Priloga razpisne dokumentacije je bil tudi ocenjevalni list, iz katerega izhaja, da je pri posameznem podmerilu možno prejeti od 0 do 5 točk po naslednji lestvici:

- neustrezno/nesprejemljivo: 0 točk,
- pogojno sprejemljivo: 1 točka,
- sprejemljivo: 2 točki,
- delno ustrezno: 3 točke,
- ustrezno: 4 točke,
- povsem ustrezno: 5 točk.

Presoja, koliko točk pri posameznem podmerilu prejme vloga, je bila prepuščena posameznemu ocenjevalcu. Vloge je ocenjevala komisija.

2.1.3.a Ocenjujemo, da je za uspeh javnega razpisa ključno, da se z merili odražajo cilji javnega razpisa. Na tak način ministrstvo zagotovi, da bodo izbrani tisti projekti, ki bodo v največji možni meri zasledovali doseganje ciljev razpisa. Pri tem je ključnega pomena ustrezna opredelitev ciljev na ravni javnega razpisa – če so ti cilji jasno opredeljeni, je merila razpisa možno pripraviti na način, da so ta neposredno povezana s cilji javnega razpisa. Jasna opredelitev merljivih ciljev in iz takšnih ciljev izhajajoča merila tudi prijaviteljem omogočajo bolj natančno pripravo vloge oziroma pripravo k ciljem usmerjenega projekta.

Merila revidiranega razpisa je mogoče razdeliti glede na vsebino na dve pomembnejši skupini s 1. in 5. merilom se ocenjuje vsebina projekta (z odgovori na vprašanja, s kakšnim projektom bo prijavitelj dosegel cilje razpisa in kakšen je trajnosti vidik projekta), s preostalimi merili pa se ocenjuje notranja skladnost projekta (z odgovori na vprašanja, na kakšen način in s kakšnimi viri bo prijavitelj izpeljal projekt). Ocenjujemo, da je takšna struktura meril primerna, saj daje oceno tako kakovostnemu potencialu projekta kot tudi dejanski izvedljivosti projekta. Za doseganje ciljev razpisa je pomembno, da sta ocenjeni obe komponenti projekta, saj pričakovane učinke razpisa lahko doseže le vsebinsko dober in hkrati izvedljiv projekt.

Razpis ni vseboval nobenega merila, ki bi neposredno zasledovalo doseganje zelenega cilja razpisa, so se pa cilji razpisa v merilih odražali posredno predvsem prek ocenjevanja vsebine projekta in aktivnosti, s katerimi naj bi se dosegali cilji posameznih projektov. To je deloma povezano z dejstvom, da je izmed štirih ciljev razpisa zgolj prvi tudi dejansko merljiv (več v točki 2.1.1.a tega poročila) in bi ga bilo mogoče neposredno uporabiti tudi kot kvantificirano merilo, to je zagotovitev večje zaposlenosti ciljne skupine. Kljub temu tovrstnega, kvantificiranega merila razpis ni vseboval. Preostali cilji so bili določeni zgolj opisno in zasledujejo splošne cilje mladinske politike, pri čemer pa ni vedno jasno, prek katerih meril se je ugotavljalo doseganje teh ciljev. Tak primer so na primer cilji, povezani s spodbujanjem družbenega priznanja kompetenc mladih za aktivno državljanstvo, usposobljenostjo organizacij v mladinskem sektorju za reševanje problema brezposelnosti mladih ter s krepitvijo družbeno-gospodarskega potenciala mladinskega dela. Še najbolj te cilje zasleduje podmerilo 1.2 Dodana vrednost in prispevek k razvoju mladinskega dela in mladinskega sektorja, vendar ta povezava ni neposredno razvidna, poleg tega to merilo v skupni seštevek prispeva le 5 točk od 65 (za regionalne projekte) oziroma od 70 (za nacionalne projekte). Merilo tudi ni strukturirano na način, da bi bilo možno podati oceno glede doseganja vsakega posameznega cilja, temveč je bila ocena podana zgolj za doseganje ciljev kot celote. Cilji namreč niso povezani do te mere, da bi doseganje enega cilja neizogibno pomenilo tudi doseganje drugih, zato tudi vloge prijaviteljev v različni meri zasledujejo posamezne cilje razpisa.

Pojasnilo ministrstva

Največjo težo med merili so imela merila, s katerimi se je presojala ustrežnost projekta. V to skupino meril je ministrstvo vključilo tudi merilo, s katerim se je nagradilo tiste organizacije, ki bodo z načrtovanimi aktivnostmi dale dodano vrednost k razvoju mladinskega dela in s tem prispevale k cilju, da se organizacije usposobijo z metodami na področju mladinskega dela za naslavljanje problematike mladib (na primer brezposelnosti mladib), pa tudi drugih problemov, s katerimi se mladi srečujejo. Organizacije, ki se z mladimi ukvarjajo, pa morajo to ustrezno upoštevati.

Po drugi strani so usmeritve za ocenjevanje v okviru posameznih podmeril dajale prednost projektom z nekaterimi značilnostmi, ki na doseganje ciljev niso imele neposrednega vpliva. Iz usmeritev za ocenjevanje je na primer izhajalo, da se bo pri merilu ustrežnost projekta ocenjevalo tudi, ali projekt predstavlja nadgradnjo učinkov in rezultatov predhodnih projektov in ali projekt daje dodano vrednost glede na rezultate preteklih projektov prijavitelja. Pri tem ni jasno, zakaj je za doseganje ciljev javnega razpisa (predvsem cilja večje zaposljivosti kot glavnega cilja razpisa) ključna povezanost prijavljenega projekta z izvedbo predhodnih projektov in ni večji poudarek namenjen dodani vrednosti prijavljenega projekta na področju mladinskega dela. S takšnim vrednotenjem vlog imajo manjšo možnost za izbor ravno predlogi novih, inovativnih projektov, ki ne predstavljajo zgolj nadaljevanja že začelih projektov, temveč od mladinskih organizacij zahtevajo iskanje novih pristopov pri povečevanju zaposljivosti mladib.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo že sofinancira redne dejavnosti na področju mladinskega dela s ciljem spodbujati participacijo in aktivno državljanstvo mladib, z dodatnimi sredstvi kobežije pa je želelo, da prijavitelji nadgradijo svoje obstoječe programe z neko vizijo, na podlagi katere bodo lahko v prihodnosti še lažje naslovili interese in/ali težave mladib.

Menimo, da so bila merila določena na način, ki je sicer ustrezno obravnaval vse pomembnejše vidike projektov, vendar pa se vsi cilji razpisa niso odražali v merilih na način, da bi izbor projektov v največji možni meri zagotovil doseganje vseh ciljev razpisa.

2.1.3.b Merila za izbor morajo omogočiti medsebojno primerjavo in izbor najkvalitetnejših projektov za doseganje ciljev razpisa. Največjo nepristranskost pri izboru omogočajo kvantificirana merila, vendar ta za ocenjevanje vseh vrst projektov niso vedno najbolj primerna oziroma mogoča. Merila iz revidiranega javnega razpisa nimajo elementov, ki bi jih bilo mogoče objektivno razvrstiti oziroma izmeriti, ampak je vsako merilo odvisno od subjektivne presoje ocenjevalcev. Ocenjujemo, da je zaradi vsebine oziroma predmeta razpisa, ki za izbiro najprimernejših projektov zahteva tudi kvalitativno presojo ustreznosti projekta, določena stopnja subjektivnosti pri ocenjevanju projektov smiselna oziroma nujna. Subjektivnost presoje je bila ustrezno zmanjšana z ocenjevanjem treh ocenjevalcev, ki so sestavljali komisijo, skupna ocena je predstavljala aritmetično povprečje ocen vseh treh. Člani komisije so imeli izkazane dolgoletne izkušnje na področju mladinskega dela, kar je omogočalo strokovno presojo vsebine vlog oziroma prijavljenih projektov. Za zmanjševanje tveganja različnega pristopa k ocenjevanju je še posebej pomembno, da so bile v razpisu navedene usmeritve pri ocenjevanju, ki predstavljajo obrazložitev meril in kar ocenjujemo kot dobro prakso⁴⁰. Usmeritve so prispevale tudi k večji jasnosti meril in so zato

⁴⁰ Vrednost usmeritev se je pokazala tudi pri ocenjevanju vlog. Kljub subjektivnosti meril namreč ni prihajalo do večjih odstopanj – zgolj v dveh primerih so se pri posameznem podmerilu ocene ocenjevalcev razlikovale za več kot eno oceno (vloga Zveze tabornikov Slovenije pri podmerilu Mreženje in vloga Združenja slovenskih katoliških skavtinj in skavtov pri podmerilu Celovitost projekta), medtem ko so bila odstopanja med ocenjevalci večja pri skupnih seštevkih točk (tudi na primer štiri točke).

predstavljale tudi vodilo prijaviteljem pri pripravi vloge. Vsebovale so tudi navedbo točk iz vloge, kjer naj bi prijavitelj navedel posamezne vidike projekta, ki naj bi jih ocenjevalci presoiali v okviru posameznega podmerila⁴¹. Vpliv na oceno pri posameznem podmerilu so večkrat imele navedbe prijavitelja pri različnih točkah vloge, kar je povečalo zahtevnost ocenjevanja, saj je bilo oceno pri posameznem podmerilu mogoče podati šele po pregledu celotne vloge.

Vendar tudi usmeritve niso v celoti pojasnile kriterija za določitev ocene pri posameznem podmerilu. Usmeritve so dale natančno informacijo, kateri vidiki vloge bodo za komisijo pomembni pri ocenjevanju v okviru posameznega merila, končna ocena vloge pa je bila še vedno rezultat subjektivnega videnja doseganja kriterija iz usmeritev. Ocene pri posameznem podmerilu so se gibale od 0 (neustrezno) do 5 točk (povsem ustrezno), stopnjo ustreznosti pa je ocenil vsak posamezni ocenjevalec. Na primer v okviru merila usposobljenost za izvedbo projekta je bilo prepuščeno prosti presoji ocenjevalcev, koliko je dovolj usposobljenega strokovnega kadra za izvedbo projektne aktivnosti in kakšne kompetence mora imeti usposobljen kader, da se vloga oceni z najvišjo možno oceno oziroma z nižjo oceno.

Pojasnilo ministrstva

Na področju mladinskega dela (še) ni standardov kakovosti mladinskega dela, tudi zaradi tega, ker je mladinsko delo zelo raznoliko in to raznolikost je ministrstvo z razpisom tudi želelo spodbujati. Zato je poleg cilja, da se mladim omogoči zaposlitev, ministrstvo določilo še tri dodatne cilje. Če je možno prvi cilj zasledovati z objektivnimi merili, pa je to težje za preostale tri cilje, kjer so imeli člani komisije nalogo, da te cilje prepoznajo v celotni prijavi. Dejstvo je, da je v okviru presojanja kakovosti (kvalitativna merila) v vsakem primeru prisoten tudi določen del subjektivne ocene, ravno zato se v komisijo imenujejo ocenjevalci z ustrezno strokovno izobrazbo in izkušnjami (s področja, za katero se dodeljujejo sredstva), ki omogočajo strokovno presojo ocenjevanja prispelih vlog. Vnaprej opredeljen ter podroben in razumljiv opis posameznega merila služi ocenjevalcem kot pomoč pri dodeljevanju točk, prav tako morajo posamezni ocenjevalci v okviru dodeljenega števila točk podati ustrezen komentar, ki dodeljeno število točk v okviru posameznega merila tudi natančno obrazloži.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v javnih razpisih v primeru uporabe meril, ki zahtevajo subjektivno presojo ocenjevalcev, v največji možni meri razdela kriterije za določitev ocene.

Ugotovili smo, da so posamezna merila oziroma podmerila zahtevala večjo stopnjo subjektivne presoje kot druga. Takšno je na primer podmerilo, ki se nanaša na presojo zagotavljanja trajnosti⁴² in na presojo inovativnosti projekta⁴³. V tem primeru ne gre zgolj za subjektivno oceno že obstoječih dejstev, kot je to primer pri večini ostalih meril oziroma podmeril⁴⁴, temveč je ocena v večji meri temeljila na predvidevanjih glede nadaljnega razvoja projekta. Ta je pa odvisen tudi od zunanjih okoliščin, na katere niti prijavitelj niti

⁴¹ Na primer: odgovor na vprašanje, ali gre za inovativne pristope in rešitve v mladinskem sektorju, naj bi ocenjevalci iskali v okviru navedb pod točkama 2.2.f in 2.2.g prijavnice.

⁴² Ali obstaja realna verjetnost, da bo imel projekt podporo tudi po zaključku projekta.

⁴³ Ali gre za inovativne pristope in rešitve v mladinskem sektorju.

⁴⁴ Na primer presoja ustreznosti ciljev projekta, presoja usklajenosti vsebinskega in finančnega načrta ter presoja usposobljenosti za izvedbo projekta na podlagi preteklih referenc. V teh primerih je odgovor, v kakšni meri vloga dosega merilo, mogoče razbrati že iz vloge, brez ocene zunanjih dejavnikov, ki bi v večji meri lahko vplivali na oceno pri posameznem merilu.

ministrstvo nista imela neposrednega vpliva⁴⁵, zaradi česar je bilo vlogo v okviru teh meril težje ustrezno oceniti. Ker je merilo predstavljalo le manjši delež v skupni oceni vloge, ocenjujemo, da morebitna neustrezna ocena vlog pri tem merilu na končno razvrstitev vlog ni imela bistvenega vpliva.

Pojasnilo ministrstva

V okviru presoje merila zagotavljanje trajnosti je treba upoštevati naravo in način delovanja organizacij v mladinskem sektorju, ki so večinoma nestabilno financirane, zato je trajnost v bistvu vezana na potencialne možnosti razvoja vsebin s področja mladinske politike in na podporo na različnih ravneh. Kriterij pri tovrstnih merilih je bila strokovna presoja ocenjevalcev, ki so svojo presojo tudi jasno obrazložili v svoji oceni.

Usmeritve za ocenjevanje so prispevale k jasnosti meril, tako da so bili tudi prijavitelji seznanjeni s tem, kateri vidiki vloge bodo pomembni za komisijo pri ocenjevanju. Niso pa prijavitelji pri nobenem izmed meril imeli možnosti sami objektivno oceniti, koliko točk bo dosegla vloga, saj je bila odločitev o tem prepuščena subjektivni presoji ocenjevalcev. Ocenjujemo, da bi bilo merila vsaj v določenem delu možno objektivizirati z vnosom kvantificiranih meril, ki bi lahko izhajala neposredno iz ciljev razpisa. Takšna merila in posledično tudi zaveze, ki bi bile neposredni odraz navedb v prijavi, bi od vlagateljev zahtevala še bolj ciljno usmerjene aktivnosti za doseg postavljenih ciljev, kar bi lahko imelo tudi pozitiven učinek na končni rezultat javnega razpisa.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v razpisih, kadar je to mogoče, med merila za ocenjevanja vlog vključi tudi objektivno merljiva, kvantificirana merila.

2.1.3.c Reference so lahko k skupnemu seštevku prispevale največ 15 točk, kar predstavlja 23 odstotkov vseh točk (za regionalne projekte). Reference so se ocenjevale v okviru treh podmeril:

- pretekle izkušnje upravljanja in vodenja projekta, organizacijska struktura in kadrovske sposobnosti
- ustrezne izkušnje s preteklimi projekti na področju mladinskega dela in
- ustrezne izkušnje s preteklimi projekti na področju zaposlovanja mladih.

Iz prijavnice na javni razpis izhaja, da naj prijavitelji navedejo največ tri pomembne projekte na relevantnem področju v zadnjih treh letih, katera so relevantna področja, pa ni bilo navedeno. Po pregledu meril je mogoče razbrati, da sta bili relevantni področji področje mladinskega dela in področje zaposlovanja mladih in da se od prijaviteljev pričakuje, da imajo izkušnje z vodenjem projektov na obeh področjih. Iz prijavnice torej ni jasno razvidno, da je za doseg večjega števila točk treba navesti projekte z različnih področij. Ocenjujemo, da bi k večji jasnosti razpisa prispevalo, da bi bilo to izrecno navedeno tudi v prijavnici pri referencah prijavitelja. Še posebej ob dejstvu, da je razpis določil omejitev navedbe treh projektov. Prijavitelji, ki ne bi bili pozorni na način ocenjevanja, bi namreč kot referenčne lahko predstavili zgolj največje, najbolj uspešne ali najbolj odmevne projekte, vendar zgolj z enega izmed področij, zaradi česar bi pri enem izmed podmeril dosegli manjše število točk.

⁴⁵ Pri zunanjih okoliščinah gre predvsem za prihodnje dogajanje na trgu dela in gospodarski razvoj, pripravljenost gospodarskih družb za sodelovanje, prioritete posamezne lokalne skupnosti v zvezi s financiranjem mladinskega dela in podobno.

2.1.4 Mehanizmi za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa

V reviziji smo preverili, ali je ministrstvo vzpostavilo primerne mehanizme za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa. Preverili smo, ali je ministrstvo v pogodbah s prejemniki sredstev določilo primerne zaveze za merjenje ciljev in zaveze, da jim izvajalci projektov sporočajo podatke, potrebne za merjenje ciljev. Samo z vsemi potrebnimi podatki lahko ministrstvo vzpostavi primerne mehanizme za evalvacijo doseganja ciljev.

V javnem razpisu sta za merjenje cilja večje zaposljivosti in zaposlenosti mladih določena dva kazalnika: 464 novih zaposlitev udeležencev, vključenih v projektne aktivnosti, kadarkoli v času trajanja operacije in kjerkoli na trgu dela ter, da bo prijavitelj sklopa A moral v projektne aktivnosti vključiti najmanj 18 udeležencev, prijavitelj sklopa B pa najmanj 32 udeležencev. Kot je določeno v javnem razpisu in pogodbah s prejemniki sredstev, se doseganje teh kazalnikov meri ob vključitvi v operacijo, ob zaključku sodelovanja oziroma izhoda udeleženca iz operacije ter štiri tedne in šest mesecev po izhodu udeleženca iz operacije. Poleg tega je v javnem razpisu določeno, da se meri kazalnik rezultata, kar pomeni, da se meri število zaposlenih mladih štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije. Enake določbe o določitvi kazalnikov so povzete tudi v pogodbah s prejemniki sredstev. Poleg tega je v pogodbah s prejemniki sredstev določeno, da bodo prejemniki sredstev z udeleženci, vključenimi v projektne aktivnosti, sklenili individualne dogovore, s katerimi jih bodo zavezali, da jim poročajo o izpolnjevanju pogojev za vključitev v projekt in morebitnih sklenitvah pogodb o zaposlitvi⁴⁶. Iz pogodb še izhaja, da bodo prejemniki sredstev kazalnike operacije agregirano spremljali in o njih sproti poročali ob vsakem zahtevku za izplačilo, na letni ravni ter ob zaključku operacije. Prejemniki sredstev so se še zavezali, da bodo najkasneje v 30 dneh po zaključku operacije ministrstvu dostavili končno poročilo o operaciji ter v roku, ki ga določi ministrstvo, tudi poročilo o statusu na trgu dela vseh udeležencev po zaključku sodelovanja, to je izhoda udeleženca iz operacije. Hkrati je določeno, da kadar prejemnik ne bo poročal o zgoraj naštetih rezultatih, lahko ministrstvo od prejemnika zahteva vračilo neupravičeno prejetih sredstev ali pa odstopi od te pogodbe in zahteva od prejemnika vračilo vseh prejetih sredstev, skupaj z zakonskimi obrestmi od dneva nakazila na transakcijski račun prejemnika do dneva vračila v proračun Republike Slovenije. V primeru odkritja nepravilnosti lahko ministrstvo ali drug nadzorni organ izvede naslednje ukrepe:

- začasno ustavi izplačila sredstev,
- zahteva vračilo neupravičeno izplačanih sredstev po tej pogodbi,
- izreče finančne popravke oziroma zniža višino sredstev glede na resnost kršitve.

Kazalnika število zaposlitev in število vključenih v aktivnosti v besedilu pogodb s prejemniki sredstev nista določena, temveč sta razvidna samo iz priloge k pogodbi Prijavnica na javni razpis, in sicer v poglavjih 2.3 Pričakovani kazalniki učinka in kazalniki rezultata projekta in 2.4 Kazalniki rezultatov in napredovanja projekta.

V 23. točki javnega razpisa Zahteve glede spremljanja in vrednotenja doseganja ciljev in kazalnikov operacije je določeno, da mora upravičenec za namen spremljanja in vrednotenja operacije⁴⁷ spremljati in ministrstvu zagotavljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov operacije, vključno s podatki po

⁴⁶ Dokazilo je lahko izpis Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki ga zagotovi udeleženec.

⁴⁷ Skladno s 27., 54., 96. in 125. členom Uredbe (EU) št. 1303/2013, 5. in 19. členom ter Prilogo I in če je relevantno Prilogo II Uredbe (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006.

anonimnem vprašalniku. Seznam podatkov, ki jih je treba spremljati pri izvajanju operacije, je del razpisne dokumentacije⁴⁸. Kazalniki so razdeljeni na tri sklope:

1. skupni kazalniki učinka o udeležencih⁴⁹;
2. programsko specifični kazalniki – spodbude za zaposlitev⁵⁰;
3. dodatni kazalniki javnega razpisa⁵¹.

2.1.4.a Ugotovili smo, da je ministrstvo v razpisni dokumentaciji in pogodbah določilo primeren način za pridobivanje podatkov o doseganju prvega cilja javnega razpisa, ki je 464 zaposlitev mladih, starih 15–29 let, in podatkov o vključenih v projektne aktivnosti. Prejemniki sredstev morajo ministrstvu o doseganju kazalnikov poročati redno na tri mesece v okviru zahtevkov za izplačilo, letno do 31. 1. za preteklo koledarsko leto ter ob zaključku operacije, poleg tega pa o izhodu udeleženca iz operacije poročajo štiri tedne in šest mesecev po izhodu udeleženca iz operacije.

2.1.4.b Ugotovili smo, da ministrstvo v pogodbah s prejemniki sredstev ni določilo kazalnikov za merjenje treh ciljev in ni določilo zavez, da bi izvajalci sporočali podatke za merjenje teh treh ciljev, ki so določeni v javnem razpisu, in sicer za cilje:

- prispevati k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela,
- okrepiti kompetence mladih za aktivno državljanstvo in spodbuditi družbeno priznanje teh kompetenc ter
- usposobiti organizacije v mladinskem sektorju za naslavljanje in reševanje problema brezposelnosti mladih in s tem na trajnostni način okrepiti kompetence mladinskih delavcev, mladinsko delo in njegov družbeno-gospodarski potencial.

Ker ministrstvo v pogodbah s prejemniki sredstev ni določilo kazalnikov za merjenje vseh ciljev in ni zagotovilo, da bi prejemniki sporočali podatke o doseganju vseh ciljev javnega razpisa, ni vzpostavilo primerne mehanizma za naknadno evalvacijo doseganja ciljev javnega razpisa. Zato bo ministrstvo težko potrdilo, da je javni razpis doprinesel k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela, da so se (in za koliko so se) okrepile kompetence mladih za aktivno državljanstvo in je javni razpis spodbudil družbeno priznanje teh kompetenc ter da je doprinesel k večji usposobljenosti organizacij v mladinskem sektorju za naslavljanje in reševanje problema brezposelnosti mladih. Ministrstvo sicer za spremljanje doseganja kazalnikov iz operativnega programa pridobiva veliko podatkov, vendar z njimi po naši oceni ni mogoče podati odgovora, ali so bili navedeni trije cilji javnega razpisa doseženi.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v prihodnje v javnih razpisih in v pogodbah s prejemniki sredstev določi takšne kazalnike, ki bodo omogočali merjenje vseh ciljev posameznih javnih razpisov, in naj vzpostavi zaveze, da bodo izvajalci sporočali podatke, potrebne za merjenje vseh ciljev javnega razpisa.

⁴⁸ Priloga 5, dokument Skupni kazalniki učinka o udeležencih.

⁴⁹ 1.1 Skupni kazalniki učinka za udeležence (pridobiti ob vstopu udeleženca v operacijo; status na trgu dela, starost, izobrazba, status gospodinjstva – osebne okoliščine, migranti in manjšine – osebne okoliščine), 1.2 Skupni kazalniki takojšnjega rezultata o udeležencih (pridobijo se najkasneje štiri tedne po izhodu udeleženca iz operacije; status na trgu dela, izobrazba, osebne okoliščine) in 1.3 Skupni kazalniki dolgotrajnejših rezultatov o udeležencih (pridobijo se najkasneje šest mesecev po izhodu udeleženca iz operacije; status na trgu dela).

⁵⁰ 2.1 Programsko specifični kazalniki učinka (starost in trg dela) in 2.2 Programsko specifični kazalniki rezultata (starost in trg dela).

⁵¹ Starost in trg dela (število mladih, starih 15–29 let, vključenih v projektne aktivnosti).

2.2 Postopek izvedbe javnega razpisa

Za odgovor na vprašanje, ali je ministrstvo pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila, smo ugotavljali, kako je ministrstvo izvedlo postopek javnega razpisa. Postopek javnega razpisa je izveden skladno z veljavnimi pravili, če so bile v celoti spoštovane vse zahteve, ki jih določajo predpisi, besedilo javnega razpisa in razpisna dokumentacija.

Postopek za dodelitev sredstev je predpisan v Uredbi o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog⁵² (v nadaljevanju: uredba o načinih dodeljevanja sredstev), in sicer od 3. do 14. člena. V 27. točki javnega razpisa sta bila določena način in rok za predložitev prijav za dodelitev sredstev, v 28. točki javnega razpisa pa postopek in način izbora. Postopek poteka javnega razpisa in način izbora sta bila podrobneje opredeljena v navodilih za prijavo na javni razpis, kjer so bila opredeljena navodila za izpolnjevanje prijavnice, kaj je obvezna dokumentacija v prijavi, opis pogodbe o sofinanciranju projekta, opis načina oddaje prijave in razpisnih rokov ter odpiranje, preverjanje in ocenjevanje prijav, opredeljeno je bilo dvojno financiranje ter statusne spremembe prijavitelja.

Javni razpis je bil objavljen 10. 6. 2018. Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo veljavna postopkovna pravila, nespoštovanje pravil, ki so bila določena v javnem razpisu, je bilo ugotovljeno pri upoštevanju datumov preverjanja pogojev v uradnih evidencah (razkritja navedena v nadaljevanju). V razpisu je bilo določeno, da bodo kot pravočasne upoštevane prijave, ki bodo, ne glede na način dostave, prispele v vložišče ministrstva do 20. 7. 2016 do 12. ure. V javnem razpisu je bilo tudi določeno, da se neustrezno označene in nepravočasno prispele prijave s sklepom zavržejo in vrnejo prijavitelju.

Odpiranje prijav, ugotavljanje izpolnjevanja razpisnih pogojev ter ocenjevanje po merilih za izbor upravičencev je izvedla komisija. Odpiranje prispelih prijav je bilo 22. 7. 2016 v prostorih ministrstva, kar je v roku, kot je bil določen v javnem razpisu⁵³. Pri odpiranju prijav je komisija najprej ugotavljala formalno popolnost prijav. Prijava je bila popolna, če so bili predloženi in v celoti izpolnjeni vsi obvezni dokumenti⁵⁴. Komisija je morala v roku osmih dni od odpiranja prijav pisno pozvati k dopolnitvi tiste prijavitelje, katerih prijave niso bile popolne. Nepopolne prijave, ki jih prijavitelji niso dopolnili v roku v skladu s pozivom za dopolnitev, so morale biti s sklepom zavržene.

Do predpisanega roka je vloge na javni razpis skupaj oddalo 41 vlagateljev, od tega je bilo 39 prijav formalno popolnih, dve prijavi pa sta bili zavrženi⁵⁵. Ministrstvo je v postopek ocenjevanja sprejelo samo tiste prijave, ki so bile popolne, oziroma tiste prijavitelje, ki so izpolnjevali vse pogoje. Od 39 formalno popolnih prijav se je 21 prijaviteljev prijavilo na sklop A – Regionalni projekti in 18 prijaviteljev na sklop B – Nacionalni projekti.

⁵² Uradni list RS, št. 56/11.

⁵³ Odpiranje prispelih prijav je moralo biti v roku pet delovnih dni od roka za oddajo prijav, to je v petih dneh od 20. 7. 2016.

⁵⁴ Obrazec za oddajo prijave, prijavnica na javni razpis, finančni načrt, kopija vloge na USB ključku, obvezni prilogi za javne zavode: fotokopija registrske odločbe ali izpiska iz registra in fotokopija temeljnega akta prijavitelja (statut, pravila).

⁵⁵ V enem primeru gre za prepozno poslano prijavo, v drugem primeru pa za nepravočasno dopolnitev.

Komisija je nato preverila izpolnjevanje pogojev ter opravila vsebinski in finančni pregled popolnih prijav. Ob morebitnih nejasnih oziroma nepopolnih podatkih v bistvenih elementih prijave, ki niso bile predmet ocenjevanja, je komisija morala prijavitelja pozvati k posredovanju pojasnila.

Na podlagi meril, ki so bila opredeljena v 8. točki javnega razpisa, so morali biti izmed prijaviteljev projektov, ki so izpolnjevali vse razpisne pogoje, izbrani tisti prijavitelji, ki so zbrali najvišje število točk znotraj posameznega sklopa javnega razpisa. Zavržene so morale biti prijave, ki niso bile poslane v roku in na način, ki je bil določen v 27. točki javnega razpisa, in ki niso vsebovale vseh v celoti izpolnjenih obveznih dokumentov, kot jih zahteva besedilo javnega razpisa, in ki niso bile v roku dopolnjene v skladu s pozivom za dopolnitev prijav. Zavržene bi morale biti prijave tistih prijaviteljev, ki niso izpolnjevale pogojev iz 3. točke javnega razpisa, in tiste, ki jih komisija na podlagi meril za ocenjevanje ni predlagala v izbor. O izbranih, zavrženih in zavrženih prijavih je na podlagi predloga komisije s sklepom odločila ministrica.

Ministrica je potrdila predlog komisije za izbor in sofinanciranje skupaj 18 projektov iz obeh sklopov v skupnem znesku 4.810.294 evrov. Sredstva Evropske unije so predstavljala 3.848.235 evrov (80 odstotkov), slovenski del 962.059 evrov (20 odstotkov), od tega znesek 2.014.221 evrov za vzhodno kohezijsko regijo in znesek 2.796.073 evrov za zahodno kohezijsko regijo.

Z izbranimi prijavitelji so bile sklenjene pogodbe o sofinanciranju. Ministrstvo in izbrani prijavitelj sta s pogodbo o sofinanciranju podrobneje dogovorila obseg in dinamiko sofinanciranja operacije na podlagi načrtovanih aktivnosti, podanih v prijavi na javni razpis.

2.2.1.a Komisija je vlogo prijavitelja⁵⁶, ki jo je oddal na pošto 20. 7. 2016 ob 11:40, štela kot nepravočasno, saj do datuma in ure, določenih v razpisu, ni prispela v vložišče ministrstva. Ministrstvo je prijavitelju vlogo vrnilo in mu izdalo sklep, s katerim je skladno z zahtevami razpisa in predpisov njegovo prijavo zavrnilo.

Ocenjujemo pa, da določba razpisa, ki rok veže na čas prispetja vloge v vložišče ministrstva, prijavitelje sooča s tveganjem zamude pri oddaji vloge. Določila uredbe⁵⁷ v 7. členu, v skladu s katero mora

⁵⁶ Zavod Voluntariat.

⁵⁷ V skladu z omenjeno uredbo se dodeljujejo sredstva za razvojne programe in prednostne naloge, ki so opredeljeni v programu državnih in razvojnih investicij. Ta predstavlja operacionalizacijo Strategije razvoja Slovenije. V obdobju, ko je bil objavljen javni razpis, Republika Slovenija ni imela veljavne strategije razvoja, je pa bila na področju mladinskega sektorja v veljavi ReNPM13-22 kot temeljni programski dokument, ki v skladu z ZJIMS opredeljuje prednostne naloge in ukrepe, ki so v javnem interesu v mladinskem sektorju. V ReNPM13-22 je zapisano, da so cilji na področju zaposlovanja in podjetništva usklajeni s trenutnimi razvojnimi dokumenti Slovenije in s predlaganimi izhodišči in usmeritvami nastajajoče Strategije razvoja Slovenije za obdobje 2014–2020 ter da so poleg tega usklajeni tudi s ključnim razvojnim dokumentom Evropske unije, in sicer Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Vlada je sprejela tudi izvedbeni načrt ReNPM13-22 za leti 2016 in 2017, v katerem je kot enega izmed ukrepov opredelila tudi izvedbo javnega razpisa za spodbujanje aktivnega državljanstva za večjo zaposlenost mladih v letih 2016–2018. Iz 31. člena uredbe o načinih dodeljevanja sredstev izhaja, da se do sprejema programa državnih in razvojnih investicij kot razvojni programi upoštevajo razvojni programi, določeni v sprejetih strategijah za področje, ki je v pristojnosti neposrednega proračunskega uporabnika. Predmet revidiranega javnega razpisa izhaja iz ReNPM13-22, zato menimo, da je uredba o načinih dodeljevanja sredstev ustrezna podlaga za vodenje postopka dodeljevanja sredstev.

ministrstvo voditi postopek javnega razpisa, namreč omogočajo, da ministrstvo v javnem razpisu določi, da se kot čas oddaje vloge na razpis šteje tudi čas oddaje priporočene pošiljke, kar bi za morebitne prijavitelje po naši oceni zmanjšalo negotovost glede pravočasnosti oddaje vloge. Prijavitelji od časa oddaje pošiljke na pošto objektivno namreč ne morejo več vplivati na trenutek dostave pošiljke v vložišče ministrstva. Tudi ob dovolj zgodnji oddaji pošiljke na pošto, lahko objektivne okoliščine pri dostavi pošiljke povzročijo zamudo, vloga pa mora biti v skladu z določbami razpisa obravnavana kot nepravočasna in posledično zavržena.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, da v javnih razpisih, ki jih izvaja v skladu z določbami uredbe o načinih dodeljevanja sredstev, kot rok za oddajo vloge določi čas oddaje priporočene pošiljke. Določba glede roka za oddajo vloge naj bo v javnem razpisu konkretizirana na način, da bo prijaviteljem nedvomno jasno, v katerih primerih se šteje, da je vloga oddana pravočasno.

2.2.1.b Eden izmed pogojev se je glasil: Prijavitelj ima na dan oddaje prijave o izpolnjevanju pogojev, poravnane vse davke, prispevke in druge dajatve, določene z zakonom. Ministrstvo je pri preverjanju tega pogoja od prijaviteljev zahtevalo predložitev izjave o izpolnjevanju razpisnih pogojev in je nato samo po uradni dolžnosti⁵⁸ opravilo poizvedbo na Ministrstvu za finance, Finančni upravi Republike Slovenije o poravnanih davkih in prispevkih prijaviteljev. Ministrstvo je preverjalo dejstva o poravnanih davkih, prispevkih in drugih dajatvah, določenih z zakonom na dan 20. 7. 2016, to je rok za oddajo prijav, in ne na dan oddaje prijave na javni razpis, kot je bilo določeno v javnem razpisu oziroma razpisni dokumentaciji. Osem prijaviteljev je oddalo prijavo na javni razpis pred 20. 7. 2016, zato bi zanje moralo ministrstvo izpolnjevanje pogoja preverjati na dan oddaje njihovih prijav. Za teh osem prijaviteljev ne moremo potrditi, da so na dan oddaje prijave imeli poravnane vse davke, prispevke in druge dajatve, določene z zakonom.

⁵⁸ Po določbah 66. in 139. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13)vlogi ni treba prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil. Uradna oseba, ki vodi postopek, si preskrbi po uradni dolžnosti podatke o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja *Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport* pri pripravi in izvedbi javnega razpisa za spodbujanje aktivnega državljanstva mladih za večjo zaposlenost v obdobju od leta 2016 do leta 2018, in sicer 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*.

Ocenili smo, da so bili cilji v javnem razpisu določeni delno ustrezno. Cilji so bili v javnem razpisu določeni in so izhajali iz strateških dokumentov. Ugotovili pa smo, da je bil samo eden od štirih ciljev določljiv, merljiv in časovno opredeljen, zato ministrstvo za preostale cilje ne more natančno določiti, kako/s kakšnimi vrednostmi so bili doseženi oziroma kakšen je učinek razpisa glede teh ciljev. Posledično ni jasno, kako in kdaj naj bi bili ti cilji doseženi.

Nekateri pogoji za kandidiranje, ki jih je ministrstvo določilo v javnem razpisu, niso bili jasni in preverljivi, saj iz njih niso nedvoumno izhajale zahteve, ki so jih morali prijavitelj izpolnjevati, če so želeli kandidirati na javnem razpisu. Komisiji za izvedbo postopka javnega razpisa je bila pri preverjanju izpolnjevanja treh pogojev dopuščena subjektivna presoja, zaradi česar ocenjujemo, da so ti pogoji v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji nejasni in pomanjkljivi. Pogojev glede prepovedi dvojnega financiranja, kot so bili določeni v javnem razpisu (na podlagi predložene listinske dokumentacije oziroma v postopku pridobivanja podatkov po uradni dolžnosti), komisija pri izvedbi javnega razpisa tudi ni mogla preveriti. Pogoji iz javnega razpisa so bili povezani s cilji javnega razpisa.

Merila za ocenjevanje so bila določena na način, ki je sicer ustrezno obravnaval vse pomembnejše vidike projektov, vendar pa se vsi cilji razpisa niso odražali v merilih na način, da bi izbor projektov v največji možni meri zagotovil doseganje vseh ciljev razpisa. Razpis ni vseboval nobenega merila, ki bi neposredno zasledovalo doseganje zelenega cilja razpisa, so se pa cilji razpisa v merilih odražali posredno predvsem prek ocenjevanja vsebine projekta in aktivnosti, s katerimi bi se naj dosegali cilji posameznih projektov. Ugotovili smo, da so posamezna merila oziroma podmerila zahtevala večjo stopnjo subjektivne presoje kot druga. Merila so bila jasno določena, vendar prijavitelji pri nobenem od meril niso imeli možnosti sami objektivno oceniti, koliko točk bo prejela vloga, saj je bila odločitev o tem prepuščena presoji ocenjevalcev. Ocenjujemo, da bi bilo mogoče merila vsaj v določenem delu objektivizirati z vnosom kvantificiranih meril, ki bi lahko izhajala neposredno iz ciljev razpisa. Takšna merila in posledično tudi zaveze, ki bi bile neposredni odraz navedb v prijavi, bi od vlagateljev zahtevala še bolj ciljno usmerjene aktivnosti za doseg postavljenih ciljev, kar bi lahko imelo tudi pozitiven učinek na končni rezultat javnega razpisa.

Ministrstvo je bilo pri vzpostavljanju primernih mehanizmov za naknadno evalvacijo doseganja ciljev razpisa delno uspešno. V pogodbah s prejemniki sredstev je določilo primerne zaveze za doseganje enega cilja *zagotoviti večjo zaposljivost in zaposlenost ciljne skupine mladih tako v organizacijah mladinskega sektorja kot tudi izven*, za preostale cilje iz javnega razpisa pa teh zavez ni določilo. Enako velja za vzpostavitev zavez glede sporočanja podatkov, potrebnih za merjenje ciljev, zato bo ministrstvo težko potrdilo, da je javni razpis doprinesel k večji raznolikosti pristopov k zaposlovanju mladih prek mladinskega dela, da so se (in za koliko so se) okrepile kompetence mladih za aktivno državljanstvo ter da je doprinesel k večji usposobljenosti organizacij v mladinskem sektorju za naslavljanje in reševanje problema brezposelnosti mladih.

Ministrstvo je pri izvedbi javnega razpisa spoštovalo postopkovna pravila. Postopek javnega razpisa je bil izveden skladno z veljavnimi pravili, saj je ministrstvo spoštovalo večino zahtev, ki jih določajo predpisi, besedilo javnega razpisa in razpisna dokumentacija. Nespoštovanje pravil, določenih v javnem razpisu, je bilo ugotovljeno predvsem pri upoštevanju datumov preverjanja pogojev v uradnih evidencah.

4. PRIPOROČILA

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

- cilje konkretizira do te mere, da jih bo mogoče meriti in časovno opredeliti, ter naj za tako opredeljene cilje določi tudi kazalnike, ki bodo merjenje omogočili;
- jasno opiše pogoje in natančno navede dokazila, na podlagi katerih bo preverjalo izpolnjevanje pogojev;
- določi takšne pogoje za preprečevanje dvojnega financiranja, ki bodo v času izvedbe javnega razpisa preverljivi;
- v primeru uporabe meril, ki zahtevajo subjektivno presojo ocenjevalcev, v največji možni meri razdela kriterije za določitev ocene;
- med merila za ocenjevanja vlog, kadar je to mogoče, vključi tudi objektivno merljiva, kvantificirana merila;
- v javnih razpisih in v pogodbah s prejemniki sredstev določi takšne kazalnike, ki bodo omogočali merjenje vseh ciljev posameznih javnih razpisov, in naj vzpostavi zaveze, da bodo izvajalci sporočali podatke, potrebne za merjenje vseh ciljev javnega razpisa, in
- v javnih razpisih, ki jih izvaja v skladu z določbami Uredbe o postopku, merilih in načinih dodeljevanja sredstev za spodbujanje razvojnih programov in prednostnih nalog, kot rok za oddajo vloge določi čas oddaje priporočene pošiljke; določba glede roka za oddajo vloge naj bo v javnem razpisu konkretizirana na način, da bo prijaviteljem nedvomno jasno, v katerih primerih se šteje, da je vloga oddana pravočasno.

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