



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Vzpodbujanje zaposlovanja invalidov



Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov (v nadaljevanju: sklad) in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada. Sklad je ustanovljen za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje. Sklad odloča o pravicah in obveznostih invalidov in delodajalcev v skladu s pooblastili, ki jih ima na podlagi Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, ter opravlja druge naloge, za katere je pristojen po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov in aktu o ustanovitvi. Delovanje sklada sodi v delovno področje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Cilji revizije je bil izrek mnenja o *pravilnosti in smotrnosti poslovanja* sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009. Pri ocenjevanju uspešnosti in učinkovitosti poslovanja sklada je računsko sodišče ugotavljalo, *ali je sklad ustrezno načrtoval aktivnosti za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov, ali so bili uresničeni cilji za izvedbo nalog pri vzpodbujanju razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanju delovnih mest zanje, ali je sklad ustrezno in popolno poročal o uresničevanju zastavljenih ciljev in v kolikšni meri, ali je zagotovil učinkovito vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in ali je učinkovito dodeljeval finančne spodbude za zaposlovanje invalidov*. Pri ocenjevanju uspešnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pa je iskalo odgovore na vprašanja, *ali je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letih 2008 in 2009 spremljalo izvajanje ciljev sklada in ali je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izvajalo ustrezne ukrepe za realizacijo ciljev, kadar posamezni cilj oziroma projekt iz poslovnega in finančnega načrta sklada ni bil izveden ali je bil izveden le delno*.

Računsko sodišče je o *pravilnosti poslovanja sklada* izreklo *negativno mnenje*, saj je ugotovilo, da sklad ni pozival neplačnikov prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov k plačilu oziroma ni izdajal odločb o obveznosti plačila prispevka, pri odločanju o prijavi zavezancev za nadomestno izpolnitev kvote ni upošteval določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, ob ugotovljenih nepravilnostih pri nadomestni izpolnitvi kvote pa zavezancem ni izdal pozivov oziroma odločb o obveznosti plačila prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Pri izvajanju javnih razpisov za druge vzpodbude je za sofinanciranje izbral program, katerega vloga ni vsebovala vse dokumentacije, ni preverjal, ali prijavitelji izpolnjujejo vse pogoje za sofinanciranje, podaljšal je dokončanje programov po roku, določenem v javnem razpisu, sredstev za programe pa ni nakazoval v roku, določenem v javnem razpisu. Poleg tega sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja.

Sklad bi moral Vladi Republike Slovenije predlagati, da odloči o uporabi presežka iz sredstev za delo sklada, česar ni storil, za financiranje svojega delovanja pa je od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve zahteval vsa načrtovana sredstva.

Sklad je javnim uslužbencem nepravilno določil in izplačeval plače ter dodatke, zaposlil eno javno uslužbenko, ki ni izpolnjevala pogojev za razpisano delovno mesto, in ena javna uslužbenka je napredovala, preden je izpolnila pogoje za napredovanje. Ob prevedbi plač je javne uslužbenke uvrstil na delovna mesta, ki niso bila določena v aktu o sistemizaciji delovnih mest. Javnim uslužbencem je izplačeval del plače za delovno uspešnost, ne da bi ugotavljal, ali dosegajo kriterije za izplačilo, ter jim izplačeval delovno uspešnost za povečan obseg dela, ne da bi ugotavljal, ali je imel za ta namen na voljo ustrezna sredstva. Naročilo za izvajanje računovodskih storitev, opravljanje nadzora nad dodeljevanjem pravic in vzpodbud za zaposlovanje invalidov ter za vodenje postopkov izterjave, za katere je v letih 2008 in 2009 izplačal skupaj 111.316 evrov, je oddal v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju, poleg tega pa je imelo izvajanje nalog samostojnih podjetnic, ki so za sklad izvajale računovodske storitve, postopke izterjave, storitve nadzora in tajniška opravila, znake delovnega in ne obligacijskega razmerja.

Računsko sodišče je Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je sredstva za financiranje delovanja sklada v celoti zagotovilo iz državnega proračuna, ne da bi upoštevalo tudi presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo sklada iz preteklih let.

Računsko sodišče je pri revidiranju *uspešnosti izvajanja nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov sklada* ugotovilo, da sklad svojih nalog ni izvajal ob neplačilih prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in posebnih nadzorov nad izpolnjevanjem kvote za zaposlovanje invalidov, zaradi česar je bil v sklad vplačan prispevek v manjšem znesku, kot je načrtoval. Sklad ni dovolj jasno oblikoval meril za izbor programov, načina določitve sofinanciranja, upravičenih stroškov in načina izplačevanja sredstev, da bi lahko uspešno izvedel javne razpise za druge vzpodbude, in tudi ni vnaprej uredil možnosti podaljšanja izvedbe programov.

Pri revidiranju *učinkovitosti izvajanja nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov sklada* je računsko sodišče ugotovilo, da sklad s tem, ko ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, v katerih bi podrobneje opredelil postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ter ugotavljanja nadomestnega izpolnjevanja kvote, ni zagotovil pogojev za pravilno, jasno, pregledno in učinkovito vplačevanje prispevka, realizacijo pogodb o poslovnem sodelovanju za nadomestno izpolnjevanje kvote in izvajanje postopkov dodeljevanja finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov. Vplačani prispevek v sklad je bil zato manjši in so terjatve iz neplačanega prispevka 31. 12. 2009 znašale 11.422.712 evrov.

Računsko sodišče je pri revidiranju *uspešnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada*, ugotovilo, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ni podrobneje, z nadzori preverjalo, ali sklad uresničuje prave cilje na pravilen in ustrezen način ter ni primerno ukrepalo.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in nesmotrnosti od sklada zahtevalo *izvedbo popravljalnih ukrepov* in predložitve *odzivnega poročila*. Sklad mora pričeti z aktivnostmi za sprejem splošnih pogojev poslovanja in izkazati ukrepe za odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač. Med revizijskim postopkom je sklad sprejel dva ustrezna popravljalna ukrepa, in sicer je sprejel Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, Vlada Republike Slovenije pa je na predlog sklada sprejela sklep o porabi celotnega presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo sklada iz leta 2010 in neporabljenega presežka preteklih let za financiranje delovanja sklada v letu 2011.

Za izboljšanje poslovanja je računsko sodišče *skladu priporočilo*, naj čim prej izpolni zakonsko obveznost in sprejme splošne pogoje poslovanja, v katerih bo podrobno opredelil pripravo in izvajanje javnih razpisov, postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, nadomestnega izpolnjevanja kvote in dodeljevanja finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov, ter naj redno izvaja nadzore nad izpolnjevanjem kvote in nad izpolnitvijo pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote. Sklad naj Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve izstavlja zahteve za plačilo stroškov za delovanje z natančnejšimi izračuni predvidenih stroškov, redno spremlja dejansko porabo prejetih sredstev in sprejme akt o zaposlovanju na skladu. Sklad naj zagotovi pravočasno pripravo in obravnavo poslovnega in finančnega načrta sklada na nadzornem svetu sklada ter na Vladi Republike Slovenije. Sklad naj z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve izvede strokovno analizo pričakovanih učinkov in potrebnosti vzpodbud za plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta ter sredstev za delo in stroškov storitev v podpornem zaposlovanju.

Računsko sodišče je za izboljšanje poslovanja *Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočilo*, naj določi način, na podlagi katerega bo sklad pridobil ustrezne podatke za odobritev nagrade delodajalcem za preseganje kvote, ki so do te upravičeni. Za uskladitev delovanja sklada z Zakonom o javnih skladih, za opredelitev namena uporabe presežka prihodkov nad odhodki oziroma kritja presežka odhodkov nad prihodki sklada od upravljanja z namenskimi sredstvi, za opredelitev postopkov za nadomestno izpolnitev kvote in podrobnejšo opredelitev drugih določb v zvezi z izvajanjem nalog sklada naj pripravi predlog spremembe oziroma dopolnitve Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve naj sproti preverja porabo sredstev sklada za njegovo delovanje, redno izvaja nadzor poslovanja sklada in sprejme akt o sestavi poslovnih in finančnih načrtov oziroma akt o načinu izvajanja financiranja in določitvi osnov za izračun sredstev za delo vseh posrednih proračunskih uporabnikov, za katere je pristojno. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve naj Vladi Republike Slovenije predlaga dopolnitev Akcijskega programa za invalide 2007–2013 z navedbo nosilcev ukrepov v okviru posameznega cilja ali/in v poročilih o izvajanju akcijskega programa za invalide 2007–2013 poroča o izvajanju ukrepov vseh nosilcev. Opravi naj analizo o proučitvi najprimernejše oblike osebe javnega prava za izvajanje nalog sklada, smiselnosti izvajanja nalog sklada v okviru samostojne osebe javnega prava in morebitne vključitve izvajanja nalog v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

KAZALO

1. UVOD	10
1.1 PREDSTAVITEV SKLADA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VZPODBUJANJE ZAPOSLOVANJA INVALIDOV	11
1.2 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE.....	12
2. PRAVILNOST POSLOVANJA	13
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	13
2.2 UGOTOVITVE.....	13
2.2.1 Izvajanje dejavnosti vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov	13
2.2.1.1 Pobiranje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	16
2.2.1.2 Preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov	17
2.2.1.3 Subvencioniranje plač invalidom.....	19
2.2.1.4 Dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote	20
2.2.1.5 Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto.....	20
2.2.1.6 Izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov	21
2.2.1.7 Plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju.....	21
2.2.1.8 Druge finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov	22
2.2.2 Upravljanje z namenskim premoženjem sklada.....	26
2.2.3 Zagotavljanje sredstev in poraba sredstev sklada	31
2.2.4 Plače in drugi osebni prejemki.....	39
2.2.4.1 Plača in drugi osebni prejemki direktorice sklada.....	40
2.2.4.2 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev pred prevedbo plač javnih uslužbencev po novem plačnem sistemu (pred 1. 8. 2008)	41
2.2.4.3 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev po prevedbi plač javnih uslužbencev po novem plačnem sistemu (od 1. 8. 2008).....	43
2.2.4.4 Nove zaposlitve na skladu v letih 2008 in 2009.....	46
2.2.4.5 Drugi stroški, povezani z delom sklada.....	47

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST POSLOVANJA 49

3.1	OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	49
3.2	USPEŠNOST IZVAJANJA NALOG VZPODBUJANJA RAZVOJA ZAPOSLOVANJA INVALIDOV SKLADA IN MINISTRSTVA ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE V DELU, KI SE NANAŠA NA NJEGOVE NALOGE V ZVEZI S POSLOVANJEM SKLADA.....	49
3.2.1	Vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	54
3.2.2	Preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov.....	54
3.2.3	Subvencioniranje plač invalidom.....	55
3.2.4	Dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote.....	55
3.2.5	Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto.....	56
3.2.6	Izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov	56
3.2.7	Plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju.....	57
3.2.8	Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov	57
3.2.8.1	Javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007.....	58
3.2.8.2	Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008 in v letu 2009.....	58
3.2.9	Organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide.....	59
3.3	UČINKOVITOST SKLADA PRI IZVAJANJU NALOG VZPODBUJANJA RAZVOJA ZAPOSLOVANJA INVALIDOV IN OHRANJANJA DELOVNIH MEST ZANJE.....	60
3.3.1	Učinkovitost izvajanja nalog sklada pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.....	60
3.3.1.1	Interni akti za vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in za nadomestno izpolnitev kvote.....	60
3.3.1.2	Podatki za pobiranje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	61
3.3.1.3	Vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	62
3.3.2	Učinkovitost dodeljevanja finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov.....	63
3.3.2.1	Interni akti za dodeljevanje finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov	64
3.3.2.2	Vpliv dodeljevanja finančnih vzpodbud na vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje	64
3.4	SKLEPNE UGOTOVITVE GLEDE DELOVANJA SKLADA KOT JAVNEGA SKLADA	66

4. MNENJE 68

4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	68
-----	--------------------------------------	----

4.1.1	Mnenje o pravilnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	68
4.1.2	Mnenje o pravilnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.....	70
4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	70
4.2.1	Mnenje o smotrnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	70
4.2.2	Mnenje o smotrnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.....	72
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	73
6.	PRIPOROČILA	75
7.	PRILOGE	78

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, Zemljemerska ulica 12, Ljubljana in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Kotnikova 5, 1000 Ljubljana v delu poslovanja, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklepa o izvedbi revizije sta bila izdana 15. 12. 2009³ in 13. 5. 2010⁴.

Naša pristojnost je, da izrečemo mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti in smotrnosti poslovanja. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Predmet revizije je bilo poslovanje sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009. Cilji revizije so bili:

- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja sklada v letih 2008 in 2009;
- izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009;
- izrek mnenja o smotrnosti poslovanja sklada v letih 2008 in 2009;
- izrek mnenja o smotrnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009.

Za dosego prvega in drugega cilja smo presojali skladnost poslovanja sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve s predpisi, za dosego tretjega in četrtega pa smo ocenjevali uspešnost in učinkovitost poslovanja sklada ter uspešnost poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1214-5/2009-3.

⁴ Št. 1214-5/2009-10.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

1.1 Predstavitev Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Sklad je bil ustanovljen z Aktom o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov⁶ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi sklada 1) in je bil 8. 10. 2004 vpisan v register pri Okrožnem sodišču v Ljubljani⁷. Podlago za njegovo ustanovitev predstavlja Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov⁸ (v nadaljevanju: ZZRZI). Ustanovitelj sklada je Republika Slovenija, soustanovitelja pa sta Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZPIZ) in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ). Sklad sodi v delovno področje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Po ZZRZI je sklad ustanovljen za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje. Sklad po ZZRZI odloča o pravicah in obveznostih invalidov in delodajalcev v skladu s pooblastili, ki jih ima na podlagi ZZRZI, in opravlja druge naloge, za katere je pristojen po ZZRZI in aktu o ustanovitvi.

Sklad je bil po Zakonu o javnih skladih⁹ (v nadaljevanju: ZJS) ustanovljen kot javni sklad. ZJS je določal, da je javni sklad pravna oseba javnega prava, ki upravlja in razpolaga s premoženjem, ki ga je Republika Slovenija ali samoupravna lokalna skupnost namenila za zagotavljanje javnega interesa. Lahko se je ustanovil kot javni finančni sklad, javni nepremičninski sklad ali javna ustanova. Akt o ustanovitvi sklada 1 je določal, da sklad deluje kot javni finančni sklad. Novi Zakon o javnih skladih¹⁰ (v nadaljevanju: ZJS-1), ki je začel veljati 12. 8. 2008, ne določa več treh oblik javnih skladov, temveč opredeljuje le, da je javni sklad pravna oseba javnega prava, ustanovljena za izvajanje politike na določenem področju. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je 9. 4. 2009 sprejela Akt o ustanovitvi Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov¹¹ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi sklada 2), s katerim naj bi uskladila poslovanje sklada z ZJS-1.

V skladu z aktom o ustanovitvi sklada 1 so ustanoviteljske pravice in obveznosti sklada izvrševali vlada, ZPIZ in ZRSZ, v skladu z aktom o ustanovitvi sklada 2 pa ustanoviteljske pravice izvršuje le vlada.

Organa sklada sta nadzorni svet in direktor.

Nadzorni svet sklada ima sedem članov. Predsedniki nadzornega sveta v letih 2008 in 2009 ter med izvajanjem revizije so bili:

- Marjeta Cotman od 18. 12. 2006 do 21. 11. 2008,
- dr. Ivan Svetlik od 21. 11. 2008 do 10. 3. 2009,
- mag. Cveto Uršič od 20. 5. 2009 do 21. 4. 2011,
- Dragica Bac od 3. 6. 2011.

⁶ Uradni list RS, št. 92/04, 117/04.

⁷ Reg. št. vložka 1/40481/00.

⁸ Uradni list RS, št. 16/07-UPB2.

⁹ Uradni list RS, št. 22/00; veljal je do 12. 8. 2008.

¹⁰ Uradni list RS, št. 77/08; velja od 12. 8. 2008.

¹¹ Uradni list RS, št. 30/09.

Za pravilnost in smotrnost poslovanja sklada je odgovoren direktor. Odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Odgovorni osebi sklada v letih 2008 in 2009 ter med izvajanjem revizije sta bili:

- Maruška Erbežnik, direktorica sklada do 30. 6. 2011,
- mag. Ana Vodičar, vršilka dolžnosti direktorja sklada od 1. 7. do 18. 9. 2011,
- mag. Janez Zidar, direktor sklada od 19. 9. 2011.

1.2 Predstavitev Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Zakon o državni upravi¹² (v nadaljevanju: ZDU-1) določa, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve opravlja naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč.

Na podlagi 1. člena akta o ustanovitvi sklada 1 oziroma 1. člena akta o ustanovitvi sklada 2 sodi sklad v delovno področje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ki opravlja upravni nadzor nad delom in poslovanjem sklada. Minister, pristojen za delo, družino in socialne zadeve je bil po svoji funkciji na podlagi 15. člena ZJS in 11. člena akta o ustanovitvi sklada 1 predsednik nadzornega sveta sklada, še en uslužbenec Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pa je bil član nadzornega sveta. Na podlagi 10. člena akta o ustanovitvi sklada 2 pa sta v nadzorni svet sklada imenovana dva javna uslužbenca Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

Za pravilnost in smotrnost poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve sta bila v letih 2008 in 2009 ter med izvajanjem revizije odgovorna:

- Marjeta Cotman, ministrica do 21. 11. 2008,
- dr. Ivan Svetlik, minister od 21. 11. 2008.

Ta odgovornost vključuje med drugim tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja.

¹² Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

2. PRAVILNOST POSLOVANJA

2.1 Obrazložitev revizije

Revizija pravilnosti poslovanja sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letih 2008 in 2009 je obsegala preizkušanje skladnosti poslovanja s predpisi, internimi akti, pogodbenimi določili in drugimi usmeritvami, ki urejajo področja poslovanja sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Pravilnost poslovanja smo preizkusili na naslednjih področjih:

- izvajanje dejavnosti vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov,
- upravljanje z namenskim premoženjem sklada,
- zagotavljanje sredstev Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in poraba sredstev sklada,
- plače ter drugi osebni prejemki direktorice in javnih uslužbencev na skladu.

Preizkušanje smo izvedli z uporabo podrobnih revizijskih programov, vse vzorčne enote za posamezna področja revidiranja pa smo določili nestatistično.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Izvajanje dejavnosti vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov

Zakonski okvir za ustanovitev in delovanje sklada predstavlja ZZRZI. ZZRZI ureja pravico do zaposlitvene rehabilitacije in posamezna vprašanja zaposlovanja invalidov ter določa druge oblike, ukrepe in vzpodbude za njihovo zaposlovanje ter način njihovega financiranja. Namen ZZRZI je povečati zaposljivost invalidov in vzpostaviti pogoje za njihovo enakovredno udeležbo na trgu dela z odstranjevanjem ovir in ustvarjanjem enakih možnosti. Glavni nalogi sklada po ZZRZI sta:

- izvajanje nalog pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in
- priznavanje finančnih vzpodbud za enakopravnejše vključevanje invalidov v zaposlitev.

ZZRZI vpeljuje kvotni sistem zaposlovanja invalidov. Kvota predstavlja dolžnost delodajalcev, ki zaposlujejo najmanj 20 delavcev¹³, da zaposlijo invalide v določenem deležu od celotnega števila zaposlenih. Kvota je glede na dejavnost delodajalca določena z Uredbo o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov¹⁴, ki ne more biti nižja od dveh odstotkov in ne višja od šestih odstotkov skupnega števila zaposlenih. Za izpolnitev kvote se po 64. členu ZZRZI šteje tudi sklenitev pogodbe o poslovnem sodelovanju delodajalca z zaposlitvenim centrom oziroma invalidskim podjetjem (nadomestna izpolnitev

¹³ Razen tujih diplomatskih in konzularnih predstavništev, invalidskih podjetij in zaposlitvenih centrov.

¹⁴ Uradni list RS, št. 32/07, 21/08.

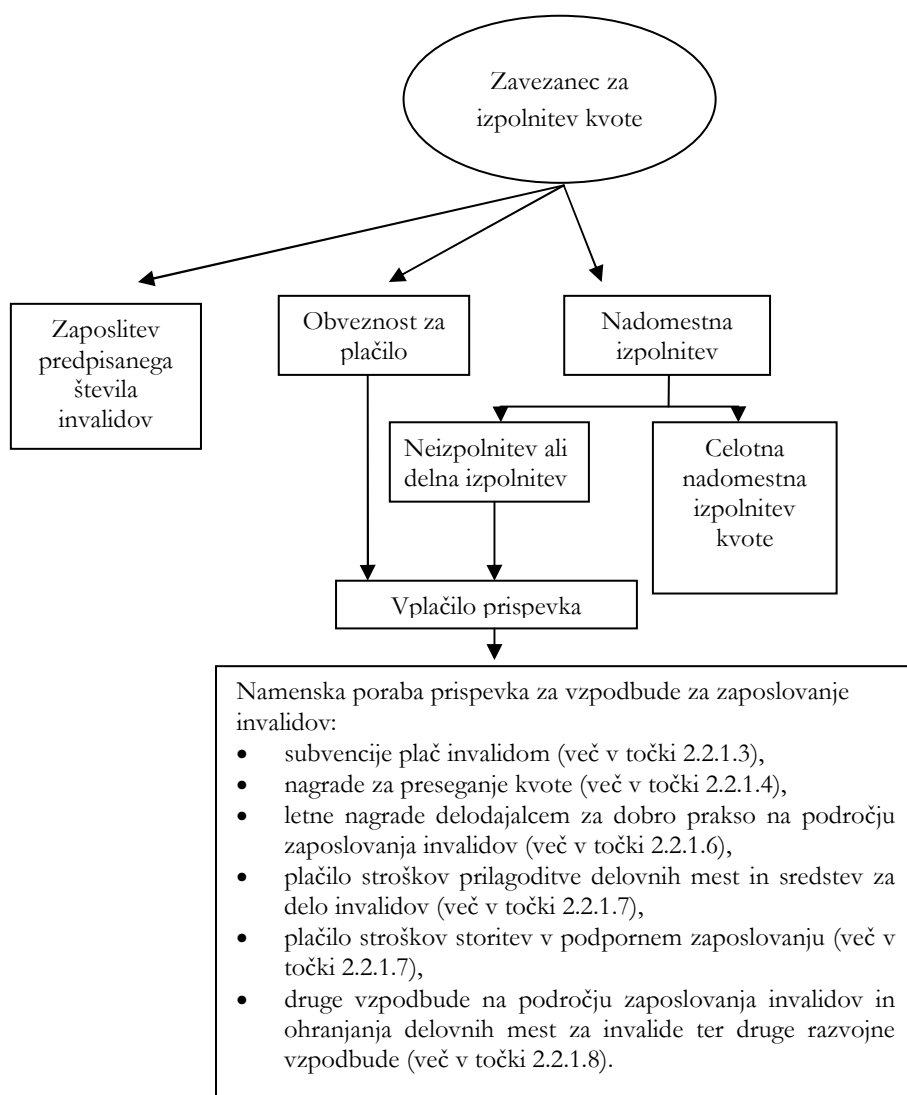
kvote). Delodajalci, ki ne izpolnijo kvote, morajo mesečno ob izplačilu plač obračunati in plačati v sklad prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Prispevek znaša 70 odstotkov minimalne plače za vsakega invalida, ki bi ga moral zaposliti delodajalec za izpolnitev predpisane kvote. Delodajalci (zavezanci za izpolnitev kvote) imajo po ZZRZI tako tri možnosti za izpolnitev dolžnosti v zvezi z doseganjem kvote:

- zaposlijo predpisano število invalidov ali
- plačajo prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, če ne zaposlijo predpisanega števila invalidov, ali
- nadomestno izpolnijo kvoto.

Denarna sredstva, ki jih sklad pridobi iz plačil zaradi neizpolnjevanja kvote, se po 79. členu ZZRZI in 9. členu akta o ustanovitvi sklada 1 oziroma 8. členu akta o ustanovitvi sklada 2 štejejo za namenska denarna sredstva sklada, ki jih sklad uporabi za subvencije plač invalidom in za financiranje drugih vzpodbud za zaposlovanje invalidov.

S slike 1 je razvidno, katere možnosti imajo delodajalci za izpolnitev kvote invalidov ter za katere namene lahko sklad porabi denarna sredstva, pridobljena s plačilom zaradi neizpolnjevanja kvote.

Slika 1: Kvotni sistem po ZZRZI

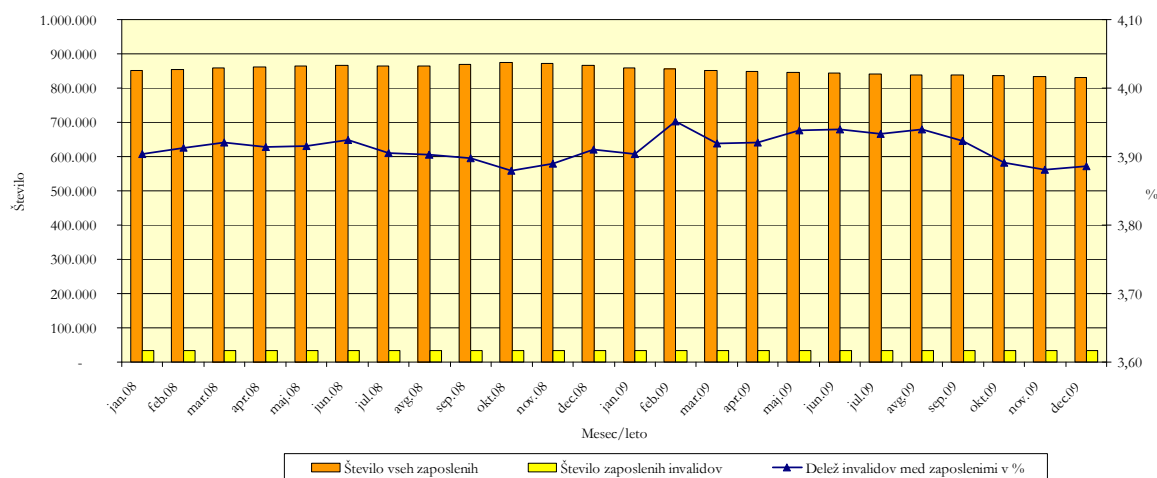


Vir: določila ZZRZI.

Decembra 2008 je bilo v Sloveniji 33.891 zaposlenih invalidov, decembra 2009 pa 32.236. V letu 2009 se je število zaposlenih invalidov manjšalo podobno kot število vseh zaposlenih v Sloveniji. Tudi glede na delež je bil v letu 2008 in 2009 odstotek zaposlenih invalidov glede na število vseh zaposlenih v Sloveniji podoben, in znaša okoli 3,9 odstotka¹⁵. Na sliki 2 je predstavljeno število zaposlenih invalidov od januarja 2008 do decembra 2009 ter njihov delež glede na vse zaposlene v Sloveniji v tem obdobju.

¹⁵ Letno poročilo sklada za leto 2008 in Letno poročilo sklada za leto 2009.

Slika 2: Število in delež zaposlenih invalidov od januarja 2008 do decembra 2009



Vira: letno poročilo sklada za leto 2008 in 2009.

V nadaljevanju predstavljamo ugotovitve pri preizkušanju pravilnosti izvajanja nalog pri vzpodbujanju razvoja zaposlovanja invalidov.

ZJS-1 (in tudi ZJS) določa, da mora vsak javni sklad sprejeti splošne pogoje poslovanja in jih objaviti na svojih spletnih straneh. Javni sklad, ki podeljuje spodbude, mora v splošnih pogojih poslovanja določiti vsaj merila za določitev upravičencev do spodbud (za pravne osebe) oziroma pomoči (za fizične osebe), pogoje, obseg spodbud oziroma pomoči, medsebojne pravice in obveznosti javnega sklada in upravičenca po podelitvi spodbud oziroma pomoči, postopke za izbor upravičencev in podeljevanje spodbud oziroma pomoči. Splošne pogoje poslovanja sprejme nadzorni svet javnega sklada, soglasje pa mora podati ustanovitelj. ZJS je za javne finančne sklade določal, da morajo njihovi splošni pogoji poslovanja določati tudi merila za določitev upravičencev do kreditov, poroštev ali drugih ugodnosti, njihove namenske rabe in drugo. Sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, s čimer ni izpolnil obveznosti iz 6. člen ZJS oziroma 24. člen ZJS-1.

2.2.1.1 Pobiranje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Na podlagi 65. člena ZZRZI morajo delodajalci, ki ne izpolnjujejo kvote, mesečno ob izplačilu plač obračunati in skladu plačati prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Če delodajalec prispevka ne plača pravočasno, ga mora sklad pisno pozvati, da plača prispevek skupaj z zamudnimi obrestmi v naknadno določenem roku (opomin), če pa ga ne plača niti v tem roku niti ne dokaže, da ni zavezanec za plačilo, pa sklad izda odločbo o obveznosti plačila. Pritožbo zoper odločbo o obveznosti plačila rešuje Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, za izterjavo plačil pa je pristojna Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS).

Na račun sklada je bilo v letu 2008 nakazanih 17.585.189 evrov vplačil prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, v letu 2009 pa 15.587.042 evrov. Ocenjujemo, da je imel sklad 31. 12. 2008

terjatve iz neplačanega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov¹⁶ v skupnem znesku 20.008.969 evrov, 31. 12. 2009 pa v znesku 20.343.651 evrov.

Ugotovitve, ki se nanašajo na vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, so zapisane v nadaljevanju.

2.2.1.1.a Sklad je do 30. 6. 2008 delodajalcem, ki niso pravočasno plačali prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, v skladu z drugim odstavkom 65. člena ZZRZI izdajal opomine za plačilo prispevka, v katerih je navedel znesek zamudnih obresti ter določil rok za plačilo neporavnane prispevka. Od tega datuma sklad opominov ni več izdajal, temveč je posameznemu delodajalcu enkrat letno poslal izpisek odprtih postavk oziroma terjatev brez navedbe obračunanih zamudnih obresti ter brez naknadno določenega roka za plačilo. Sklad bi moral na podlagi tretjega odstavka 65. člena ZZRZI, če delodajalec obveznosti na podlagi opomina ni plačal in tudi ni dokazal, da ni zavezanec za plačilo, izdati odločbo o obveznosti plačila, česar v letih 2008 in 2009 ni izvajal. Ker sklad ni izdajal odločb o obveznosti plačila, DURS ni mogla izvajati izterjave plačil zaradi neizpolnjene kvote, kot določa šesti odstavek 65. člena ZZRZI. Sklad od 30. 6. 2008 ni pozival delodajalcev, ki niso pravočasno plačali prispevka, da v določenem roku plačajo prispevek z zamudnimi obrestmi, v celotnem letu 2008 in v letu 2009 pa neplačnikom ni izdajal odločb o obveznosti plačila, zato je ravnal v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 65. člena ZZRZI. Sklad je imel 31. 12. 2008 evidentiranih 10.984.246 evrov terjatev iz neplačanega prispevka zaradi neizpolnjevanja kvote, 31. 12. 2009 pa 11.422.712 evrov.

2.2.1.1.b ZZRZI v 65. členu določa, da se prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov vplačuje v sklad. Taka ureditev pomeni določen odmik od uveljavljenega proračunskega načela popolnosti in enotnosti proračuna, ki ga vsebujeta Ustava Republike Slovenije¹⁷ in Zakon o javnih financah¹⁸. Računsko sodišče je pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložilo pobudo za oceno ustavnosti določil ZZRZI, ki urejajo vplačevanje prispevka v sklad. Do izdaje revizijskega poročila Ustavno sodišče Republike Slovenije o njej še ni odločilo.

2.2.1.2 Preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov

Nadomestna izpolnitev kvote pomeni, da delodajalec (zavezanec za izpolnitev kvote) sklene pogodbo o poslovnem sodelovanju z zaposlitvenim centrom oziroma invalidskim podjetjem, s to pogodbo pa se priznavajo stroški dela v višini zneska 12 minimalnih plač letno za vsakega invalida, ki bi ga moral delodajalec zaposliti v okviru predpisane kvote. Gospodarske družbe morajo pogodbo o poslovnem sodelovanju posredovati skladu v sedmih dneh po sklenitvi¹⁹. Če zavezanec kvote ne izpolni ali jo izpolni le delno, mora po 65. členu ZZRZI in 13. členu Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov skladu mesečno ob izplačilu plač obračunati in plačati sorazmerni prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov poleg določitve kvote glede na dejavnost zavezanca ureja tudi pogoje za nadomestno izpolnitev kvote, način napovedi nadomestne izpolnitve, vsebino pogodbe z zaposlitvenim centrom oziroma invalidskim podjetjem ter dolžnosti zavezancev, zaposlitvenih centrov in invalidskih podjetij.

¹⁶ Zaradi neizpolnjevanja kvote in zaradi neizpolnjene nadomestne izpolnitve kvote.

¹⁷ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

¹⁸ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

¹⁹ 64. člen ZZRZI.

Sklad je v letu 2008 potrdil 858 pogodb o nadomestnem izpolnjevanju kvote²⁰, v letu 2009 pa jih je prejel 1.044 in potrdil 967²¹.

Ugotovitve, ki se nanašajo na preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov, so zapisane v nadaljevanju.

2.2.1.2.a Sklad je po prejemu obrazca za napoved nadomestne izpolnitve kvote in pogodbe o poslovnem sodelovanju med zavezancem za izpolnitev kvote in zaposlitvenim centrom oziroma invalidskim podjetjem preveril, ali je v skladu z ZZRZI in Uredbo o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (ali je zavezanec sklenil pogodbo s pravo pravno osebo, ali pogodba vsebuje vsa potrebna določila in drugo). Po preveritvi je izdal bodisi pozitivno bodisi negativno potrdilo o uveljavljanju nadomestne izpolnitve kvote, na potrdilo pa se zavezanec ni mogel pritožiti. Sklad bi moral pri sprejemu svojih odločitev upoštevati določbe 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku²² (v nadaljevanju: ZUP), ki določa pravilo subsidiarne uporabe tega zakona o vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Tega sklad ni storil, zato je ravnal v nasprotju s 3. členom ZUP.

2.2.1.2.b Po 9. členu Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov lahko zavezanci nadomestno izpolnitev kvote napovejo za največ 12 mesecev vnaprej. Po 12. členu Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov morajo zavezanci najkasneje v 60 dneh po izteku koledarskega leta skladu poslati poročilo o obojestranski izpolnitvi pogodbene obveznosti²³. Ne glede na to je na podlagi prvega odstavka 65. člena ZZRZI ter 13. in 15. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov dolžnost delodajalcev, ki ne izpolnijo kvote (v celoti ali delno), da mesečno ob izplačilu plač obračunajo in plačajo v sklad pripadajoči (sorazmerni) prispevek. Zavezancem, ki kvote ne izpolnijo in tudi ne poravnajo prispevka za zaposlovanje invalidov, mora sklad izdati odločbe o obveznosti plačila prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov skupaj z zamudnimi obrestmi. Sklad je na podlagi 12. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, ki je določil poročanje zavezancev najkasneje v 60 dneh po izteku koledarskega leta, nadomestno izpolnjevanje kvote spremljal le enkrat v letu. Tako sklad realizacijo nadomestne izpolnitve kvote ugotavlja šele v 60 dneh po izteku koledarskega leta in se poplačilo in izterjava obveznosti pri (delno) neopravljeni nadomestni izpolnitvi kvote izvaja z več kot 15-mesečnim zamikom, kar vpliva na zamik vplačanega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Sklad je imel 31. 12. 2008 evidentiranih 9.024.723 evrov terjatev iz neplačanega prispevka zaradi neizpolnjevanja nadomestne izpolnitve kvote, 31. 12. 2009 pa 8.920.939 evrov²⁴.

²⁰ Sklad ni predložil podatka o številu pogodb o nadomestnem izpolnjevanju kvote, ki jih je prejel v letu 2008.

²¹ Podatek o številu prejetih in potrjenih pogodb o poslovnem sodelovanju ni enak podatku iz Letnega poročila sklada za leto 2009, kjer je sklad navedel, da je prejel 980 vlog, potrdil pa 904.

²² Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08.

²³ Do 1. 3. 2008 je veljalo, da zavezanec pošlje poročilo o obojestranski izpolnitvi pogodbene obveznosti najkasneje v 60 dneh po izteku *napovedanega obdobja* uveljavljanja nadomestne izpolnitve kvote. Po 1. 3. 2008 je začela veljati Uredba o spremembah Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, ki je določala, da zavezanci ustrezno poročilo pošljejo v 60 dneh po izteku *koledarskega leta*.

²⁴ Sklad do zavezancev za izpolnitev kvote, ki so predložili pogodbe o poslovnem sodelovanju za nadomestno izpolnitev kvote, vsak mesec evidentira terjatve v višini prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, kot da zavezanec napovedane kvote v celoti ne bo izpolnil.

Ukrepi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in sklada

V predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZZRZI, ki ga je vlada sprejela 21. 4. 2011 (v nadaljevanju: predlog sprememb in dopolnitev ZZRZI z 21. 4. 2011), in ki ga je v sodelovanju s skladom pripravilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, je določilo o nadomestni izpolnitvi kvote dopolnjeno in med drugim določa mesečno poročanje delodajalcev o izpolnitvi pogodbenih obveznosti, kar bi skladu omogočilo lažje mesečno spremljanje nadomestne izpolnitve kvote.

2.2.1.2.c V prvem odstavku 65. člena ZZRZI ter 13. in 15. členu Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov je navedena dolžnost zavezanca, ki je napovedal nadomestno izpolnitev kvote, da mora mesečno ob izplačilu plač v sklad obračunati in plačati sorazmerni prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, če nadomestne kvote ne izpolni v celoti. Sklad oziroma njegov pooblaščenec na podlagi 82. člena ZZRZI in 20. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov izvaja nadzor nad izpolnjevanjem kvote ter nad izpolnitvijo pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote. Sklad je s pooblaščencom²⁵ v letu 2008 izvedel devet nadzorov pri invalidskih podjetjih oziroma zaposlitvenih centrih, s katerimi so zavezanci sklepali pogodbe o poslovnem sodelovanju, v letu 2009 pa nobenega. Sklad je v dveh primerih od devetih ugotovil, da so bili stroški dela, ki se po pogodbi o poslovnem sodelovanju priznavajo in ki jih je zavezanec prikazal v poročilu o obojestranski izpolnitvi pogodbene obveznosti, izkazani previsoko glede na dejansko ugotovljene stroške. Sklad bi moral na podlagi teh ugotovitev zavezancema izdati poziv oziroma odločbo o obveznosti plačila prispevka za zaposlovanje invalidov skupaj z zamudnimi obrestmi, kot določajo 65. člen ZZRZI ter 13. in 15. člen Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, česar ni storil.

2.2.1.3 Subvencioniranje plač invalidom

Subvencija plače je po 68. členu ZZRZI pravica invalida, zaposlenega na zaščitenem delovnem mestu, v podporni zaposlitvi ali invalidskem podjetju, uveljavlja pa jo invalid pri skladu zaradi doseganja manjših delovnih rezultatov, ki so posledica njegove invalidnosti. O pravici na podlagi ocene doseganja delovnih rezultatov zaposlenega invalida odloči sklad; pri tem mora upoštevati merila in postopek po Pravilniku o merilih in postopku za določitev višine subvencije plače za invalide²⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o določitvi subvencije plače invalidom), o pritožbah pa odloča Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Osnova za izračun subvencije plače invalida je minimalna plača, višina subvencije pa je odvisna od stopnje invalidnosti. Skupno plačo invalida tako predstavlja plača, ki jo delodajalec invalidu izplača za opravljeno delo, ter subvencija plače. Sklad izda odločbo o pravici do subvencije plače zaposlenemu invalidu, sredstva pa nakaže delodajalcu po predložitvi zahtevka za povračilo subvencije²⁷.

V letu 2008 je sklad izdal 500 odločb o pravici do subvencije plače in 31. 12. 2008 je subvencijo prejemale 5.807 zaposlenih invalidov. V letu 2009 je sklad izdal 306 odločb in 31. 12. 2009 je subvencijo prejemale 6.058 invalidov. V letu 2008 je sklad nakazal za 4.691.005 evrov subvencij, v letu 2009 pa 4.806.348 evrov.

²⁵ Družba BDO EOS Revizija, d. o. o., Ljubljana.

²⁶ Uradni list RS, št. 117/05, 10/08.

²⁷ 69. in 71. člen ZZRZI ter 9., 13. in 14. člen Pravilnika o določitvi subvencije plače invalidom.

2.2.1.4 Dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote

Do nagrade za preseganje kvote so po 75. členu ZZRZI upravičeni delodajalci, ki zaposlujejo več invalidov, kot je določeno s kvoto, in delodajalci, ki zaposlujejo manj kot 20 delavcev, pa imajo zaposlene invalide (razen neposredni uporabniki državnega proračuna). Pogoj je, da invalidnost ni posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni pri tem delodajalcu. Vlogo za nagrado predloži delodajalec, o pravici do nagrade za preseganje kvote pa odloči sklad. Namen porabe sredstev od nagrad za preseganje kvote ni predpisan.

Ocenjujemo, da je sklad v letu 2008 izplačal 10.908.443 evrov kot nagrado 2.037 delodajalcem za preseganje kvote. V letu 2009 je izplačal 12.473.865 evrov kot nagrado 2.402 delodajalcem. Sklad ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil nagrad delodajalcem za preseganje kvote v letu 2008²⁸.

Sklad o pravici do nagrade za preseganje kvote odloči, ko pridobi vlogo delodajalca, ki naj bi bil po 75. členu ZZRZI do te nagrade upravičen.

2.2.1.5 Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto

Ta vrsta finančne vzpodbude za zaposlovanje invalidov je povezana z upravičenostjo do nagrade za preseganje kvote. Do oprostitve plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide so po 74. členu ZZRZI upravičeni:

- delodajalci, ki zaposlujejo več invalidov, kot je določeno s kvoto,
- delodajalci, ki zaposlujejo manj kot 20 delavcev, pa imajo zaposlene invalide (razen neposredni uporabniki državnega proračuna) in
- samozaposleni invalidi.

Pogoj je, da invalidnost ni posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni pri tem delodajalcu. O pravici do oprostitve plačila prispevkov odloči sklad z odločbo, o pritožbah pa odloča Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Prispevke ZPIZ pokriva Republika Slovenija. Ta sredstva, katerih plačila so delodajalci oproščeni, morajo uporabiti za natančno določene namene, opredeljene v 1., 2., 3., 4., 6. in 8. alineji 61. člena ZZRZI²⁹, zaradi česar po pojasnilu sklada pri delodajalcih ni veliko interesa za to vrsto finančne vzpodbude.

Oprostitev plačila prispevkov za sklad nima finančnih posledic. Te prispevke ZPIZ pokriva Republika Slovenija iz proračuna³⁰. Sklad je v letu 2008 izdal 597 odločb o oprostitvi plačila prispevkov, ZPIZ pa je

²⁸ Podatek o izplačilih v letu 2008 izhaja iz konto kartice izplačil, ni pa enak znesku, navedenem v poslovnem poročilu sklada za leto 2008, kjer je naveden znesek 10.916.967 evrov.

²⁹ Investicije v osnovna sredstva, ki so povezana z delom invalidov, izboljšanjem delovnih pogojev, ohranjanjem in ustvarjanjem novih delovnih mest za invalide, s pokrivanjem izpada prihodka zaradi večje bolniške odsotnosti, z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih ter druge razvojne namene, ki zagotavljajo večjo zaposljivost invalidov.

³⁰ Postavka Ministrstva za finance, podprogram Obveznosti države do ZPIZ, proračunska postavka 4760 – Tekoče zakonske obveznosti države do ZPIZ.

iz državnega proračuna za ta namen prejel 13.562.044 evrov; v letu 2009 je sklad izdal 560³¹ odločb, ZPIZ pa je iz državnega proračuna prejel 14.448.647 evrov.

2.2.1.6 Izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov

Na podlagi 76. člena ZZRZI bi moral sklad vsako leto razpisati javni natečaj za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov. Javni natečaj bi moral pripraviti odbor, ki ga imenuje minister za delo, družino in socialne zadeve, ki tudi podeli nagrade.

Sklad v letih 2008 in 2009 ni objavil javnega natečaja, ker ga odbor ni pripravil (povezava s točko 3.2.6).

2.2.1.7 Plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju

Podporna zaposlitev po 48. členu ZZRZI je zaposlitev invalida na delovnem mestu v običajnem delovnem okolju s *strokovno* in *tehnično podporo* invalidu, delodajalcu in delovnemu okolju. *Strokovna podpora* invalidu predstavlja informiranje, svetovanje in usposabljanje, osebno asistenco, spremljanje pri delu, razvoj osebnih metod dela in ocenjevanje njegove delovne uspešnosti. *Tehnična podpora* invalidu pa predstavlja prilagoditev delovnega mesta in sredstev za delo.

Kot dve izmed možnih vrst finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov ZZRZI v 72. in 73. členu določa:

- plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo,
- plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju.

Delodajalec, ki namerava za nedoločen čas oziroma za najmanj 24 mesecev zaposliti brezposelnega invalida, lahko sklad zaprosi za *plačilo stroškov prilagoditve konkretnega delovnega mesta in sredstev za delo*, če ni drugega zavezanca za plačilo prilagoditve. Sofinanciranje stroškov prilagoditve lahko znaša največ 70 odstotkov dejanskih stroškov. O pritožbah odloča Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Delodajalec lahko pri skladu zaprosi za *plačilo stroškov podpornih storitev* za invalide, ki nimajo več pravice do zaposlitvene rehabilitacije po ZZRZI in s katerimi ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas oziroma za najmanj 24 mesecev, ter če gre za zaposlenega invalida, zaradi katerega je presežena predpisana kvota po ZZRZI. O pritožbah odloča Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

V letu 2008 je sklad odločil le o eni prilagoditvi delovnega mesta in izplačal 5.023 evrov ter o eni vlogi za plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju v znesku 1.528 evrov, ki jih je izplačal v letu 2009 v znesku 1.452 evrov. V letu 2009 ni prejel nobene vloge za plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta, le odločil je o eni, ki jo je prejel v letu 2008, sredstev pa ni izplačal, ker se je vlagatelj na odločbo sklada pritožil.

³¹ Podatek Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

2.2.1.8 Druge finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov

Po 67. členu ZZRZI se za enakopravnejše vključevanje invalidov v zaposlitev lahko priznajo tudi druge vzpodbude na področju zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest za invalide ter druge razvojne vzpodbude. Sklad je zato vsako leto objavil in izvedel javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov, poleg tega pa je sklad v letu 2009 izvajal aktivnosti iz javnega razpisa za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov, iz leta 2007. V tabeli 1 so predstavljeni javni razpisi, ki jih je sklad izvajal v letih 2008 in 2009.

Tabela 1: Javni razpisi sklada, pri katerih je sklad izvajal aktivnosti v letih 2008 in 2009

Javni razpis	Objava javnega razpisa v Uradnem listu z dne	Vrednost javnega razpisa v evrih	Dejanska vrednost javnega razpisa (sklenjene pogodbe) v evrih	Izplačila v letu 2008 ³² v evrih	Izplačila v letu 2009 ³³ v evrih
Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2007	25. 5. 2007	6.250.000	4.566.587	991.597 ³⁴	-
Sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007	22. 6. 2007	500.000	506.282	-	167.893
Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008	16. 5. 2008	6.250.000	6.121.020	5.835.894 ³⁵	-
Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2009	27. 3. 2009	5.000.000	3.916.359	-	3.606.036 ³⁶
			Skupaj	6.827.491³⁷	3.773.929

³² Pojasnila v zvezi z izplačili iz posameznih javnih razpisov so navedena v točkah 2.2.1.8.2 in 2.2.1.8.3.

³³ Pojasnila v zvezi z izplačili iz posameznih javnih razpisov so navedena v točkah 2.2.1.8.2 in 2.2.1.8.3.

³⁴ Iz konto kartic sklada za leto 2008 ni mogoče ugotoviti, ali so bila v tem letu izvedena izplačila iz javnega razpisa za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov iz leta 2007 in v kolikšnem znesku. Navedeni podatek izhaja iz poslovnega poročila sklada za leto 2008.

³⁵ Pojasnilo o izplačilih je v točki 2.2.1.8.2.

³⁶ Pojasnilo o izplačilih je v točki 2.2.1.8.3.

³⁷ Skupni znesek izplačil v letu 2008, prikazan v tabeli 1, ni enak skupnim izplačilom iz javnih razpisov za finančne vzpodbude 2007 in 2008, izkazanih v konto karticah sklada. Skupni znesek izplačil iz konto kartic sklada za

Viri: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009, javni razpisi sklada, analitične evidence sklada.

Sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja (povezava s točko 2.2.1) ali drugih internih aktov, v katerih bi bili opredeljeni postopki izvedbe javnih razpisov za dodeljevanje sredstev.

Računsko sodišče je v reviziji preverilo pravilnost vseh javnih razpisov, razen javnega razpisa za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2007³⁸.

2.2.1.8.1 Javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007

Sklad je v letu 2009 še izvajal aktivnosti iz javnega razpisa za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov, objavljen pa je bil v letu 2007³⁹ (v nadaljevanju: javni razpis za eksperimentalne programe 2007). Vrednost javnega razpisa je bila 500.000 evrov. Predmet javnega razpisa je bilo sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov na področjih:

- zaposlovanja brezposelnih invalidov,
- ohranjanja delovnih mest za invalide,
- vzpodbujanja podjetništva invalidov,
- ustvarjanja novih delovnih mest za invalide,
- vzpodbujanja prilagodljivosti in mobilnosti invalidov na trgu dela,
- izobraževalnih programov za invalide in vzpodbujanja vseživljenjskega učenja,
- socialne ekonomije in zaščitnega zaposlovanja.

Prvo polovico odobrenih sredstev naj bi izbrani prijavitelji prejeli po podpisu pogodb s skladom, drugo polovico pa po predložitvi zaključnega poročila. Projekti bi morali biti zaključeni v enem letu od podpisa pogodb (konec leta 2008).

Na javni razpis za eksperimentalne programe 2007 je vloge oddalo 55 prijaviteljev, sklad pa je sklenil pogodbe za sofinanciranje z devetimi prijavitelji. Po podpisanih pogodbah konec leta 2007 naj bi sklad za ta namen dodelil sredstva v skupnem znesku 506.282 evrov. Do konca leta 2009 je sklad prijaviteljem nakazal skupaj 417.006 evrov. V letu 2007 je prijaviteljem nakazal prvo polovico odobrenih sredstev v skupnem znesku 249.113 evrov, v letu 2009 pa je po predložitvi zaključnih poročil prijaviteljev nakazal skupaj 167.893 evrov. Sklad do konca leta 2010 ni nakazal preostanka sredstev.

Ugotovitve, ki se nanašajo na izvedbo javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007, so zapisane v nadaljevanju.

2.2.1.8.1.a V skladu s 5. točko javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007 so morali prijavitelji

leto 2008 znaša 6.683.232 evrov. Pojasnila in izkazov točne vrednosti izplačil za oba razpisa v letu 2008 od sklada nismo prejeli.

³⁸ Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2007, Uradni list RS, št. 45/07.

³⁹ Javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007, Uradni list RS, št. 55/07.

predložiti tudi obrazec BON-1, ki ga izda Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES). Ugotovili smo, da en prijavitelj, s katerim je sklad sklenil pogodbo o sofinanciranju prijavljenega programa v znesku 23.540 evrov, tega dokumenta ni predložil. Sklad ni izkazal, da je na drugačen način preveril bonitetno oceno prijavitelja. Sklad je s tem ravnal v nasprotju s 5. točko javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007, saj je za sofinanciranje potrdil vlogo, ki ni bila popolna. Sklad je prijavitelju nakazal vsa pogodbeni sredstva, od tega so izplačila v letu 2009 znašala 11.770 evrov.

2.2.1.8.1.b Na podlagi 8. točke javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007 naj bi komisija za izbor programov izbrala programe, ki bi zbrali največ točk glede na izpolnjevanje šestih meril, določenih v tej točki. Iz razpisa naj bi bili izločeni vsi programi, za katere komisija oceni, da so nezadovoljivi v katerem koli od teh meril. V razpisu ni bilo navedeno, kdaj komisija poda oceno, da je neki program v posameznem merilu nezadovoljiv. Poleg tega sklad v javnem razpisu za eksperimentalne programe 2007 ni določil minimalnega praga za sofinanciranje programa. V postopku obravnave vlog je namreč sprejel Postopek za ocenjevanje vlog, prijavljenih na javni razpis za eksperimentalne in razvojne programe⁴⁰ (v nadaljevanju: postopkovnik za ocenjevanje vlog), v katerem je določil minimalni prag od 50 do 100 točk.

Sklad v javnem razpisu za eksperimentalne programe 2007 in v postopkovniku za ocenjevanje vlog ni določil, kdaj je program v posameznem merilu nezadovoljiv, zato ni bilo mogoče podati ocene, ali je sklad v sofinanciranje izbral programe, ki so bili zadovoljivi po vseh merilih.

2.2.1.8.1.c Eno izmed meril za izbor v javnem razpisu za eksperimentalne programe 2007 je bil delež finančne soudeležbe izvajalca programa. Sklad je v postopkovniku za ocenjevanje vlog opredelil, da posamezni prijavitelj prejme večje število točk, če je v vlogi navedel, da pričakuje manjše sofinanciranje sklada za prijavljen program⁴¹. Ocenjujemo, da navedeno merilo ne zagotavlja izbor boljšega programa, oziroma da ga s ciljem javnega razpisa (sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov) ni mogoče povezati.

2.2.1.8.1.d V skladu z 8. točko javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007 bi morali prijavitelji programe zaključiti v enem letu od podpisa pogodbe. S štirimi prijavitelji, s katerimi je decembra 2007 podpisal pogodbe o sofinanciranju programov, je sklad novembra in decembra 2008 ter aprila 2009 podpisal anekse k pogodbam o sofinanciranju, v katerih je roke za izvedbo programov podaljšal za pol leta, ker jih prijavitelji do dogovorjenega roka niso mogli izvesti. Sklad je s tem ravnal v nasprotju z 8. točko javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007, zaradi naknadno podaljšanega roka za izvedbo programov pa tudi ni zagotovil enakopravnega izhodiščnega položaja vseh zainteresiranih prijaviteljev.

2.2.1.8.1.e V 4. in 9. točki javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007 je bilo določeno, da se prijaviteljem prva polovica odobrenih sredstev nakaže v tridesetih dneh po podpisu pogodbe, druga

⁴⁰ Ni razviden datum sprejema.

⁴¹ V postopkovniku za ocenjevanje vlog je določeno, da prijavitelj za merilo delež finančne soudeležbe izvajalca programa od 10 možnih točk pridobi 0 točk, če predlaga 90-odstotno sofinanciranje prijavljenega programa, 5 točk, če predlaga od 70- do 89-odstotno sofinanciranje, in 10 točk, če predlaga manj kot 70-odstotno sofinanciranje programa.

polovica pa v tridesetih dneh po predložitvi zaključnega poročila. Prvo polovico sredstev je sklad vsem prijaviteljem, s katerimi je sklenil pogodbe o sofinanciranju programov, izplačal decembra 2007. Trije prijavitelji, s katerimi je sklad sklenil anekse k pogodbam o sofinanciranju programov o podaljšanju roka izvedbe programov za pol leta (povezava s točko 2.2.1.8.1.d), so zaključna poročila o izvedbi programov predložili junija, julija in oktobra 2009. Sklad bi jim moral sredstva nakazati v tridesetih dneh po predložitvi zaključnih poročil, česar ni storil niti v letu 2010. Sklad je s tem ravnal v nasprotju s 4. in 9. točko javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007.

2.2.1.8.1.f V internih aktih sklada oziroma v javnem razpisu za eksperimentalne programe 2007 sklad ni opredelil upravičenih stroškov, ki bi jih lahko sofinanciral pri izvedbi eksperimentalnih in razvojnih programov.

2.2.1.8.2 Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008

Sklad je 16. 5. 2008 objavil javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov⁴² (v nadaljevanju: javni razpis za finančne vzpodbude 2008). Vrednost javnega razpisa je znašala 6.250.000 evrov. Predmet javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008 so bile finančne vzpodbude delodajalcem za:

- sklenitev pogodbe o zaposlitvi z brezposelnim invalidom za določen čas,
- sklenitev pogodbe o zaposlitvi z brezposelnim invalidom za nedoločen čas,
- neposreden prehod invalida iz javnih del v redno delovno razmerje za nedoločen čas,
- samozaposlitev invalida za nedoločen čas,
- prehod zaposlenega invalida iz delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas.

V skladu z 2. točko javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008 znaša vzpodbuda za zaposlitev invalida iz prve in zadnje alineje prejšnjega odstavka 4.000 evrov, za zaposlitev invalida iz 2., 3. in 4. alineje prejšnjega odstavka pa 12.000 evrov.

Na javni razpis za finančne vzpodbude 2008 je vloge oddalo 577 prijaviteljev, sklad pa je sklenil pogodbe za sofinanciranje s 550 prijavitelji. Ocenjujemo, da je sklad v letu 2008 prijaviteljem nakazal skupaj 5.835.984 evrov, iz podatkov sklada pa ni razvidno, ali je sklad izvedel izplačila iz tega javnega razpisa tudi v letu 2009. Sklad ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil iz javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008 v letih 2008 in 2009⁴³.

Eden izmed pogojev za dodelitev finančne vzpodbude, določen v 3. točki javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008, je bil, da finančna vzpodbuda ne more biti dodeljena za zaposlitev invalida pri

⁴² Uradni list RS, št. 47/08.

⁴³ Podatek o nakazilih v letu 2008 izhaja iz poslovnega poročila sklada za leto 2008. Iz konto kartic sklada za leto 2008 je razvidno, da je bilo izplačil na podlagi javnih razpisov sklada v skupnem znesku 6.683.232 evrov, ni pa razvidno, kolikšen del teh izplačil se nanaša na javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov iz leta 2007 in kolikšen del na javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov iz leta 2008. Podatek o nakazilih v letu 2009 iz konto kartic sklada ni razviden, v poslovnem poročilu za leto 2009 pa sklad ni posebej poročal o izplačilih iz tega razpisa.

delodajalcu (prijavitelju) ali povezani družbi, pri kateri je invalidu prenehalo delovno razmerje v zadnjih 12 mesecih. Ugotovili smo, da sklad ni določil, na kakšen način morajo prijavitelji izkazati, da ta pogoj izpolnjujejo, izkazal pa tudi ni, da je posebej preveril, ali so prijavitelji ta pogoj izpolnjevali ali ne. Sklad pri dodelitvi finančnih vzpodbud ni upošteval oziroma preveril, ali prijavitelji izpolnjujejo enega izmed pogojev, navedenih v javnem razpisu za finančne vzpodbude 2008, zato je ravnal v nasprotju s 3. točko javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008.

2.2.1.8.3 Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2009

Skład je 27. 3. 2009 objavil javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov⁴⁴ (v nadaljevanju: javni razpis za finančne vzpodbude 2009), za katerega je namenil 5.000.000 evrov. Predmet javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009 so bile finančne vzpodbude delodajalcem za:

- sklenitev pogodbe o zaposlitvi z brezposelnim invalidom za določen čas,
- sklenitev pogodbe o zaposlitvi z brezposelnim invalidom za nedoločen čas,
- samozaposlitev invalida za nedoločen čas,
- prehod zaposlenega invalida iz delovnega razmerja za določen čas v delovno razmerje za nedoločen čas.

V skladu z 2. točko javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009 znaša vzpodbuda za zaposlitev invalida iz prve in zadnje alineje prejšnjega odstavka 4.000 evrov, za zaposlitev invalida iz 2. in 3. alineje prejšnjega odstavka pa 12.000 evrov.

Na javni razpis za finančne vzpodbude 2009 se je prijavilo 371 prijaviteljev. Skład je sklenil pogodbe za sofinanciranje s 321 prijavitelji. Ocenjujemo, da je sklad v letu 2009 prijaviteljem izplačal skupaj 3.606.036 evrov⁴⁵. Skład ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil iz javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009 v letu 2009.

Skład naj bi na podlagi 10. točke javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009 in 2. člena pogodbe o sofinanciranju vzpodbujanja zaposlovanja invalidov sredstva izbranim prijaviteljem predvidoma nakazal v tridesetih dneh po podpisu pogodb. Nadzorni svet sklada je 18. 11. 2009 odločil, da sklad, kjer ugotovi sum zlorabe javnih sredstev, odobrena sredstva izplača obročno. Sredstva naj bi izplačal tako, da prvi obrok izplača za zapadle mesece do vključno septembra 2009, ostale pa mesečno, po predhodnem preverjanju, da je imel delodajalec zaposlenega invalida v mesecu, za katerega naj bi bil obrok izplačan. Skład je 16 delodajalcem izplačeval pogodbeni znesek postopno.

2.2.2 Upravljanje z namenskim premoženjem sklada

ZJS je določal, da ima javni sklad:

- namensko premoženje, ki mu ga za doseganje njegovega namena nameni ustanovitelj, z njim pa javni sklad upravlja in razpolaga samo v skladu z namenom, zaradi katerega je bil ustanovljen (10. člen), ter
- premoženje, ki ga kot sredstva za delo javnega sklada zagotovi ustanovitelj (44. člen).

⁴⁴ Uradni list RS, št. 23/09.

⁴⁵ Iz konto kartic sklada za leto 2009 ni razvidno, v kolikšnem znesku so bila v tem letu izvedena izplačila iz javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009. Navedeni podatek je iz poslovnega poročila sklada za leto 2009.

Po 12. členu ZJS je bil predmet namenskega premoženja javnega finančnega sklada denar, vrednostni papirji in drugo finančno premoženje, ki je primerno za zagotavljanje namena javnega finančnega sklada. Javni sklad mora z namenskim premoženjem upravljati tako, da ohranja oziroma povečuje njegovo vrednost (33. člen). Sredstva za delo pa so denarna sredstva za plače, materialne stroške, drobni inventar ter oprema in poslovni prostori (prvi odstavek 43. člena). Po ZJS javni sklad ni smel uporabiti namenskega premoženja za zagotavljanje sredstev za delo javnega sklada⁴⁶.

ZJS-1 pa določa:

- javni sklad ima namensko premoženje, ki ga za doseganje njegovega namena pridobi v last od ustanovitelja (2. člen v povezavi s 7. členom);
- kot sredstva za delo od ustanovitelja ob ustanovitvi lahko javni sklad pridobi v uporabo prostore, opremo in druga sredstva za delo, ki se ne štejejo v kapital javnega sklada (prvi odstavek 8. člena);
- javni sklad svoje delovanje financira iz presežka prihodkov nad odhodki in/ali iz sredstev, ki jih za ta namen pridobi od ustanovitelja (40. člen);
- drugo premoženje za izvajanje skupnih projektov, ki ga javni sklad sprejme v upravljanje ali last od ustanovitelja ali drugih oseb, se ne šteje v kapital javnega sklada (9. člen);
- javni sklad ima programska sredstva in vire za druge vrste spodbud za njihovo razdeljevanje, ki so v pristojnosti ustanovitelja in niso ne premoženje ne kapital javnega sklada.

Namensko premoženje se lahko zagotovi v denarju ali kot stvarni vložek ali stvarni prevzem⁴⁷, javni sklad pa mora z njim upravljati tako, da ohranja njegovo vrednost (prvi odstavek 25. člena ZSJ-1). Za javne sklade, ki jih ustanovi država, mora država kot ustanovitelj javnemu skladu zagotoviti namensko premoženje v vrednosti najmanj 30.000.000 evrov, ki se vplača v kapital javnega sklada. Za sklad pa je v ZJS-1 določena izjema, in sicer se določila ZJS-1 o obvezni minimalni vrednosti kapitala za sklad ne uporabljajo. V primerjavi z ZJS, ki je določal, da javni sklad ni smel uporabiti namenskega premoženja za zagotavljanje sredstev za delo, ZJS-1 te prepovedi ne vsebuje več, temveč določa le, da se za financiranje delovanja javnega sklada najprej namenijo presežek prihodkov nad odhodki javnega sklada, če tega ni, pa manjkajoča sredstva zagotovi ustanovitelj ali sprejme sklep o zmanjšanju kapitala javnega sklada⁴⁸.

Viri namenskih denarnih sredstev sklada so določeni v prvem odstavku 79. člena ZZRZI⁴⁹. V 80. členu pa je za denarna sredstva, pridobljena s plačilom zaradi neizpolnjevanja kvote (prispevek), posebej določeno, da so namenjena financiranju vzpodbud za zaposlovanje invalidov. V skladu z 9. členom akta o ustanovitvi sklada 1 so *predmet namenskega premoženja sklada*:

- sredstva državnega proračuna, namenjena subvencioniranju plač invalidov,
- sredstva ZPIZ, namenjena pospeševanju zaposlovanja nezaposlenih delovnih invalidov in sofinanciranju razvoja invalidskih podjetij,

⁴⁶ Drugi odstavek 43. člena ZJS.

⁴⁷ Kot stvarni vložki ali stvarni prevzem se štejejo finančni instrumenti, premoženjski predmeti in pravice, katerih gospodarska vrednost je ugotovljiva (tretji odstavek 7. člena ZSJ-1).

⁴⁸ 53. in 54. člen ZJS-1.

⁴⁹ Viri namenskih denarnih sredstev po ZZRZI so po vsebini enaki opredelitvi namenskega premoženja v aktu o ustanovitvi sklada 1. Namenska denarna sredstva po ZZRZI pa bi lahko šteli kot vire programskih sredstev po ZJS-1 (več v točki 2.2.2.a).

- namenski prihodki državnega proračuna od plačanih glob za storjene prekrške in odvzeto premoženjsko korist po ZZRZI,
- plačila delodajalcev zaradi neizpolnjevanja predpisane kvote,
- donacije in
- drugi viri.

Akt o ustanovitvi sklada 2, ki velja od 9. 4. 2009, opredeljuje sredstva, navedena v prejšnjem odstavku, kot vire financiranja sklada in ne več kot namensko premoženje sklada (8. člen).

Akt o ustanovitvi sklada 1 je določal, da vrednost namenskega premoženja sklada ob ustanovitvi znaša 1.594.683,69 evra (382.150 tisoč tolarjev). Od tega sta 834.585,21 evra (200.000 tisoč tolarjev) iz državnega proračuna za spodbude za zaposlovanje in delo invalidov zagotovila Republika Slovenija in ZRSZ, 760.098 evrov (182.150 tisoč tolarjev) pa je za pospeševanje zaposlovanja nezaposlenih delovnih invalidov zagotovil ZPIZ. Sklad vrednosti namenskega premoženja ni povečeval/zmanjševal. Sklad stanje namenskega premoženja 31. 12. 2009 še vedno izkazuje v vrednosti 1.594.684 evrov.

Sklad tako razpolaga z naslednjimi sredstvi:

1. z namenskim premoženjem, ki mu ga je dal v last ustanovitelj za doseganje njegovega namena; namensko premoženje sklada predstavljajo denarna sredstva v znesku 1.594.684 evrov;
2. z namenskimi sredstvi po 79. členu ZZRZI, za katera mora sklad zagotavljati ločeno vodenje od sredstev za delo in ločeno ugotavljati izid iz poslovanja s temi sredstvi; namenske prihodke sklada predstavljajo prejeta namenska sredstva Republike Slovenije in ZPIZ v letih 2005 in 2006, prejeti prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, vračila sredstev iz javnih razpisov ter prihodki od obresti iz namenskih sredstev; namenski odhodki pa so izplačila za finančne vzpodbude za zaposlovanje invalidov;
3. s sredstvi za delo, ki jih Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve zagotavlja skladu iz državnega proračuna za kritje plač, materialnih stroškov, stroškov storitev in investicij; sklad jih mora voditi ločeno od namenskih sredstev, kar pomeni, da mora ugotavljati ločen izid iz poslovanja s temi sredstvi.

Sklad v svojih poslovnih knjigah ločeno izkazuje presežek prihodkov nad odhodki oziroma presežek odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev in iz sredstev za delo. Presežek prihodkov nad odhodki oziroma presežek odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev se v večini dejansko nanaša na ta sredstva, v manjšem delu pa na presežek od upravljanja z namenskim premoženjem (prihodki od obresti iz upravljanja z namenskim premoženjem). Iz računovodskih evidenc sklada ni razvidno, kolikšen del presežka prihodkov nad odhodki oziroma presežka odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev se nanaša na namenska sredstva in kolikšen del na namensko premoženje. V tabeli 2 je predstavljena vrednost sklada namenskega premoženja oziroma kapitala sklada ter stanje presežka iz namenskih sredstev in namenskega premoženja 31. 12. 2007, 31. 12. 2008 in 31. 12. 2009.

Tabela 2: Vrednost sklada namenskega premoženja oziroma kapitala sklada in stanje presežka prihodkov nad odhodki oziroma presežka odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev in namenskega premoženja sklada 31. 12. 2007, 31. 12. 2008 in 31. 12. 2009

v evrih					
Ekonomska kategorija	Stanje 31. 12. 2007	Stanje 31. 12. 2008	Stanje 31. 12. 2009	Razlika 2008–2007	Razlika 2009–2008
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)–(2)	(6)=(4)–(3)
940–Sklad namenskega premoženja v javnih skladih	1.594.684	1.594.684	1.594.684	-	-
9412–Presežek prihodkov nad odhodki	11.555.598	7.753.760	2.311.582	(3.801.838)	(5.442.178)

Vira: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009.

Stanje presežka iz namenskih sredstev sklada se je v letu 2008 zmanjšalo za 3.801.838 evrov, v letu 2009 pa za 5.442.178 evrov.

2.2.2.a Predmet namenskega premoženja v aktu o ustanovitvi sklada 1

V prvem odstavku 9. člena akta o ustanovitvi sklada 1 je ustanovitelj opredelil predmet oziroma sredstva, ki predstavljajo namensko premoženje sklada (povezava s tretjim odstavkom točke 2.2.2), v aktu o ustanovitvi sklada 2 pa teh sredstev ne navaja več kot namensko premoženje sklada, temveč le kot vir financiranja sklada. To je v skladu z opredelitvijo namenskih denarnih sredstev sklada po 79. členu ZZRZI.

Določitev, da so sredstva iz prvega odstavka 9. člena akta o ustanovitvi sklada 1 predmet namenskega premoženja sklada, je v nasprotju z ZJS oziroma z ZJS-1. Po tretjem odstavku 7. člena ZJS-1 denar lahko predstavlja predmet namenskega premoženja, 10. in 11. člen ZJS-1 pa določata, kdaj se namensko premoženje (in obenem kapital javnega sklada) poveča in kdaj zmanjša (podobno je bilo urejeno tudi v ZJS). Namensko premoženje (in obenem kapital javnega sklada) se poveča:

- če ustanovitelj vplača dodatno namensko premoženje v kapital javnega sklada, kar stori s pisnim sklepom, ali
- če ustanovitelj razporedi presežek prihodkov nad odhodki v kapital javnega sklada, kar stori s pisnim sklepom.⁵⁰

Zmanjšanje namenskega premoženja pa je mogoče le:

- z izplačilom dela namenskega premoženja ustanovitelju s sočasnim zmanjšanjem kapitala javnega sklada v enaki vrednosti, kar stori s pisnim sklepom, ali

⁵⁰ Povečanje kapitala javnega sklada z vplačilom dodatnega premoženja se vpiše v sodni register, povečanje zaradi razporeditve presežka prihodkov nad odhodki pa mora javni sklad vpisati v sodni register, ko skupna povečanja iz tega presežejo 30 odstotkov vrednosti kapitala, ki je vpisan v sodni register (četrti odstavek 10. člena ZJS-1).

- s pokritjem presežka odhodkov nad prihodki v rezultatu poslovanja javnega sklada, kar stori s pisnim sklepom.⁵¹

Pridobljena sredstva iz plačil delodajalcev zaradi neizpolnjevanja predpisane kvote (prispevek) in tudi ostala sredstva, ki jih je kot predmet namenskega premoženja določal akt o ustanovitvi sklada 1, so namenjena financiranju vzpodbud za zaposlovanje invalidov. Ta sredstva zaradi svoje narave ne morejo predstavljati namenskega premoženja sklada, kot ga definira ZJS oziroma ZJS-1, saj po ZJS oziroma ZJS-1 povečevanje namenskega premoženja z vplačevanjem namenskih sredstev in zmanjševanje z izplačevanjem finančnih vzpodbud ni možno. Namenska denarna sredstva se lahko uporabijo le za natančno določene namene in nimajo lastnosti namenskega premoženja. Zaradi njihove stroge namenskosti bi lahko njihovo *porabo* opredelili kot programska sredstva oziroma vire za druge vrste spodbud po 39. členu ZJS-1. Po tem členu namreč lahko javni sklad na podlagi posebnega zakona (v tem primeru ZZRZI) opravlja naloge v zvezi z razdeljevanjem programskih sredstev in drugih vrst spodbud, ki so v pristojnosti ustanovitelja. Taka sredstva pa po ZJS-1 niso ne premoženje ne kapital javnega sklada. Za določitev teh sredstev kot namensko premoženje sklada v aktu o ustanovitvi sklada 1 ni odgovoren sklad.

2.2.2.b Upravljanje z namenskim premoženjem

Na podlagi 26. člena Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵² morajo javni skladi v letnem poročilu razkriti tudi podatke o upravljanju z namenskim premoženjem, in sicer o njegovem povečanju oziroma zmanjšanju ter o porabi presežka prihodkov nad odhodki oziroma kritju presežka odhodkov nad prihodki, doseženega z upravljanjem namenskega premoženja. Sklad je po 25. členu ZJS-1 ohranjal vrednost namenskega premoženja, tako da ga je naložil v depozite, od česar je pridobival prihodke od obresti. Vendar pa sklad ni ugotavljal, kolikšen del teh prihodkov se nanaša na prihodke od upravljanja z namenskim premoženjem in kolikšen del se nanaša na prihodke od upravljanja z namenskim sredstvi. Sklad v svojih poslovnih knjigah ni ločeno ugotavljal in izkazoval presežka iz upravljanja z namenskim premoženjem, zato je pri tem ravnal v nasprotju s 26. členom Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

2.2.2.c Obstoje in ohranjanje namenskega premoženja za sklad

Sklad je 31. 12. 2009 še vedno razpolagal z namenskim premoženjem (denarna sredstva) v enaki vrednosti, kot ga je pridobil 8. 10. 2004⁵³ (1.594.684 evrov). Upoštevajoč osnovni namen ustanovitve sklada oziroma njegovo dejavnost in pravila o upravljanju z namenskim premoženjem se poraja dvom o smiselnosti organiziranosti te institucije kot sklad, saj:

- je najpomembnejša dejavnost sklada po ZZRZI vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanje delovnih mest zanje, in sicer prek priznavanja in dodeljevanja različnih vrst finančnih spodbud po ZZRZI iz vplačanega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ne pa gospodarjenje z namenskim premoženjem tako, da bi ohranjal namensko premoženje;

⁵¹ Zmanjšanje kapitala javnega sklada zaradi izplačila premoženja ustanovitelju ali zaradi pokrivanja presežka odhodkov nad prihodki iz poslovanja se vpiše v sodni register (šesti odstavek 11. člena ZJS-1).

⁵² Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08.

⁵³ Datum sklepa Okrožnega sodišča v Ljubljani o vpisu sklada in vrednosti namenskega premoženja v sodni register.

- je osnovno načelo upravljanja namenskega premoženja javnih skladov po 25. členu ZJS-1 ohranjanje njegove vrednosti ter ravnanje in upravljanje s premoženjem v skladu z namenom, zaradi katerega je javni sklad ustanovljen; namen sklada kot javnega sklada je vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov prek priznavanja in dodeljevanja različnih vrst finančnih spodbud; zagotovitev 1.594.684 evrov namenskega premoženja (denarnih sredstev) le za to, da ga bo sklad imel na svojem poslovnem računu in s tem zadostil določbam ZJS-1 o upravljanju z namenskim premoženjem, ni smotrna; zgolj ohranjanje namenskega premoženja na računu sklada ne prispeva k doseganju namena javnega sklada.

2.2.3 Zagotavljanje sredstev in poraba sredstev sklada

ZZRZI v drugem odstavku 79. člena določa, da se sredstva za delo sklada zagotavljajo iz državnega proračuna. ZJS-1 pa v 40. členu za javne sklade določa, da se za financiranje delovanja javnega sklada najprej nameni presežek prihodkov nad odhodki javnega sklada, ugotovljen v računovodskih izkazih za preteklo poslovno leto. Če ta presežek ne zadostuje, se za pokrivanje presežka odhodkov nad prihodki v tekočem letu nato uporabi morebitni nerazporejeni presežek prihodkov nad odhodki preteklih let, če tega ni, pa ustanovitelj zagotovi manjkajoča sredstva iz svojega proračuna ali sprejme sklep o zmanjšanju kapitala javnega sklada.

Skladu je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sredstva za delo (plače, blago in storitve ter investicije) iz državnega proračuna zagotavljalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve na podlagi pogodb o financiranju sklada za posamezno leto. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in sklad sta v pogodbi o financiranju sklada v letu 2008 sklenila, da ministrstvo v letu 2008 za delo sklada skupaj nakaže 656.635 evrov, v letu 2009 pa 673.051 evrov, ki jih je ministrstvo tudi nakazalo.

V pogodbah o financiranju sklada v letih 2008 in 2009 je tudi navedeno:

- sklad sredstva za plače direktorice in zaposlenih določa mesečno, upoštevajoč število zaposlenih in pripadajoče količnike (oziroma plačne razrede);
- sredstva za blago in storitve ter za nakup osnovnih sredstev se zagotavljajo v višini, določeni v poslovnem in finančnem načrtu za tekoče leto;
- sredstva skladu se zagotavljajo v skladu s poslovnim in finančnim načrtom za leto 2008, ki ga sprejme nadzorni svet sklada, nanj pa da soglasje vlada (to določilo je bilo navedeno le v pogodbi o financiranju sklada v letu 2008);
- sklad zahtevek za sredstva za delo sklada posreduje Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve najkasneje do 5. v mesecu za tekoči mesec;
- nakazana sredstva so strogo namenska in jih sklad lahko uporabi samo za namene, določene s to pogodbo;
- sklad mora Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve posredovati polletno in letno vsebinsko poročilo o delu sklada in poročilo o porabi prejetih sredstev.

Priloga pogodb je bila mesečna specifikacija posameznih načrtovanih stroškov. Sklad je Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve za pridobitev sredstev za delo pošiljal mesečne zahteve za plačilo sredstev, ki so bili v skladu s specifikacijo posameznih načrtovanih stroškov iz pogodb o financiranju sklada v letih 2008 in 2009.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve razen skupnega nadzora prehoda na nov plačni sistem na skladu, ki ga je v letu 2009 izvedlo z Ministrstvom za javno upravo⁵⁴, od ustanovitve sklada ni izvedlo nobenega drugega nadzora nad porabo sredstev sklada.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je skladu v letu 2008 nakazalo sredstva v skupnem znesku 656.635 evrov za:

- stroške plač 270.000 evrov,
- stroške blaga in storitev 261.510 evrov in
- za nakup osnovnih sredstev 125.125 evrov.

V letu 2009 pa je nakazalo sredstva v skupnem znesku 673.051 evrov za:

- stroške plač 318.000 evrov,
- stroške blaga in storitev 320.525 evrov in
- za nakup osnovnih sredstev 34.526 evrov.

Sklad je za delovanje v letu 2008 porabil 678.023 evrov, kar je za 21.388 evrov več, kot jih je od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve prejel. V letu 2009 je za svoje delovanje od ministrstva prejel 673.051 evrov, od tega pa je porabil 627.768 evrov, kar pomeni, da je za svoje delovanje od ministrstva prejel za 45.283 evrov več, kot so znašali dejanski stroški. Prejeta sredstva Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za delo sklada je sklad v letih 2008 in 2009 porabil na način, ki ga predstavljamo v tabeli 3.

⁵⁴ Poročilo o opravljenem nadzoru prehoda v nov plačni sistem na skladu z dne 29. 6. 2009.

Tabela 3: Sredstva, prejeta od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za delovanje sklada v letih 2008 in 2009, ter porabljena sredstva po namenih

v evrih				
Leto	Namen sredstev	Nakazila sredstev	Poraba sklada	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)–(4)
2008	• za plače	270.000	279.186	(9.186)
	• za blago in storitve	261.510	322.725	(61.215)
	• za nakup osnovnih sredstev	125.125	76.112	49.013
	Skupaj	656.635	678.023	(21.388)
2009	• za plače	318.000	305.779	12.221
	• za blago in storitve	320.525	277.996	42.529
	• za nakup osnovnih sredstev	34.526	43.993	(9.467)
	Skupaj	673.051	627.768	45.283

Viri: analitične evidence sklada, dokumentacija sklada.

Pri izračunu celotnih sredstev za delo sklada je treba poleg prejetih sredstev iz državnega proračuna upoštevati še druge prihodke sklada, ki se štejejo med sredstva za delo. To je del prihodkov od obresti, ki se nanašajo na upravljanje s sredstvi za delo, in prejeta nagrada za preseganje kvote, ker ima sklad zaposlenega invalida. V tabeli 4 so navedeni vsi prihodki in odhodki, ki se nanašajo na sredstva za delo sklada v letih 2008 in 2009, ter presežek prihodkov nad odhodki oziroma presežek odhodkov nad prihodki iz teh sredstev.

Tabela 4: Prihodki in odhodki sklada v letih 2008 in 2009, ki se nanašajo na sredstva za delo

v evrih			
Ekonomska kategorija	Leto 2008	Leto 2009	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)
SKUPAJ PRIHODKI (SREDSTVA ZA DELO)	659.880	675.225	15.345
Prihodki od obresti	1.678	364	(1.314)
Drugi nedavčni prihodki	1.567	1.810	243
Prejeta sredstva iz državnega proračuna	656.635	673.051	16.416
SKUPAJ ODHODKI (SREDSTVA ZA DELO)	678.023	627.768	(50.255)
Plače, drugi izdatki zaposlenim in prispevki	279.186	305.779	26.593
Izdatki za blago in storitve	322.725	277.996	(44.729)
Subvencije	-	-	-
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	-	-	-
Investicijski odhodki	76.112	43.993	(32.119)
III/1 PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI (SREDSTVA ZA DELO)	-	47.457	-
III/2 PRESEŽEK ODHODKOV NAD PRIHODKI (SREDSTVA ZA DELO)	18.143	-	-

Viri: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009, konto kartice sklada.

Sklad je tako v letu 2008 ustvaril 18.143 evrov presežka odhodkov nad prihodki iz sredstev za delo, v letu 2009 pa presežek prihodkov nad odhodki v znesku 47.457 evrov. Presežek odhodkov nad prihodki iz leta 2008 v znesku 18.143 evrov je sklad kril iz presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo iz preteklih let. Za znesek presežka iz leta 2009 v znesku 47.457 evrov je sklad zmanjšal znesek zahtevkov za plačilo sredstev za delo Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letu 2010. Glede na to, da so v zahtevkih za plačilo sredstev navedeni *načrtovani* in ne dejanski stroški, ter glede na to, da je presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo v letu 2010 znašal 88.548 evrov⁵⁵, je razvidno, da financiranje sredstev za delo sklada Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letu 2010 ni bilo manjše za znesek presežka iz sredstev za delo iz leta 2009. Ministrstvo in sklad niti v pogodbi o financiranju sklada v letu 2009 niti v pogodbi za leto 2010⁵⁶ nista navedla, za koliko se načrtovana sredstva za financiranje sklada zmanjšajo zaradi nastalega presežka iz sredstev za delo v preteklih letih oziroma ali se sploh zmanjšajo. Po stanju 31. 12. 2008 je imel sklad presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo v

⁵⁵ Letno poročilo sklada za leto 2010, soglasje nadzornega sveta sklada z dne 30. 3. 2011, sklep vlade o sprejemu letnega poročila sklada za leto 2010, št. 47602-17/2011/3 z dne 14. 6. 2011.

⁵⁶ Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je skladu za leto 2010 zagotovilo 900.000 evrov za njegovo delovanje.

znesku 78.179 evrov, kar je predstavljalo 12 odstotkov vseh prejetih sredstev za delo od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v letu 2008, 31. 12. 2009 je presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo znašal 125.637 evrov, kar je 19 odstotkov vseh prejetih sredstev za delo od ministrstva v letu 2009⁵⁷.

Na podlagi 13. člena ZJS-1 o uporabi presežka prihodkov nad odhodki oziroma presežka odhodkov nad prihodki (v celoti) odloča vlada. Vendar ker ZZRZI ločuje med sredstvi za delo in namenskimi sredstvi tako, da se prejeta sredstva iz prispevka (namenska sredstva) lahko uporabijo le za finančne vzpodbude za zaposlovanje invalidov, in ker se po ZJS-1 presežek prihodkov nad odhodki sklada najprej uporabi za financiranje delovanja javnega sklada, šele nato pa morebitna manjkajoča sredstva zagotovi ustanovitelj, menimo, da bi vlada morala odločati o uporabi presežka prihodkov nad odhodki oziroma o kritju presežka odhodkov nad prihodki posebej za sredstva za delo in posebej za namenska sredstva. S tem bi bilo zagotovljeno, da se uresničuje namen ZJS-1, naj se javni skladi v čim večji meri financirajo sami, torej iz ustvarjenega presežka, kakor tudi namen ZZRZI, da se pridobljena namenska denarna sredstva (prispevek) namenijo za finančne vzpodbude za zaposlovanje invalidov. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in sklad nista v odločanje vladi posebej posredovala predloga načina uporabe presežka prihodkov nad odhodki oziroma kritja presežka odhodkov nad prihodki posebej za sredstva za delo in posebej za namenska sredstva, temveč predlog kritja presežka odhodkov nad prihodki v celoti. Celotni presežek odhodkov nad prihodki je v letu 2008 znašal 3.819.981 evrov⁵⁸ (sredstva za delo, namenska sredstva, sredstva iz upravljanja z namenskim premoženjem), za katerega je vlada odločila, da se ta v letu 2009 pokrije iz nerazporejenih presežkov prihodkov nad odhodki sklada iz preteklih let. V letu 2009 je celotni presežek odhodkov nad prihodki znašal 5.394.721 evrov⁵⁹. Vlada je odločila, da se presežek odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev v znesku 5.442.178 evrov pokrije iz presežka prihodkov nad odhodki namenskih sredstev iz preteklih let, o presežku iz sredstev za delo v znesku 47.457 evrov pa ni odločila.

Pri izračunu sredstev za financiranje delovanja sklada glede na 40. člen ZJS-1, upoštevajoč določila ZZRZI o namenski porabi prejetih sredstev iz prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, pa se pojavi vprašanje o ustrezni porabi presežka prihodkov nad odhodki oziroma o kritju presežka odhodkov nad prihodki iz upravljanja z namenskimi sredstvi. Prihodki od upravljanja z namenskimi sredstvi so prihodki od obresti, ki jih sklad večinoma ustvari z naložbo prispevka in namenskega premoženja v depozite, odhodki od upravljanja z namenskimi sredstvi pa so stroški plačilnega prometa in drugi stroški, ki se nanašajo na upravljanje s temi sredstvi. V tabeli 5 so predstavljeni vsi prihodki in odhodki, ki se nanašajo na namenska sredstva sklada v letih 2008 in 2009, ter (celotni) presežek oziroma primanjkljaj iz teh sredstev.

⁵⁷ Iz Letnega poročila sklada za leto 2010 je razvidno, da je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve skladu v letu 2010 nakazalo 899.791 evrov za njegovo delovanje.

⁵⁸ Celotni primanjkljaj iz leta 2008 v znesku 3.819.981 evrov je sestavljen iz primanjkljaja iz sredstev za delo v znesku 18.143 evrov in iz primanjkljaja iz namenskih sredstev v znesku 3.801.838 evrov.

⁵⁹ Celotni primanjkljaj iz leta 2009 v znesku 5.394.721 evrov je sestavljen iz presežka iz sredstev za delo v znesku 47.457 evrov in iz primanjkljaja iz namenskih sredstev v znesku 5.442.178 evrov.

Tabela 5: Prihodki in odhodki sklada v letih 2008 in 2009, ki se nanašajo na namenska sredstva

v evrih			
Ekonomska kategorija	Leto 2008	Leto 2009	Razlika
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)–(2)
SKUPAJ PRIHODKI (NAMENSKA SREDSTVA)	18.491.749	15.845.913	(2.645.836)
Prihodki od obresti	651.697	224.688	(427.009)
Drugi nedavčni prihodki	17.840.052	15.621.225	(2.218.827)
Prejeta sredstva iz državnega proračuna	-	-	-
SKUPAJ ODHODKI (NAMENSKA SREDSTVA)	22.293.587	21.288.091	(1.005.496)
Plače, drugi izdatki zaposlenim in prispevki	-	-	-
Izdatki za blago in storitve	2.383	232.498	230.115
Subvencije	4.691.005	4.806.348	115.343
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	17.600.199	16.249.245	(1.350.954)
Investicijski odhodki	-	-	-
III/1 PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI (NAMENSKA SREDSTVA)	-	-	-
III/2 PRESEŽEK ODHODKOV NAD PRIHODKI (NAMENSKA SREDSTVA)	3.801.838	5.442.178	1.640.340

Viri: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009, konto kartice sklada.

Poleg prejetih sredstev od prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in vračila sredstev iz javnih razpisov, ki so po 80. členu ZZRZI namenska sredstva in jih sklad lahko uporabi le za financiranje vzpodbud za zaposlovanje invalidov (17.840.052 evrov v letu 2008 in 15.621.225 evrov v letu 2009), je sklad od upravljanja z namenskiimi sredstvi (in namenskim premoženjem) v letu 2008 ustvaril 651.697 evrov prihodkov ter 2.383 evrov odhodkov, v letu 2009 pa je imel 224.688 evrov prihodkov ter 232.498 evrov odhodkov. V letu 2008 je tako ustvaril 649.314 evrov⁶⁰ presežka prihodkov nad odhodki iz upravljanja z namenskiimi sredstvi, v letu 2009 pa presežek odhodkov nad prihodki v znesku 7.810 evrov⁶¹. Če upoštevamo 40. člen ZJS-1, razlikovanje med presežki iz sredstev za delo in iz upravljanja z namenskiimi sredstvi ni pomembno, saj ZJS-1 govori le o celotnem presežku prihodkov nad odhodki oziroma presežku odhodkov nad prihodki javnega sklada. Po ZZRZI, ki ločuje med presežki iz namenskih sredstev in iz sredstev za delo, pa je treba med obema ločevati. ZZRZI pri tem v 79. in 80. členu določa le

⁶⁰ Prihodki od obresti v znesku 651.697 evrov, zmanjšani za izdatke za storitve (plačilni promet in drugi stroški) v znesku 2.383 evrov.

⁶¹ Prihodki od obresti v znesku 224.688 evrov, zmanjšani za izdatke za storitve (plačilni promet, davek od dohodka pravnih oseb in drugi stroški) v znesku 232.498 evrov. Primanjkljaj je nastal predvsem zaradi plačila davka od dohodka pravnih oseb v letu 2009 v znesku 229.441 evrov.

namensko porabo prejetih sredstev iz prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ne določa pa, za kateri namen se lahko porabijo sredstva iz upravljanja z namenskimi sredstvi. Četrti odstavek 79. člena ZZRZI določa le, da Republika Slovenija zagotovi sredstva iz državnega proračuna, kadar drugi prihodki sklada ne zadostujejo za kritje njegovih obveznosti, ki jih ima po ZZRZI (financiranje vzpodbud za zaposlovanje invalidov), sklad pa jih mora opredeliti v svojem finančnem načrtu.

2.2.3.a Razporejanje presežka prihodkov nad odhodki za financiranje sklada

Na podlagi 40. člena ZJS-1 se presežek prihodkov nad odhodki javnega sklada za preteklo poslovno leto najprej nameni za financiranje delovanja sklada v tekočem poslovnem letu. Če ta ne zadostuje, se za financiranje delovanja sklada nato uporabi presežek prihodkov nad odhodki iz preteklih let, če tega ni, pa manjkajoča sredstva zagotovi ustanovitelj iz svojega proračuna ali sprejme sklep o zmanjšanju kapitala javnega sklada. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v letu 2008 za delovanje sklada nakazalo 656.635 evrov, v letu 2009 pa 673.051 evrov. Sklad je 31. 12. 2008 izkazoval stanje presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo v znesku 78.179 evrov, 31. 12. 2009 pa v znesku 125.637 evrov. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za presežek prihodkov nad odhodki preteklega leta in nerazporejenega presežka preteklih let iz sredstev za delo ni zmanjšalo sredstev za financiranje sklada v letu 2009, tega tudi ni storilo v letu 2010, ko je sklad 31. 12. 2009 izkazoval presežek iz sredstev za delo v znesku 125.637 evrov.

Presežek odhodkov nad prihodki iz sredstev za delo v letu 2008 v znesku 18.143 evrov je sklad kril iz presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo iz preteklih let. Za presežek iz sredstev za delo v letu 2009 v znesku 47.457 evrov je zmanjšal zneske zahtevkov za plačilo sredstev za delo v letu 2010. Zahtevke je sklad oblikoval na podlagi načrtovanih in ne dejanskih stroškov ter tako ustvaril presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo tudi v letu 2010, in sicer v znesku 88.548 evrov. Tako velik presežek kaže, da za delovanje sklada ni bil porabljen ves presežek iz leta 2009 in preteklih let. Pri financiranju delovanja sklada Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in sklad nista ravnala v celoti, kot določa 40. člen ZJS-1, saj bi moral za delovanje sklada biti najprej porabljen presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo iz preteklih let, šele nato pa bi manjkajoča sredstva zagotovil ustanovitelj (sredstva sklada zagotavlja pristojno ministrstvo, torej Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve).

Poleg tega je sklad v letu 2008 ustvaril še 649.314 evrov presežka iz upravljanja z namenskimi sredstvi in namenskim premoženjem, ki ga je uporabil za finančne vzpodbude za zaposlovanje invalidov, v letu 2009 pa je ustvaril presežek odhodkov nad prihodki v znesku 7.810 evrov, ki ga je kril iz nerazporejenih presežkov iz namenskih sredstev iz preteklih let. Ker sklad ni ugotavljal, kolikšen del teh prihodkov se nanaša na prihodke od upravljanja z namenskim premoženjem in kolikšen del se nanaša na prihodke od upravljanja z namenskimi sredstvi (povezava s točko 2.2.2.b), ni bilo mogoče ugotoviti, kolikšen je znesek, ki bi ga iz prihodkov iz upravljanja z namenskim premoženjem moral sklad po 40. členu ZJS-1 nameniti za financiranje svojega delovanja. ZZRZI pa ne določa, za katere namene sme sklad porabiti presežek oziroma kriti primanjkljaj iz upravljanja z namenskimi sredstvi.

Ukrepi sklada oziroma Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Vlada je 14. 6. 2011 ob sprejemu letnega poročila sklada za leto 2010 sprejela sklep o porabi celotnega presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo sklada iz leta 2010 in neporabljenega presežka preteklih let za financiranje delovanja sklada v letu 2011.

2.2.3.b Zahtevki sklada Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve za pridobitev sredstev za delo

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je sredstva za delovanje sklada nakazovalo na podlagi zahtevkov za plačilo stroškov, ki jih je sklad izstavljal v zneskih, kot so bili predvideni v pogodbi o financiranju sklada v letih 2008 in 2009, torej za stroške, ki še niso nastali. Sklad je 31. 12. 2009 izkazoval presežek iz sredstev za delo v znesku 125.637 evrov. Ocenjujemo, da bi moral sklad, da konec leta ne bi prišlo do nastanka presežka prihodkov nad odhodki, redno spremljati dejansko porabo in na podlagi tega izstavljal zahtevke za plačilo stroškov za delovanje.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letih 2008 in 2009 ni preverjalo, kolikšni so bili dejanski stroški sklada za delo in jih ni primerjalo z nakazanimi sredstvi.

2.2.3.c Sprejem poslovnega in finančnega načrta sklada

Soglasje k poslovnemu in finančnemu načrtu sklada za leto 2008 je vlada izdala 17. 2. 2009, k poslovnemu in finančnemu načrtu sklada za leto 2009 pa 9. 10. 2009. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je s skladom sklenilo pogodbo o financiranju delovanja sklada za leti 2008 in 2009, preden je vlada sprejela poslovni in finančni načrt sklada za posamezno leto⁶². Ne glede na to, da so bila sredstva za delo v pogodbah o financiranju zagotovljena v enakem znesku, kot so bila predvidena v Proračunu Republike Slovenije za leto 2008⁶³ in v Proračunu Republike Slovenije za leto 2009⁶⁴, bi morala sklad in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve poskrbeti, da sklad pripravi poslovni in finančni načrt za sprejem na vladi v roku, ki bo zagotovil ne le delovanje sklada po dejansko sprejetem poslovnem in finančnem načrtu, temveč tudi ustrezno podlago za sklenitev pogodbe o financiranju sklada za posamezno (celo) leto.

2.2.3.d Odločanje Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve o financiranju sklada

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je o financiranju delovanja sklada v letih 2008 in 2009 odločalo na podlagi osnutka poslovnega in finančnega načrta sklada za ti leti. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve nima sprejetega navodila o sestavi poslovnih in finančnih načrtov posrednih proračunskih uporabnikov (za javne sklade, agencije, zavode), za katere je pristojno, ki bi predstavljalo osnovo za določitev obsega sredstev za delovanje posrednega proračunskega uporabnika v posameznem letu.

2.2.3.e Določanje sredstev za plače sklada

Na podlagi 5. člena pogodb o financiranju sklada za leti 2008 in 2009 bi moral sklad sredstva za plače zaposlenih določati mesečno, upoštevajoč število zaposlenih in pripadajoče plačne razrede, kot jih določajo predpisi. Sklad sredstev za plače zaposlenih ni določal mesečno. Ti zneski so bili za posamezni mesec za leti 2008 in 2009 določeni v specifikaciji sredstev, ki je bila priloga pogodb o financiranju, in v

⁶² Pogodba o financiranju sklada za leto 2008 je bila sklenjena 26. 6. 2008, za leto 2009 pa 30. 9. 2009.

⁶³ Uradni list RS, št. 58/08 (zadnji sprejeti proračun za leto 2008). Postavka Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, podprogram Zagotavljanje socialne vključenosti, proračunska postavka 6216 Sklad RS za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 59/09 (zadnji sprejeti proračun za leto 2008). Enaka postavka kot v letu 2008.

kateri je bilo navedeno, koliko sredstev naj bi sklad potreboval za plače in druge izdatke zaposlenim⁶⁵. Sklad je nato Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve v enakih zneskih izstavljajal zahteve za plačilo sredstev za delo, namesto da bi sredstva za plače določal mesečno. Sklad je pri tem ravnal v nasprotju s 5. členom pogodb o financiranju sklada za leti 2008 in 2009.

2.2.3.f Nadzor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve nad poslovanjem sklada

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve po 71. členu ZJF kot pristojno ministrstvo sklada izvaja tudi naloge usklajevanja programov dela in finančnih načrtov javnih skladov ter financiranje dejavnosti javnega sklada po potrjenih programih, nadzor nad poslovanjem javnega sklada ter nadzor nad izvajanjem odobrenih programov javnega sklada. Ministrstvo še ni izvedlo nadzora poslovanja sklada.

2.2.4 Plače in drugi osebni prejemki

31. 12. 2008 in 31. 12. 2009 je bilo na skladu skupaj z direktorico osem zaposlenih.

Sklad je v letu 2008 za plače, prispevke in druge izdatke direktorici in zaposlenim izplačal 285.948 evrov, v letu 2009 pa 305.779 evrov.

V preveritev pravilnosti je bilo vključeno:

- izpolnjevanje pogojev za imenovanje direktorice, pravilnost pogodbe o zaposlitvi, določitve osnovne plače, izplačila delovne uspešnosti, dodatkov, povečanega obsega dela in povračil stroškov v zvezi z delom direktorici sklada,
- skladnost sistemizacije delovnih mest s predpisi, izpolnjevanje pogojev za zaposlitev javnih uslužbencev, pravilnost določitve osnovne plače pred prevedbo, pravilnost prevedbe plač, napredovanja zaposlenih, izplačevanje delovne uspešnosti, dela plače oziroma delovne uspešnosti iz povečanega obsega dela in drugih osebnih prejemkov javnim uslužbencem,
- pravilnost vseh novih zaposlitev v letih 2008 in 2009 ter
- pravilnost izplačil drugih stroškov, povezanih z delom sklada.

Direktor sklada je po Zakonu o javnih uslužbencih⁶⁶ (v nadaljevanju: ZJU) javni uslužbenec, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Njegove pravice in obveznosti so določene v pogodbi o zaposlitvi, njegova plača pa se določi v skladu z Uredbo o plačah direktorjev v javnem sektorju⁶⁷. Direktorica sklada je pogodbo o zaposlitvi s predsednikom nadzornega sveta sklada za dobo štirih let sklenila 24. 8. 2005, drugič pa 21. 7. 2009.

Za javne uslužbence na skladu so se do sprejema zakona, ki ureja položaj javnih uslužbencev (s 1. 8. 2008, za direktorje pa s 1. 3. 2006) na podlagi 58. člena ZJS pri določitvi plač uporabljale določbe predpisov, ki

⁶⁵ Specifikacija stroškov plač v letu 2008: od januarja do junija 2008 po 21.000 evrov na mesec, od julija do decembra 2008 po 24.000 evrov na mesec. Specifikacija stroškov plač v letu 2009: od januarja do marca in od maja do decembra 2009 po 26.000 evrov na mesec, za april 2009 pa 32.000 evrov.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 46/66, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09.

so urejale položaj zaposlenih v javnih zavodih ter določbe Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti⁶⁸ (v nadaljevanju: ZRPJZ), ki so veljale za zaposlene v javnih zavodih. Od avgusta 2008 pa se plače zaposlenih na skladu določajo na podlagi ZJU, Zakona o sistemu plač v javnem sektorju⁶⁹ (v nadaljevanju: ZSPJS) in Kolektivne pogodbe za javni sektor⁷⁰ (v nadaljevanju: KPJS).

2.2.4.1 Plača in drugi osebni prejemki direktorice sklada

V skladu s prilogo 1 Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju je bil direktorici sklada določen 51. plačni razred. Direktorici je bila za leto 2008 na podlagi pogodbe o zaposlitvi obračunana plača v skupnem znesku 42.229 evrov, prejela pa je tudi redno delovno uspešnost za leto 2006 v znesku 5.126 evrov. Za leto 2009 ji je bila obračunana plača v znesku 42.990 evrov, prejela pa je tudi redno delovno uspešnost za leto 2007 v znesku 6.374 evrov.

Direktorica sklada ima po 22.a členu ZSPJS pravico do izplačila dela plače za delovno uspešnost, ki lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači. Na podlagi 8. člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju se direktorjem del plače za redno delovno uspešnost v preteklem letu izplača enkrat letno na podlagi poslovnega poročila. O višini dela plače za redno delovno uspešnost na podlagi meril, določenih s pravilnikom pristojnega ministra⁷¹, odloči ustanovitelj sklada (vlada).

Sklad je v letu 2008 direktorici sklada na podlagi sklepa vlade s 3. 4. 2008 izplačal del plače za delovno uspešnost za leto 2006 v znesku 5.126 evrov. V letu 2009 pa ji je na podlagi sklepa vlade s 23. 12. 2008 izplačal del plače za delovno uspešnost za leto 2007 v znesku 6.374 evrov.

Sklad pri izračunu višine dela plače za delovno uspešnost direktorici za leti 2006 in 2007 ni upošteval pravilne osnove. Kot osnova se po 22.a členu ZSPJS upošteva osnovna plača direktorice v decembru preteklega leta, po 10.a členu Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju pa se za določitev dela plače za delovno uspešnost za leto 2006 upošteva osnovna plača, obračunana s prvim obračunom plač po ZSPJS. Ker je bila plača direktorjem v javnem sektorju na podlagi ZSPJS prvič obračunana marca 2006, bi moral sklad na podlagi 10.a člena Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju kot osnovo za izplačilo dela plače za delovno uspešnost direktorice za leto 2006 upoštevati osnovno plačo marca 2006. Za izplačilo dela plače za delovno uspešnost za leto 2007 pa bi sklad kot osnovo moral upoštevati osnovno plačo direktorice decembra 2006. Zaradi neupoštevanja pravilne osnove je sklad direktorici v letu 2008 izplačal del plače za delovno uspešnost za leto 2006 v prenizkem znesku, saj bi ta moral znašati 5.443 evrov, v letu 2009 pa ji je izplačal del plače za delovno uspešnost za leto 2007 v previsokem znesku, saj bi ji moral izplačati 5.820 evrov. Direktorica je tako prejela delovno uspešnost za leto 2006 v prenizkem znesku za 318 evrov, za leto 2007 pa v previsokem znesku za 553 evrov.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 18/94, 36/96.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 95/07-UPB7, 17/08, 58/08, 80/08, 48/09, 91/09.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 57/08.

⁷¹ V tem primeru merila za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorice sklada določa Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja dela, družine in socialnih zadev ministra za delo, družino in socialne zadeve, Uradni list RS, št. 28/06.

2.2.4.2 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev pred prevedbo plač javnih uslužbencev po novem plačnem sistemu (pred 1. 8. 2008)

Sklad je moral pred pričetkom uporabe ZSPJS, ki je na novo določil plače javnih uslužbencev, pri določitvi plač upoštevati ZRPJZ, Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji⁷² (v nadaljevanju: KPND), Zakon o delovnih razmerjih⁷³ (v nadaljevanju: ZDR), ZJU in druge predpise. Sklad je plače uslužbencev določal tudi na podlagi Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest⁷⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o sistemizaciji delovnih mest), v katerem je opredelil notranjo organizacijo sklada ter sistemizacijo delovnih mest z opisom nalog in pogojev za zasedbo delovnega mesta.

Ugotovitve, ki se nanašajo na preveritev skladnosti izpolnjevanja pogojev, določitve in obračuna plač ter drugih osebnih prejemkov javnim uslužbencem s predpisi in usmeritvami, so opisane v nadaljevanju.

2.2.4.2.a Določitev in izplačevanje plače zaposlenim

Sklad je v pogodbi o zaposlitvi sedmim uslužbencem v skladu s prilogo 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest določil in izplačeval plačo z višjim osnovnim količnikom, kot je bilo to mogoče po 6. členu ZRPJZ. Sklad je nepravilno določil osnovne količnike za naslednja delovna mesta oziroma javne uslužbenke:

- tajnica direktorice, ki ji je sklad po prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest določil in izplačeval plačo z osnovnim količnikom delovnega mesta 3,40, po ZRPJZ pa je bil za primerljivo delovno mesto administrativnega sodelavca v tarifni skupini V za zaposlene s srednjo 4-letno šolo določen osnovni količnik 2,20;
- višja svetovalka za področje izvajanja vzpodbud pri zaposlovanju invalidov, ki ji je sklad po prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest sklada določil in izplačeval plačo z osnovnim količnikom delovnega mesta 4,80, po ZRPJZ pa je bil za primerljivo delovno mesto višjega svetovalca v tarifni skupini VI za zaposlene z visoko izobrazbo določen osnovni količnik 4,40;
- trem podsekretarjem, in sicer za finance in računovodstvo⁷⁵ ter za pravno-upravne naloge, ki jim je sklad po prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest sklada določil in izplačeval plačo z osnovnim količnikom delovnega mesta 6,00, po ZRPJZ pa je bil za primerljivo delovno mesto podsekretarja v tarifni skupini VII za zaposlene z visoko izobrazbo določen osnovni količnik 5,60;
- podsekretarki za informatiko je sklad po prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest (osnovni količnik delovnega mesta 6,00 namesto 5,60 po ZRPJZ) ter na podlagi 31.b člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi⁷⁶, po katerem je uvrstil osnovni količnik javne uslužbenke v drugi višji plačilni razred od osnovnega količnika njenega delovnega mesta, določil in izplačeval plačo

⁷² Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 34/93, 3/98, 57/08.

⁷³ Uradni list RS, št. 42/02, 103/07, 45/08.

⁷⁴ Sprejel nadzorni svet sklada 24. 6. 2005, spremembe 21. 8. 2005, 10. 1. 2006, 4. 4. 2006, 12. 12. 2006.

⁷⁵ Dve javni uslužbenki.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01, 38/02. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi v 31.b členu določa, da se višji upravni delavci (v tem primeru bi bilo delovno mesto podsekretarja primerljivo z delovnim mestom oziroma delom višjih upravnih delavcev) ob imenovanju lahko izjemoma uvrstijo v prvi ali drugi višji plačilni razred, kot je uvrščen osnovni količnik njegovega delovnega mesta, če je njegovo delo zaradi znanja in izkušenj nenadomestljivo za opravljanje dejavnosti sklada.

z osnovnim količnikom 6,80; po ZRPJZ in ob dodatnih dveh plačilnih razredih na podlagi 31.b člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi bi bil osnovni količnik javni uslužbenki lahko določen v višini največ 6,40;

- podobno kot podsekretarki za informatiko je sklad tudi podsekretarki za področje izvajanja vzpodbud pri zaposlovanju invalidov po prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest ter na podlagi 31.b člena Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi določil plačo z osnovnim količnikom 6,80, oktobra 2007 je javna uslužbenka napredovala, sklad pa ji je določil ter izplačeval osnovni količnik 7,60 (nepravilnost v zvezi z napredovanjem javne uslužbenke je opisana v točki 2.2.4.2.c); ker osnovni količnik delovnega mesta ni bil določen v skladu z ZRPJZ, uslužbenka pa za določitev višjega plačilnega razreda ni izpolnila pogojev napredovanja po Pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi, bi bil osnovni količnik javni uslužbenki lahko določen v višini največ 6,40.

2.2.4.2.b Določitev in izplačilo dodatkov k plači zaposlenim

Dodatki uslužbencem so se do konca julija 2008 izplačevali na podlagi 19. in 20. člena ZRPJZ. ZRPJZ je v 19. členu določal, da zaposlenim v javnih zavodih in državnih organih pripadajo dodatki za delovno dobo za manj ugodne delovne pogoje, ki se pojavljajo občasno in niso upoštevani pri vrednotenju delovnega mesta, za delo v manj ugodnem delovnem času in drugi dodatki, določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom. Glede višine dodatkov pa je v 20. členu določal, da se izplačujejo v višini, določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom. Dodatke je opredeljeval 38. člen KPND. Sklad je v pravilniku o sistemizaciji delovnih mest določil posamezne dodatke in njihovo višino, ki niso bili opredeljeni niti v ZRPJZ niti v KPND ali v podzakonskem predpisu. Pravilnik o sistemizaciji delovnih mest ni predpis, zato z njim ni mogoče določati dodatkov in tudi ne njihove višine. Posamezne dodatke je sklad določil le v pogodbah o zaposlitvi. Sklad je od januarja do julija 2008 neupravičeno izplačeval naslednje dodatke:

- dodatek zaradi omejitev, ki izhajajo iz dela in ker zaposleni poleg svojega dela ne smejo opravljati dejavnosti v gospodarskih družbah ali opravljati enakih oziroma podobnih del, kot jih opravljajo na svojem delovnem mestu, pri drugem organu ali organizaciji; dodatek v višini 15 odstotkov osnovne plače (določen v prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest); sklad je od januarja do julija 2008 neupravičeno izplačal dodatek petim uslužbencem v skupnem znesku 5.317 evrov;
- dodatek za delo s strankami v višini 1,05 količnika; sklad je od januarja do julija 2008 neupravičeno izplačal dodatek šestim uslužbencem v skupnem znesku 6.700 evrov;
- dodatek strokovno-tehničnim delavcem, ki opravljajo naloge, povezane s posebnimi napori, psihofizičnimi obremenitvami in z delom s strankami, ter zaradi teh posebnosti svojega dela ne prejemajo nobenih drugih dodatkov, razen dodatka za vodenje in dodatka za strokovni ali znanstveni naziv, je določen v prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest; dodatki so v prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest glede na tarifno skupino zaposlenega določeni v razponu od 0,45 do 1,05 količnika; sklad je od januarja do julija 2008 izplačal dodatek, do katerega nista bila upravičena dvema strokovno-tehničnima delavcema v skupnem znesku 1.116 evrov;

- dodatek, ki je namenjen uslužbencem sklada v skladu z Dogovorom o načinu usklajevanja plač v javnem sektorju v letu 2001⁷⁷; dodatek v višini 0,15 količnika⁷⁸ (določen v prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest); sklad je od januarja do julija 2008 neupravičeno izplačal dodatek v višini 0,15 količnika vsem uslužbencem, razen direktorici, v skupnem znesku 1.182 evrov.

2.2.4.2.c Napredovanje javne uslužbenke

Uslužbenka je na delovnem mestu podsekretarka za področje izvajanja vzpodbud pri zaposlovanju invalidov 1. 10. 2007 napredovala za dva plačilna razreda. Sklad ji je določil osnovni količnik 7,60, po katerem ji je od januarja do julija 2008 tudi izplačeval plačo. Po drugem odstavku 13. člena ZRPJZ in 5. členu Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi je zaposleni lahko napredoval po preteku najmanj treh let od prve razporeditve oziroma od zadnjega napredovanja. Glede na to, da je bila uslužbenka razporejena na navedeno delovno mesto 29. 7. 2005, je časovni pogoji za napredovanje izpolnila šele 29. 7. 2008 in ne že 1. 10. 2007. Ker javna uslužbenka ni izpolnjevala vseh pogojev za napredovanje, je s tem sklad ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZJU, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva.

2.2.4.2.d Izplačilo delovne uspešnosti uslužbencem sklada

ZRPJZ je v 17. členu določal, da se merila za ugotavljanje delovne uspešnosti zaposlenih, razen za funkcionarja in direktorja javnega zavoda, določijo v aktu zavoda oziroma državnega organa. Sklad ni sprejel internih aktov, ki bi določali merila za izplačevanje delovne uspešnosti, kar pomeni kršitev 17. člena ZRPJZ. Od 1. 1. do 31. 7. 2008 je sklad za delovno uspešnost uslužbencem izplačal 1.558 evrov.

2.2.4.3 Plače in drugi osebni prejemki javnih uslužbencev po prevedbi plač javnih uslužbencev po novem plačnem sistemu (od 1. 8. 2008)

Ugotovitve, ki se nanašajo na preizkus pravilnosti prevedbe plač javnih uslužbencev ter obračuna plač in drugih osebnih prejemkov javnim uslužbencem po prevedbi plač javnih uslužbencev, so opisane v nadaljevanju.

2.2.4.3.a Akt o sistemizaciji delovnih mest

Po 7. členu ZSPJS mora uporabnik proračuna sistemizirati delovna mesta, kot so navedena v zakonu, podzakonskem predpisu, splošnem aktu organa ali kolektivni pogodbi. Pri uvrstitvi delovnih mest iz plačne podskupine I1–strokovni delavci na delovnih mestih v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna morajo javni skladi upoštevati določila Uredbe o uvrstitvi delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in javnih zavodih v plačne razrede⁷⁹ (v nadaljevanju: uredba o uvrstitvi delovnih mest v javnih skladih). Za uvrstitev delovnih mest iz plačne skupine J–strokovni, administrativni in ostali strokovno-tehnični delavci na spremljajočih

⁷⁷ Uradni list RS, št. 122/00.

⁷⁸ Gre za dodatek na podlagi 16.a člena Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih, Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02, 61/02.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 69/08, 73/08.

delovnih mestih pa morajo javni skladi uporabljati določila Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del⁸⁰ (v nadaljevanju: kolektivna pogodba za državno upravo).

Sklad je julija 2008 opravil prevedbo plač javnih uslužbencev in jih uvrstil na delovna mesta, ne da bi sprejel akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem bi moral določiti delovna mesta v skladu z notranjo organizacijo in ob upoštevanju uredbe o uvrstitvi delovnih mest v javnih skladih ter kolektivne pogodbe za državno upravo. Pri tem je sklad ravnal v nasprotju s šestim odstavkom 7. člena ZSPJS, saj ni pravočasno sprejel akta o sistemizaciji delovnih mest, ki bi v zvezi s plačami vseboval minimalni obseg podatkov, določenih v šestem odstavku 7. člena ZSPJS.

Ukrep sklada

Sklad je 22. 4. 2010 sprejel nov Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu, 25. 8. 2010 pa je tega razveljavil in sprejel nov Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu.

2.2.4.3.b Napredovanje področne sekretarke za informatiko

Javna uslužbenka je 1. 4. 2009 napredovala iz 44. v 46. plačni razred. Na podlagi tretjega odstavka 16. člena ZSPJS lahko javni uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje predpisane pogoje. Kot pogoj za napredovanje je v novem plačnem sistemu predpisana samo delovna uspešnost, ki mora biti izkazana v napredovalnem obdobju (obdobje najmanj treh let). Za napredovalno obdobje se po 16. členu ZSPJS upošteva čas, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana *enaka stopnja strokovne izobrazbe*. Javna uslužbenka ima visokošolsko strokovno izobrazbo, ki se po ZSPJS uvršča v VII/1. tarifni razred (po ZRPJZ se je uvrstila v VII. tarifno skupino). Javna uslužbenka je bila po uredbi o uvrstitvi delovnih mest v javnih skladih uvrščena na delovno mesto področni sekretar, za katero je določen samo VII/2. tarifni razred. Po uvedbi novega plačnega sistema se je za javne uslužbenke, ki imajo doseženo višješolsko izobrazbo (prejšnjo) in visokošolsko strokovno izobrazbo, napredovalno obdobje začelo znova, saj jim je bilo ob razporeditvi na delovno mesto v višjem tarifnem razredu, na podlagi določbe tretjega odstavka 16. člena ZSPJS, prekinjeno. Napredovanje javne uslužbenke je bilo tako v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena ZSPJS.

2.2.4.3.c Dodatek za znanstveni magisterij

Javna uslužbenka na delovnem mestu področni sekretar za finance in računovodstvo je pri izplačilu plač prejela tudi dodatek za znanstveni magisterij. Na podlagi prvega odstavka 37. člena KPJS dodatek za znanstveni magisterij pripada javnim uslužbencem, če je ta pridobljen na poklicnem področju, za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje oziroma opravlja delo. Ker uslužbenka opravlja delo na delovnem mestu področne sekretarke za finance in računovodstvo, znanstveni magisterij pa je pridobila iz področja državnih in evropskih študij, po prvem odstavku 37. člena KPJS do dodatka za znanstveni magisterij ni bila upravičena. Sklad je uslužbenki od novembra 2008 do decembra 2009 izplačal dodatek v skupnem znesku 1.000 evrov.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 60/08.

2.2.4.3.d Izplačila redne delovne uspešnosti uslužbencem sklada

Del plače za redno delovno uspešnost po 22.a členu ZSPJS pripada javnemu uslužbencu, ki je v obdobju, za katero se uspešnost izplačuje, pri opravljanju svojih rednih delovnih nalog dosegel nadpovprečne delovne rezultate. Postopek ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače za redno delovno uspešnost se za vse javne uslužbence po 30. členu KPJS izvede mesečno, trimesečno ali dvakrat letno. Ta postopek se izvede pred vsakokratnim izplačilom dela plače za delovno uspešnost na obrazcih, ki so v prilogi 2 KPJS.

Direktorica sklada je novembra 2008 šestim javnim uslužbencem izplačala del plače za redno delovno uspešnost, ne da bi ugotovila, ali uslužbenci dosegajo kriterije za določitev dela plače za redno delovno uspešnost, kar je v nasprotju s 30. členom KPJS. Novembra 2008 je sklad za delovno uspešnost uslužbencem izplačal 1.521 evra.

2.2.4.3.e Izplačevanje delovne uspešnosti za povečan obseg dela

Sklad je v letih 2008 in 2009 svojim uslužbencem izplačeval del plače za delovno uspešnost zaradi povečanega obsega dela. ZSPJS določa institut delovne uspešnosti za povečan obseg dela, kjer je v 22.d členu navedeno, da uporabniki proračuna lahko v primerih, ki jih določa ZSPJS, izplačujejo sredstva za delovno uspešnost zaradi povečanega obsega dela, če imajo za ta namen na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev ali nezasedenih delovnih mest, za katera so bila predvidena sredstva v finančnem načrtu uporabnika proračuna, in sredstev za posebne projekte. Po 22.e členu ZSPJS se javnemu uslužbencu lahko izplača del plače za delovno uspešnost za povečan obseg dela za opravljeno delo, ki presega pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, če je na ta način mogoče zagotoviti racionalnejše izvajanje nalog uporabnika proračuna.

Podrobnejše pogoje in primere za plačilo opravljenega povečanega obsega dela je za sklad do 1. 8. 2008 določala Uredba o določitvi pogojev in obsega dela plače za plačilo povečanega obsega dela v javnem sektorju⁸¹, po 1. 8. 2008 pa Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence⁸². Sklad je del plače za delovno uspešnost za povečan obseg dela uslužbencem izplačeval za delo pri opravljanju rednih delovnih nalog ter projektov, načrtovanih v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna. Za te namene se po zakonu sredstva zagotavljajo iz prihrankov sredstev za plače posameznega proračunskega uporabnika, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela, ali nezasedenih delovnih mest ali iz sredstev projekta, ki so predvidena v finančnem načrtu uporabnika proračuna.

Sklad je v letu 2008 za plačilo povečanega obsega dela izplačal 7.857 evrov, kar predstavlja 2,8 odstotka vseh izplačil za plače sklada v letu 2008, v letu 2009 pa 5.598 evrov, kar predstavlja 1,8 odstotka vseh izplačil za plače sklada v letu 2009.

Sklad je pred plačilom delovne uspešnosti za povečan obseg dela v letu 2008 ugotovil, da ima na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki so nastali zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela ali

⁸¹ Uradni list RS, št. 121/06.

⁸² Uradni list RS, št. 53/08, 89/08.

nezasedenih delovnih mest, za leto 2009 pa tega ni ugotavljal, pri čemer je ravnal v nasprotju z 22.d členom ZSPJS.

2.2.4.4 Nove zaposlitve na skladu v letih 2008 in 2009

Sklad je v letih 2008 in 2009 na novo zaposlil tri uslužbenke. Ugotovitve, ki se nanašajo na preizkus pravilnosti pri zaposlovanju na skladu, so opisane v nadaljevanju.

2.2.4.4.a Zaposlitev podsekretarke za finance in računovodstvo

Sklad je z javno uslužbenko 1. 4. 2008 sklenil delovno razmerje na delovnem mestu podsekretarke za finance in računovodstvo. V prilogi 1 pravilnika o sistemizaciji delovnih mest sta bila kot dva izmed pogojev za zasedbo tega delovnega mesta določena, da mora imeti uslužbenec pridobljeno VII. stopnjo izobrazbe – visoke izobrazbe ekonomske smeri in 7 let delovnih izkušenj. Sklad ni predložil dokazila o pridobljeni stopnji izobrazbe in delovnih izkušnjah uslužbenke, zato tudi ni bilo mogoče preveriti, ali je uslužbenka izpolnjevala navedena pogoja za opravljanje dela na delovnem mestu. Sklad je tako pri izboru javne uslužbenke ravnal v nasprotju prvim odstavkom 20. člena ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene s splošnim aktom delodajalca.

2.2.4.4.b Zaposlitev področne sekretarke za finance in računovodstvo

Sklad je 10. 11. 2008 na ZRSZ objavil prosto delovno mesto področne sekretarke za finance in računovodstvo. Sklad do tega datuma še ni sprejel akta o sistemizaciji delovnih mest, v katerem bi določil delovna mesta v skladu z uredbo o uvrstitvi delovnih mest v javnih skladih in kolektivno pogodbo za državno upravo. Po pravilniku o sistemizaciji delovnih mest iz leta 2006 je bil eden izmed zahtevanih pogojev za zasedbo tega delovnega mesta VII. stopnja izobrazbe, smer diplomirani ekonomist. Po uredbi o uvrstitvi delovnih mest v javnih skladih je za delovno mesto področnega sekretarja določen samo VII/2. tarifni razred⁸³, v javnem razpisu pa je sklad navedel, da je za to delovno mesto zahtevana izobrazba univerzitetni diplomirani ekonomist. Izbrana kandidatka je imela pridobljeno VII/1. stopnjo izobrazbe (diplomirani ekonomist) ter pridobljen naziv magister znanosti za področje državnih in evropskih študij. Izbrana kandidatka ni izpolnjevala pogoja smeri izobrazbe, zato je sklad ravnal v nasprotju z 20. členom ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati pogoje za opravljanje dela, predpisane s kolektivno pogodbo ali določene s splošnim aktom delodajalca.

2.2.4.4.c Akt o opredelitvi postopkov za zaposlovanje

Sklad v svojih internih aktih nima opredeljenih postopkov novih zaposlitev, kjer bi opredelil način objave prostih delovnih mest, način odločanja o novih zaposlitvah (komisija), način preverjanja izpolnjevanja pogojev, ocenjevanja kandidatov za zaposlitev in drugo.

⁸³ Po 8. členu ZSPJS VII/2. tarifni razred pomeni specializacijo po visokošolski izobrazbi (prejšnja), visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja) in magistrska izobrazba.

2.2.4.5 Drugi stroški, povezani z delom sklada

Pri izračunu dejanskih stroškov dela na skladu je treba poleg stroškov za plače upoštevati še nekatere druge stroške. Sklad je za opravljanje svojih nalog najemal tudi študente in je za študentsko delo v letu 2008 izplačal 37.728 evrov, v letu 2009 pa 25.026 evrov. Poleg tega je imel sklad sklenjene pogodbe o vodenju in izvajanju finančno računovodskih storitev, o vodenju postopkov izterjave, o nadzoru nad dodeljevanjem pravic in vzpodbud pri zaposlovanju invalidov ter o svetovanju in informiranju strank (tajniška dela) s tremi samostojnimi podjetnicami v letu 2008, v letu 2009 pa s petimi, ki jim je v letu 2008 izplačal 52.942 evrov, v letu 2009 pa 68.795 evrov. V tabeli 6 so predstavljene nastale obveznosti oziroma izplačila samostojnim podjetnicam, ki so opravljale računovodska, nadzorna in tajniška dela za sklad.

Tabela 6: Plačila sklada za opravljeno delo računovodskih, nadzornih in tajniških del zasebnim podjetnicam na skladu v letih 2008 in 2009

v evrih					
Izvajalec	Predmet pogodbe	Nastale obveznosti		Izplačila	
		Leto 2008	Leto 2009	Leto 2008	Leto 2009
Katarina Pajsar, s. p.	računovodske storitve	20.366	16.353	18.644	18.308
Marjeta Pajsar, s. p.	računovodske storitve	15.910	20.785	15.894	18.991
Alenka Skol, s. p.	računovodske storitve in storitve izvajanja nadzora	18.618	18.226	18.404	18.129
Veronika Stopar, s. p.	računovodske storitve	-	6.745	-	2.948
Petra Mramor, s. p.	svetovanje in informiranje strank (tajniška dela)	-	12.640	-	10.420
Skupaj		54.894	74.748	52.942	68.795

Viri: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009, analitične evidence sklada za leti 2008 in 2009.

Ugotovitve, ki se nanašajo na preizkus pravilnosti oddaje naročil storitev izvajanja različnih nalog za sklad, so opisane v nadaljevanju.

2.2.4.5.a Sklad je 7. 9., 9. 9. in 12. 11. 2009 s tremi samostojnimi podjetnicami sklenil pogodbe o izvajanju finančno računovodskih storitev, in sicer za obdobje enega leta. Skupna vrednost sklenjenih pogodb je znašala 69.500 evrov brez DDV. Sklad je v letu 2009 izvajalkam za opravljene storitve izplačal skupaj 11.527 evrov z DDV (nastale obveznosti do konca leta 2009 pa so skupaj znašale 19.080 evrov z DDV).

Sklad je vsa naročila za izvajanje finančno računovodskih storitev oddal posamezno oziroma je naročila oddal v več ločenih sklopih. Po tretjem odstavku 14. člena Zakonu o javnem naročanju⁸⁴ (v nadaljevanju:

⁸⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

ZJN-2) naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi manjše ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Javna naročila je mogoče deliti na sklope in jih je mogoče oddati ločeno, vendar pa bi moral sklad pri oddaji upoštevati skupno ocenjeno vrednost vseh sklopov (peti odstavek 14. člena ZJN-2). Sklad je torej oddal posamezna naročila, pri tem pa ni upošteval skupne ocenjene vrednosti vseh sklopov in se tako zaradi manjše ocenjene vrednosti izognil uporabi ZJN-2 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Pri oddaji naročil je sklad kršil določilo tretjega odstavka 14. člena ZJN-2.

2.2.4.5.b Sklad je 1. 7., 15. 11. 2007 in 1. 2. 2008 s tremi samostojnimi podjetnicami za obdobje dveh let sklenil pogodbe:

- o izvajanju računovodskih storitev v računovodskem programu Hansa,
- o opravljanju storitev nadzora nad dodeljevanjem pravic in vzpodbud za zaposlovanje invalidov ter
- za vodenje postopkov izterjave.

Skupna vrednost sklenjenih pogodb za dve leti je znašala 118.400 evrov z DDV. Sklad je v letu 2008 do izteka pogodb v letu 2009 izvajalkam za opravljene storitve izplačal skupaj 99.789 evrov z DDV.

Sklad je v vseh treh postopkih zbiranja ponudb v razpisni dokumentaciji določil, da je pogoj za ponudnike, da imajo izkušnje na področju predmeta javnega naročanja, ni pa posebej navedel, kako ponudniki to izkažejo. Ponudniki niso izkazali, ali izpolnjujejo navedeni pogoj, ne glede na to pa je sklad izbral izvajalca v okviru posameznega postopka zbiranja ponudb. Sklad je pri tem ravnal v nasprotju z 80. členom ZJN-2, saj bi moral iz postopka oddaje javnega naročila izločiti vse ponudbe, ki niso izkazovale izpolnitve pogoja.

2.2.4.5.c Samostojne podjetnice, ki so v letih 2008 in 2009 za sklad izvajale računovodske storitve, postopke izterjave, storitve nadzora in tajniška opravila, so te naloge za sklad izvajale nepretrgoma, v poslovnih prostorih sklada in delale po navodilih direktorice sklada oziroma področnih sekretark. Po 4. členu ZDR je razmerje, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca, delovno razmerje. Ocenjujemo, da ima izvajanje nalog teh samostojnih podjetnic znake delovnega razmerja ter da je takšna nabava storitev na trgu nadomestna rešitev potreb po dodatnih zaposlitvah, kar ni ustrezno.

Pojasnilo sklada

Skład že več let nadzornemu svetu in pristojnemu ministrstvu poroča in opozarja na kadrovske pomanjkanje glede na naloge, ki jih mora izvajati sklad. Vlada tudi za leto 2010 ni sprejela sklepa o povečanju števila uslužbencev na skladu.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST POSLOVANJA

Osnovni namen delovanja sklada je vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje. Sklad odloča o pravicah ter obveznostih invalidov in delodajalcev v skladu s pooblastili, ki jih ima na podlagi ZZRZI in opravlja druge naloge, za katere je pristojen po ZZRZI in aktu o ustanovitvi.

3.1 Obrazložitev revizije

V reviziji smotrnosti poslovanja sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada v letih 2008 in 2009, smo ocenjevali uspešnost in učinkovitost poslovanja sklada pri izvajanju nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov ter uspešnost poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri izvajanju nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov v delu poslovanja sklada.

Uspešnost doseganja ciljev smo presojali na podlagi naslednjih revizijskih vprašanj:

- ali je sklad ustrezno načrtoval aktivnosti za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov;
- ali so bili v letih 2008 in 2009 uresničeni cilji, ki zagotavljajo ustrezno izvajanje nalog sklada pri vzpodbujanju razvoja zaposlovanja invalidov in v kolikšni meri;
- ali sta sklad in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ustrezno in popolno poročala o uresničevanju zastavljenih ciljev.

Učinkovitost izvajanja nalog pa smo presojali na podlagi naslednjih revizijskih vprašanj:

- ali je sklad zagotovil učinkovito vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov;
- ali je sklad učinkovito dodeljeval finančne spodbude za zaposlovanje invalidov.

3.2 Uspešnost izvajanja nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada

Podlaga za ustanovitev in delovanje sklada predstavlja ZZRZI. Temeljni dokument, ki določa cilje in naloge politike invalidskega varstva v Republiki Sloveniji, je Akcijski program za invalide 2007–2013, ki ga je vlada sprejela 30. 11. 2006. Akcijski program določa 12 ciljev politike invalidskega varstva v Republiki

Sloveniji, v okviru vsakega cilja pa tudi ukrepe in nosilce posameznega cilja. Sklad je v akcijskem programu kot eden izmed nosilcev določen pri petem cilju – Invalidom zagotavljati dostop do dela in zaposlitve brez diskriminacije v delovnem okolju, ki je invalidom odprto, vključujoče in dostopno. Načrtovani rezultati tega cilja so:

- povečanje deleža invalidov med delovno aktivnim prebivalstvom in s tem zmanjšanje obsega socialnih transferjev;
- omogočiti invalidom, da v skladu s svojimi interesi, sposobnostmi in zmožnostmi pridobijo poklic in zaposlitev, da zadržijo zaposlitev ter v poklicu napredujejo ali spremenijo svojo poklicno kariero;
- zagotovitev delovnih in življenjskih razmer, ki bodo vplivale na zmanjšanje možnosti za nastanek invalidnosti;
- zagotavljanje ustrezne podpore, storitev, prilagoditev, dostop in tehničnih rešitev, ki bodo invalidom omogočale učinkovito opravljanje dela.

Za izvedbo tega cilja je v Akcijskem programu za invalide 2007–2013 navedenih 23 ukrepov, ni pa navedeno, kateri od nosilcev cilja⁸⁵ je odgovoren za izvedbo posameznega ukrepa.

Sklad izvaja svoje naloge na podlagi sprejetega poslovnega in finančnega načrta. V poslovnem in finančnem načrtu za leti 2008⁸⁶ in 2009⁸⁷ je sklad navedel, da bo posebno pozornost namenil razvojni naravnosti sklada in iskanju novih oblik, ki bi delodajalce vzpodbudile k aktivnejšemu iskanju možnosti pri zaposlovanju invalidov in ohranjanju njihovih delovnih mest.

V poslovnem in finančnem načrtu za leti 2008 in 2009 je sklad določil naslednje prioritete naloge:

- učinkovito vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, pri čemer naj bi nadaljeval postopke, kadar prispevki niso plačani, oziroma ugotavljal, ali so bili prispevki vplačani (ne)pravočasno; za leto 2008 je načrtoval 18.000.000 evrov vplačil prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, za leto 2009 pa 17.000.000 evrov vplačil;
- preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov, pri čemer je navedel, da zavezancem ni treba mesečno spremljati izpolnjevanja kvote, temveč le letno; sklad naj bi z revizijsko družbo opravljal nadzor nad izvajanjem in izpolnjevanjem pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote;
- subvencioniranje plač invalidom, pri čemer je načrtoval poostren nadzor nad pravilnostjo in upravičenostjo zahtevkov za pridobitev subvencije; v letu 2008 naj bi izplačal 4.750.000 evrov za subvencije plač invalidom, v letu 2009 pa 4.800.000 evrov;
- dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote; za ta namen naj bi v letu 2008 izplačal 9.000.000 evrov, v letu 2009 pa 12.000.000 evrov;

⁸⁵ Nosilci petega cilja po Akcijskem programu za invalide 2007–2013 so: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ZRSZ, ZPIZ, Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča, Ljubljana, sklad, gospodarske zbornice, obrtne zbornice, reprezentativni sindikati, Socialna zbornica, univerze, invalidske organizacije.

⁸⁶ Prvotni Poslovni in finančni načrt sklada za leto 2008 je nadzorni svet sklada sprejel 7. 5. 2008, spremembe 7. 10. 2008, čistopis 15. 1. 2009, ustanovitelj je izdal soglasje 17. 2. 2009.

⁸⁷ Nadzorni svet sklada je Poslovni in finančni načrt sklada za leto 2009 sprejel 4. 8. 2009, ustanovitelj pa je izdal soglasje 9. 10. 2009.

- oprostitvev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo v večjem številu, kot je predpisana kvota; sklad je za leto 2008 načrtoval rast uveljavljanja te vzpodbude;
- izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov; sklad je za leto 2008 načrtoval, da odbor, ki ga imenuje minister za delo, družino in socialne zadeve, do konca leta 2008 pripravi besedilo za objavo javnega natečaja; za leto 2009 sklad ni načrtoval nobenih aktivnosti;
- plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju; za leti 2008 in 2009 je načrtoval, da se za ti vzpodbudi porabi vsako leto po 60.000 evrov⁸⁸;
- finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov; za dosego tega cilja je sklad za leti 2008 in 2009 načrtoval, da se izvajajo aktivnosti na naslednjih projektih:
 - javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007; za leto 2009 je sklad načrtoval, da zaključi vse eksperimentalne programe, ki so se začeli v letu 2007, in za ta namen v letu 2009 izplačal še 247.000 evrov;
 - javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008; sklad je načrtoval, da naj bi se na javni razpis prijavilo 500 delodajalcev, ki naj bi sklenili 670 pogodb o zaposlitvi; za finančne vzpodbude naj bi v letu 2008 izplačal skupaj 6.250.000 evrov; za leto 2009 je načrtoval izplačati še 168.000 evrov iz tega razpisa;
 - javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2009; sklad je načrtoval, da naj bi se na javni razpis prijavilo 500 delodajalcev, ki naj bi sklenili 670 pogodb o zaposlitvi; za tovrstne finančne vzpodbude naj bi v letu 2009 izplačal 5.000.000 evrov;
- organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide; za leti 2008 in 2009 je načrtoval, da naj bi organiziral in sodeloval na izobraževanjih za delodajalce, motivacijskih delavnicah za invalide.

Uspešnost izvajanja nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov sklada in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem sklada, smo presojali s pregledom izvedenih aktivnosti za doseganje naslednjih ciljev⁸⁹:

1. vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov;
2. preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov;
3. subvencioniranje plač invalidom;
4. dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote;
5. oprostitvev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto;
6. izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov;

⁸⁸ V prvotnem poslovnem in finančnem načrtu sklada za leto 2008, ki ga je nadzorni svet sklada sprejel 7. 5. 2008, je načrtoval 450.000 evrov za ti vzpodbudi.

⁸⁹ Cilji so določeni v Akcijskem programu za invalide 2007–2013, ZZRI ter poslovnih in finančnih načrtih sklada za leti 2008 in 2009.

7. plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju;
8. finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov;
9. organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide.

Preverili smo, ali si je sklad v poslovnem in finančnem načrtu sklada za leti 2008 in 2009 zastavil ustrezne cilje in ali jih je dosegel ter kako jih je dosegel. To smo presojali na podlagi naslednjih meril:

- ali so bili cilji jasno in nedvoumno določeni in ali so cilji sklada izhajali iz ciljev ZZRZI in Akcijskega programa za invalide 2007–2013;
- ali so bile določene aktivnosti za doseg posameznega cilja in kako;
- ali so bili cilji merljivi, oziroma ali je bilo zagotovljeno, da se cilj po zaključku določenega obdobja lahko ovrednoti oziroma ugotovi skladnost doseženega cilja z načrtovanim;
- ali je sklad dosegel cilje na področju vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje ter v kolikšni meri, oziroma ali je izvedel posamezne projekte v okviru vsakega izmed ciljev;
- ali je sklad ustrezno in popolno poročal o uresničevanju ciljev.

Pri presoji aktivnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v okviru izvajanja nalog sklada pri vzpodbujanju razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanju delovnih mest zanje smo presojali spremljanje izvajanja ciljev ter izvajanje ukrepov za njihovo doseg v okviru njegovih pristojnosti.

V tabeli 7 je predstavljenih devet glavnih ciljev, z navedbo projektov/programov, ki se nanašajo na posamezni cilj. Pri vsakem smo ocenili, ali so bili cilji jasno določeni v poslovnem in finančnem načrtu sklada za leti 2008 in 2009, ali so bile za vsak cilj določene aktivnosti, s katerimi naj se doseže, ali so bili cilji merljivi oziroma se jih da ovrednotiti, kakšno je bilo uresničevanje posameznega cilja in ali in kako so o tem poročali.

Tabela 7: Ocena računskega sodišča o jasnosti ciljev iz poslovnega in finančnega načrta sklada za leti 2008 in 2009 ter o doseganju ciljev sklada pri izvajanju ciljev oziroma projektov iz ZZRZI, Akcijskega programa za invalide 2007–2013 in poslovnega in finančnega načrta sklada za leti 2008 in 2009⁹⁰

Cilj	Jasnost cilja	Določene aktivnosti	Merljivost cilja	Doseganje cilja	Poročanje o uresničevanju ciljev
1. Vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov	da	da	da	ne	da
2. Nadomestno izpolnjevanje kvote	da	da	da	delno	da
3. Subvencioniranje plač invalidom	da	da	da	da	da

⁹⁰ Povezava s točkami 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5, 3.2.6, 3.2.7, 3.2.8 in 3.2.9.

Cilj	Jasnost cilja	Določene aktivnosti	Merljivost cilja	Doseganje cilja	Poročanje o uresničevanju ciljev
4. Dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote	da	da	da	da	da
5. Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto	da	da	da	da	da
6. Izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov	delno	delno	delno	ne	da
7. Plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju	da	da	da	delno	da
8. Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov					
Javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007	da	da	da	delno	delno
Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008	da	da	da	delno	delno
Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2009	da	da	da	delno	delno
9. Organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide	da	delno	da	ne	da

Viri: ZZRZI, Akcijski program za invalide 2007–2013, poročila o uresničevanju akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letih 2007, 2008 in 2009, poslovna in finančna načrta sklada za leti 2008 in 2009, letni poročili sklada za leti 2008 in 2009.

3.2.1 Vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Sklad je po ZZRZI pristojen za izvajanje nalog pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in za izvajanje posebnih nadzorov nad izpolnjevanjem kvote. Sklad je načrtoval aktivnosti v zvezi s tema nalogama, saj je načrtoval nadaljevanje in učinkovitejše izvajanje 65. člena ZZRZI glede ugotavljanja pravočasnosti vplačevanja prispevka in pozivanja delodajalcev k plačilu njihovih obveznosti zaradi neizpolnjevanja kvote (pošiljanje pozivov za plačilo oziroma opominov in izdaja odločb) ter izterjavo s pomočjo DURS. Vendar sklad te naloge ni izvajal, saj zavezancem za plačilo prispevka, ki tega niso poravnali, ni izdajal opominov za plačilo z obračunanimi zamudnimi obrestmi in tudi ni izdajal odločb o obveznosti plačila ter posredoval podatke o neizterjanem prispevku DURS, izvajal pa tudi ni posebnih nadzorov o tem, kako so se izpolnjevale kvote. Sklad je le enkrat letno zavezancem, ki prispevka niso plačali pravočasno, poslal izpiske odprtih postavk, kar pa ni nadomestilo za izdajo opominov z obračunanimi zamudnimi obrestmi oziroma izdaje odločb o obveznosti plačila (povezava s točko 2.2.1.1.a).

Sklad je v letu 2008 od načrtovanih 18.000.000 evrov vplačil prispevka prejel 17.585.189 evrov, v letu 2009 pa je od načrtovanih 17.000.000 evrov vplačil prejel le 15.587.042 evrov. Manjša realizacija prejetih vplačil je v veliki meri posledica neizvajanja postopkov ob neplačevanju prispevka, saj sklad ni izdajal opominov in odločb, zaradi česar je 31. 12. 2008 evidentiral terjatve iz neplačanega prispevka v znesku 10.984.246 evrov⁹¹, kar predstavlja 62 odstotkov prejetega prispevka v letu 2008, 31. 12. 2009 pa v znesku 11.422.712 evrov, kar predstavlja 73 odstotkov prejetega prispevka v letu 2009.

3.2.2 Preverjanje nadomestne izpolnitve kvote zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri preverjanju nadomestne izpolnitve kvote zavezancev ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Spremljanje izpolnjevanja kvote se je sklad odločil izvajati v obliki letnih poročil zavezancev, in sicer v šestdesetih dneh po zaključku obdobja nadomestnega izpolnjevanja kvote⁹², ko zavezanci oddajo zaključno poročilo. Odločitev, da spremlja izpolnjevanje kvote zavezancev le enkrat na leto ni ustrezna, saj morajo delodajalci, ki kvote ne izpolnijo (v celoti ali delno), v skladu s prvim odstavkom 65. člena ZZRZI ter 13. in 15. členom Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov mesečno ob izplačilu plač obračunati in plačati v sklad pripadajoči (sorazmerni) prispevek. Glede na to, da sklad spremlja izpolnjevanje kvote le enkrat letno (povezava s točko 2.2.1.2.b), to vpliva na dejstvo, da sklad z velikim časovnim zamikom (lahko tudi več kot 15 mesecev) ugotovi, ali je zavezanec kvoto nadomestno izpolnil ali ne. To pri neizpolnjevanju pogodb o poslovnem sodelovanju vpliva na večji časovni zamik vplačil prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Sklad v poslovnih knjigah evidentira terjatve iz

⁹¹ Znesek ne vsebuje evidentiranih terjatev do zavezancev iz nadomestnega izpolnjevanja kvote.

⁹² Po 2. členu Uredbe o spremembah Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov (Uradni list RS, št. 21/08, ki velja od 1. 3. 2008) je bilo to določilo spremenjeno, in sicer od 1. 3. 2008 velja, da zavezanci pošljejo poročilo najkasneje v šestdesetih dneh po izteku *koledarskega leta* in ne več v šestdesetih dneh po izteku *napovedanega obdobja* uveljavljanja nadomestne izpolnitve kvote.

neplačanega prispevka zaradi neizpolnjevanja nadomestne izpolnitve kvote v celoti, torej s predpostavko, da zavezanec napovedane kvote ne bo izpolnil. 31. 12. 2008 so te znašale 9.024.723 evrov, kar predstavlja 51 odstotkov vplačanega prispevka v letu 2008, 31. 12. 2009 pa 8.920.939 evrov, kar predstavlja 57 odstotkov vplačanega prispevka v letu 2009. Če bi sklad nadomestno izpolnitev kvote preverjal mesečno, ne bi imel vzpostavljenih terjatev iz neplačanega prispevka zaradi neizpolnjevanja nadomestne izpolnitve kvote v tako velikem znesku, temveč bi lahko sproti ugotavljal, ali so bile pogodbe o poslovnem sodelovanju izpolnjene, drugače pa bi obračunal in prejel sorazmerni del prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v predlogu sprememb in dopolnitev ZZRZI z 21. 4. 2011 vključilo določilo, da morajo delodajalci mesečno poročati o izpolnjevanju pogodbenih obveznosti za nadomestno izpolnitev kvote.

Sklad je po 82. členu ZZRZI pristojen za izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote. Sklad je za leti 2008 in 2009 načrtoval, da z revizijsko družbo izvaja nadzore nad izpolnjevanjem pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote. V letu 2008 je sklad še izvajal tovrstne nadzore, vendar za pogodbe o poslovnem sodelovanju, sklenjene pred letom 2008, ne pa tudi za pogodbe, sklenjene v letu 2008. Poleg tega sklad, kadar je ugotovil nepravilnosti, ni zahteval plačila sorazmernega dela prispevka (povezava s točko 2.2.1.2.c). Sklad teh nadzorov v letu 2009 ni izvajal.

3.2.3 Subvencioniranje plač invalidom

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri subvencioniranju plač invalidom ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Sklad je v letu 2008 izplačal 4.691.005 evrov subvencij za plače invalidov, v letu 2009 pa 4.806.348 evrov. Sklad je v letih 2008 in 2009 izvajal sprotni nadzor nad pravilnostjo in upravičenostjo zahtevkov za pridobitev subvencije, kot je načrtoval (povezava s točko 2.2.1.3).

3.2.4 Dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri dodeljevanju nagrad delodajalcem za preseganje kvote ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Sklad je v letu 2008 načrtoval, da naj bi uvedel elektronsko izmenjavo podatkov pri oddaji vlog za nagrado za preseganje kvote ter za vlaganje zahtevkov za izplačilo nagrade, kar je tudi izvedel. Ocenjujemo, da je v letu 2008 izplačal 10.908.443 evrov⁹³ nagrad delodajalcem, v letu 2009 pa je izplačal 12.473.865 evrov (povezava s točko 2.2.1.4).

⁹³ Sklad ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil nagrad delodajalcem za preseganje kvote. Navedeni podatek izhaja iz konto kartice izplačil, ni pa enak znesku, navedenemu v poslovnem poročilu sklada za leto 2008, kjer je naveden znesek 10.916.967 evrov.

3.2.5 Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri oprostitvah plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Sklad je za leto 2008 načrtoval rast uveljavljanja te vzpodbude zaradi uvedbe elektronske izmenjave podatkov, obenem pa je predvideval, da rast ne bo prevelika, saj del upravičencev te vzpodbude ne želi, ker 61. člen ZZRZI izrecno določa dopustne namene porabe prejetih sredstev. Nadzor nad porabo oproščenih prispevkov po 82. členu ZZRZI izvaja komisija, ki jo imenuje minister za delo, družino in socialne zadeve.

Sklad je v letu 2008 izdal 597 odločb o oprostitvi plačila prispevkov, v letu 2009 pa 560 (povezava s točko 2.2.1.5). ZPIZ je za ta namen iz državnega proračuna v letu 2008 prejel 13.562.044 evrov, v letu 2009 pa 14.448.647 evrov. Sklad ni izvajal kontrol nad skupnimi finančnimi izplačili, ki jih ZPIZ nakaže upravičencem do te vzpodbude, saj ni imel podatkov o izplačilih ZPIZ, ki so posledica izdaje odločb sklada upravičencem. Nadzore nad porabo oproščenih prispevkov je izvajala strokovna komisija Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

3.2.6 Izvedba javnih natečajev za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov

Sklad je v poslovnem in finančnem načrtu za leto 2008 opredelil svoje delovanje pri izvedbi javnega natečaja za podelitev letnih nagrad delodajalcem ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal. V poslovnem in finančnem načrtu sklada za leto 2009 tega cilja in potrebnih aktivnosti ni opredelil.

Sklad je v poslovnem in finančnem načrtu za leto 2008 kot eno izmed razvojnih nalog sklada navedel, da namerava s strokovnjaki pristojnih institucij določiti kriterije za opredelitev dobre poslovne prakse pri zaposlovanju invalidov, kar naj bi strnil v javnem natečaju za podelitev nagrad in priznanj za dobro poslovno prakso pri zaposlovanju invalidov. Namen natečaja naj bi bil poiskati najboljše dobre prakse med podjetji v Sloveniji in jih predstaviti širši javnosti ter s tem omogočiti prenos znanj med podjetji. Člane odbora, ki po ZZRZI pripravi javni natečaj, je imenoval minister za delo, družino in socialne zadeve⁹⁴ in naj bi v letu 2008 nadaljevali z delom, ko bi dobili širše usmeritve Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Sklad je načrtoval, da odbor pripravi besedilo za objavo javnega natečaja do konca leta 2008. V poslovnem in finančnem načrtu za leto 2009 sklad ni načrtoval nobenih aktivnosti v zvezi z javnim natečajem. Sklad niti v letu 2008 niti v letu 2009 ni objavil javnega natečaja, saj ga odbor ni pripravil oziroma sprejel, zato neuspešnosti pri izvedbi tega cilja ni mogoče pripisati skladu, temveč Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve (povezava s točko 2.2.1.6).

Sklad je predlagal, da izvedbo javnega natečaja prevzame Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in zato predlagal spremembo 76. člena ZZRZI. V predlogu sprememb in dopolnitev ZZRZI z 21. 4. 2011 je predlog sklada upoštevan.

⁹⁴ Minister za delo, družino in socialne zadeve je prve člane odbora imenoval v letu 2006, ministrica za delo, družino in socialne zadeve pa je nove člane imenovala v letu 2007. Predsednica odbora je bila v obeh imenovanjih direktorica sklada.

3.2.7 Plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje za izvajanje postopkov pri plačilu stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo in pri plačilu stroškov storitev v podpornem zaposlovanju ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

Sklad je v prvotnem poslovnem in finančnem načrtu za leto 2008, ki ga je nadzorni svet sklada sprejel 7. 5. 2008, za ti vzpodbudi načrtoval 450.000 evrov, v sprejetem poslovnem in finančnem načrtu pa je ta znesek zmanjšal na 60.000 evrov. Tudi za leto 2009 je sklad načrtoval, da naj bi za ta namen porabil 60.000 evrov. V letu 2008 je sklad izplačal 5.023 evrov za eno prilagoditev delovnega mesta ter odločil o eni vlogi za plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju, za katero je v letu 2009 izplačal 1.452 evrov. V letu 2009 je odločil o eni prilagoditvi delovnega mesta iz leta 2008, sredstev pa ni izplačal, ker se je vlagatelj na odločbo sklada pritožil. Sklad tako ni realiziral financiranja teh vzpodbud v načrtovanem obsegu, kar je predvsem posledica manjšega zanimanja za ti vrsti vzpodbud (povezava s točko 2.2.1.7).

Sklad je za leto 2008 načrtoval, da naj bi v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, ZRSZ in Univerzitetnim rehabilitacijskim inštitutom Republike Slovenije – Soča, Ljubljana (v nadaljevanju: Inštitut za rehabilitacijo) izvedel pregled in pripravil navodila za izvedbo obeh vrst vzpodbud, kar je tudi uresničil. Sklad je poročal o problematiki in nejasnostih v zvezi z izvedbo postopkov in dodeljevanjem vzpodbud, kakor so opredeljeni v ZZRZI. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je v predlogu sprememb in dopolnitev ZZRZI z 21. 4. 2011 podrobneje določilo postopke za pridobitev obeh vzpodbud.

Priporočilo skladu in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Zaradi očitno manjšega zanimanja za ti vzpodbudi skladu in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj izvedeta strokovno analizo pričakovanih učinkov in potrebnosti obeh vrst vzpodbud ter bodisi podrobneje uredita postopke za pridobitev teh oblik vzpodbud bodisi predlagata naložbo teh sredstev v druge oblike vzpodbud za zaposlovanje invalidov. Skladu obenem priporočamo, naj, če bo ohranil te vrste vzpodbud, v splošnih pogojih poslovanja podrobneje opredeli postopke za pridobitev vzpodbud ter način določanja in izkazovanja upravičenih stroškov, na svoji spletni strani in na druge načine pa potencialne upravičence seznanja z možnostjo ter postopkom pridobitve teh oblik vzpodbud.

3.2.8 Finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil svoje delovanje pri izvajanju drugih finančnih vzpodbud delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranju eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov, ter navedel aktivnosti, ki naj bi jih pri tem izvajal.

3.2.8.1 Javni razpis za sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov za leto 2007

Sklad je prvo polovico odobrenih sredstev na podlagi izvedenega javnega razpisa za eksperimentalne programe 2007 v skupnem znesku 249.113 evrov izplačal v letu 2007, v letu 2009 pa dokončnih izplačil ni izvršil v celoti, saj je od načrtovanih 247.000 evrov izplačal 167.893 evrov. Preostanek dokončnih izplačil ni bil izveden niti v letu 2010 (povezava s točko 2.2.1.8.1.e).

Poleg tega je treba pri oceni uspešnosti sofinanciranja eksperimentalnih programov upoštevati še druge elemente. Sklad bi bil pri sofinanciranju eksperimentalnih programov lahko uspešnejši, če bi v splošnih pogojih poslovanja in/ali drugih internih aktih ter v javnem razpisu jasno opredelil merila za pridobitev sredstev, ki bi zagotavljali izbor najboljših programov/projektov, določil način odločitve o vrednosti oziroma deležu sofinanciranja programa/projekta oziroma minimalni prag za njegovo sofinanciranje (povezava s točkama 2.2.1.8.1.b in 2.2.1.8.1.c), vnaprej določil možnost podaljšanja izvedbe sofinanciranih programov/projektov (povezava s točko 2.2.1.8.1.d), vnaprej opredelil upravičene stroške, ki naj bi jih sofinanciral, način izkazovanja namenske porabe sredstev, nadzor sklada nad namensko porabo sredstev, in drugo, s čimer bi pripomogel k preglednejšem načinu sofinanciranja izbranih programov/projektov (povezava s točkama 2.2.1.8.1.f in 2.2.1).

3.2.8.2 Javni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008 in v letu 2009

Sklad od leta 2005 izvaja javne razpise za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov. Za leto 2008 je načrtoval, da naj bi se na javni razpis za finančne vzpodbude 2008 prijavilo 500 delodajalcev, ki naj bi sklenili 670 pogodb o zaposlitvi. Vloge je oddalo 577 prijaviteljev, sklad pa je sklenil pogodbe za sofinanciranje s 550 prijavitelji. Od načrtovanih 6.250.000 evrov izplačil v letu 2008 ocenjujemo, da so ta dejansko znašala 5.835.984 evrov⁹⁵, od sklada pa ni bilo mogoče pridobiti podatkov, ki bi izkazovali, koliko izplačil iz tega javnega razpisa je bilo izvedenih v letu 2009 oziroma ali so bila izvedena. Za leto 2009 je načrtoval enako število sklenjenih pogodb o zaposlitvi kot v letu 2008, dejansko pa se je na javni razpis za finančne vzpodbude 2009 prijavilo 371 prijaviteljev, sklad pa je sklenil pogodbe za sofinanciranje s 321 prijavitelji. Od načrtovanih 5.000.000 evrov ocenjujemo, da je sklad v tem letu izplačal 3.606.036 evrov⁹⁶.

Iz Evalvacije zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov⁹⁷ in letnih poročil sklada je razvidno, da se je prek javnega razpisa za vzpodbude iz leta 2005 zaposlilo skupaj 107 invalidov, iz leta 2006 227, iz leta 2007 570 ter iz leta 2008 716 invalidov (za leto 2009 nismo prejeli

⁹⁵ Sklad ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil za prejemnike vzpodbud iz javnega razpisa za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2008. Navedeni podatek izhaja iz poslovnega poročila sklada za leto 2008, za katerega pa obstaja tveganje, da je napačen.

⁹⁶ Sklad ni predložil verodostojne dokumentacije, ki bi izkazovala, kakšen je dejanski znesek nakazil za prejemnike vzpodbud iz javnega razpisa za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letu 2009. Navedeni podatek izhaja iz poslovnega poročila sklada za leto 2009, za katerega pa obstaja tveganje, da je napačen.

⁹⁷ Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča, Ljubljana, 29. 3. 2009. V delovni skupini je sodeloval tudi sklad.

podatka o številu zaposlenih invalidov iz javnega razpisa za vzpodbude), kar pomeni, da so ti javni razpisi uspešna vzpodbuda delodajalcem, da zaposlijo invalide.

Ne glede na to je treba pri oceni uspešnosti finančnih vzpodbud delodajalcem za zaposlitev invalidov upoštevati tudi dejstvo, da sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, ki bi podrobneje določali postopke izvedbe javnih razpisov (povezava s točkama 2.2.1 in 3.2.8.1), in dejstvo, da sklad v postopku javnega razpisa za finančne vzpodbude 2008 pri nobenem od prijaviteljev ni preveril, ali so izpolnjevali enega izmed pogojev iz javnega razpisa (povezava s točko 2.2.1.8.2), pri izplačevanju sredstev iz javnega razpisa za finančne vzpodbude 2009 pa je posameznim prijaviteljem namesto v tridesetih dneh po podpisu pogodb, kot je bilo določeno v javnem razpisu, pogodbeni znesek izplačeval postopno, ne da bi to možnost opredelil vnaprej (povezava s točko 2.2.1.8.3).

3.2.9 Organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide

Sklad je v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 opredelil organizacijo izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide. Ob tem je navedel posamezne aktivnosti, vendar teh ni določil dovolj podrobno. Sklad ni navedel, kakšne naj bi bile teme izobraževanj in delavnic, terminski načrt izvedbe, število izobraževanj, ki naj bi jih izvedel oziroma se udeležil, s katerimi institucijami bi izvedel posamezna izobraževanja oziroma delavnice in drugo.

Eden izmed ukrepov za doseg petega cilja Akcijskega programa za invalide 2007–2013, za katerega je med nosilci določen tudi sklad, je vzpostavljane programov izobraževanja, ozaveščanja in obveščanja za delodajalce. Sklad je kot enega izmed dolgoročnih ciljev navedel izvajanje izobraževanja delodajalcev o ravnanju z invalidi na delovnem mestu, in sicer v sodelovanju s pristojnimi institucijami, ter seznanjanje delodajalcev in invalidov o finančnih vzpodbudah pri zaposlovanju invalidov. Za leti 2008 in 2009 je načrtoval, da naj bi sodeloval na seminarjih, delavnicah, okroglih mizah, da bi dosegel večjo prepoznavnost sklada in ZZRZI ter finančnih vzpodbud pri zaposlovanju invalidov. Predvsem naj bi bila pomembna organizacija strokovnih srečanj za delodajalce, kjer bi ti pridobili ustrezno znanje za obravnavo pri njih zaposlenih invalidov. Sklad naj bi obenem skrbel za izobraževanje zavezancev za plačilo prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, invalidskih podjetij in zaposlitvenih centrov ter organiziral motivacijske delavnice za invalide. Za leto 2009 je sklad načrtoval izvedbo analitičnega pregleda aktualnih možnosti izobraževanja in zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji ter pripravo izhodišč za izdelavo teoretičnega koncepta modela celovitega povezovanja izobraževanja in zaposlovanja invalidov v Republiki Sloveniji.

Sklad je v poslovnem poročilu za leto 2008 navedel, da je izvedel izobraževalni seminar za prikaz postopkov za elektronsko vlaganje zahtevkov na skladu, da je pripravil predavanja posameznim skupinam delodajalcev in drugim na srečanjih, konferencah, okroglih mizah ter sodeloval pri drugih tovrstnih aktivnostih, vendar to niso bila izobraževanja in motivacijske delavnice, kot jih je načrtoval. V letu 2009 sklad ni izvajal načrtovanih aktivnosti v okviru izobraževanj, kar naj bi bilo predvsem posledica kadrovskega pomanjkanja zaposlenih na skladu.

Poročila o izvajanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 pripravi komisija, ki jo je imenovala vlada, sprejme pa jih vlada. Komisija, ki jo sestavljajo predstavniki resornih ministrstev (tudi Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve), ZRSZ, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZVS),

ZPIZ, strokovnih organizacij in Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije, v letih 2007⁹⁸, 2008⁹⁹ in 2009¹⁰⁰ ni posebej poročala o delu sklada pri izvajanju petega cilja Akcijskega programa za invalide 2007–2013, pri katerem je sklad eden izmed nosilcev.

Priporočilo Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo naj vladi predlaga dopolnitev Akcijskega programa za invalide 2007–2013, kjer naj se pri ciljnih navede, kateri od nosilcev cilja je odgovoren za izvedbo posameznega ukrepa, ali/in v poročilih o izvajanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 poroča o izvajanju ukrepov vseh nosilcev, ki so navedeni za izvedbo posameznega cilja ali navede razlog, zakaj (če) jih ti niso dosegli.

3.3 Učinkovitost sklada pri izvajanju nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje

Učinkovitost sklada smo presojali s pregledom virov (vložkov), procesov in učinkov pri izvajanju nalog sklada pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in pri dodeljevanju finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov.

3.3.1 Učinkovitost izvajanja nalog sklada pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Če zavezanec za izpolnitev kvote zaposlovanja invalidov ne zaposli ustrezne kvote invalidov, mora v sklad mesečno ob izplačilu plač vplačati prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Zavezanec ima tudi možnost, da kvoto izpolni nadomestno s sklenitvijo pogodbe o poslovnem sodelovanju z zaposlitvenim centrom oziroma invalidskim podjetjem. Sklad mora delodajalce, ki kvote ne izpolnijo in ki ne vplačajo prispevka pravočasno, pisno pozvati (opomin), da v naknadno določenem roku plačajo prispevek skupaj z zamudnimi obrestmi. Če delodajalec svojih obveznosti ne plača in ne dokaže, da ni zavezanec za plačilo, sklad izda odločbo o obveznosti plačila. Za izterjavo je pristojna DURS. Če se delodajalec odloči, da bo kvoto izpolnil nadomestno, to napove za največ 12 mesecev s pogodbo o poslovnem sodelovanju, ki jo pošlje na sklad. Če kvote tudi na ta način ne izpolni v celoti, mora mesečno plačati v sklad sorazmerni prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.¹⁰¹

3.3.1.1 Interni akti za vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in za nadomestno izpolnitev kvote

Sklad mora pri prejemanju vplačil in ravnanju ob neplačevanju prispevka ter pri ravnanju ob nadomestnih izpolnitvah kvote upoštevati določila ZZRI in Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov. Sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, v katerih bi podrobneje opredelil postopke za vplačevanje prispevka, za ravnanje, kadar prispevki niso plačani, ter za ugotavljanje nadomestne izpolnitve kvote. Sklad je z Direktoratom za invalide Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve 5. 12. 2008 sprejel Protokol o

⁹⁸ Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letu 2007 je sprejela vlada 18. 6. 2008.

⁹⁹ Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letu 2008 je sprejela vlada 16. 4. 2009.

¹⁰⁰ Poročilo o uresničevanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 v letu 2009 je sprejela vlada 26. 8. 2010.

¹⁰¹ 64., 65. člen ZZRI, Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov.

izvajanju določb ZZRZI o plačilu prispevka zaradi neizpolnjevanja kvote, v katerem sta določila postopek izdaje opominov, odločb in pritožb delodajalcev. Sklad je za postopek nadomestnega izpolnjevanja kvote uporabljal interni postopek kroženja dokumentov, v katerem je opisano ravnanje s prejeto dokumentacijo zavezancev za izpolnitev kvote in izdajanje ustreznih aktov sklada. Takšnega opisa za vplačila in ravnanje, kadar prispevki niso bili plačani, sklad ni imel.

Priporočilo skladu

Sklad naj v splošnih pogojih poslovanja podrobneje opredeli postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in nadomestnega izpolnjevanja kvote. Poleg tega naj tudi sprejme navodilo o postopku vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, v katerem bo opisal postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in ravnanja, kadar prispevek ni plačan (izpolnjevanje vseh pogojev za izpolnitev kvote oziroma za plačilo prispevka iz ZZRZI in Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, kroženje dokumentov in določitev odgovornih oseb za posamezno fazo pri vplačevanju prispevka, spremljanje plačil in ravnanje ob neplačilu), s čimer bo zagotovil pravilno, jasno, pregledno in učinkovito vplačevanje prispevka.

3.3.1.2 Podatki za pobiranje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Na podlagi 66. člena ZZRZI sklad od ZZZS mesečno pridobiva podatke o prijavi in odjavi zaposlenih invalidov pri posameznih delodajalcih, ZZZS pa na podlagi 90. člena ZZRZI za podatke o zavarovanih, vključenih v zdravstveno zavarovanje, vodi tudi evidenco o tem, ali je zavarovanec invalid, kot določa 3. člen ZZRZI¹⁰². Podatke o vseh registriranih družbah v Sloveniji sklad pridobiva od AJPES, o datumu izplačila plač pri zavezancih za izpolnitev kvote zaposlovanja invalidov pa pri DURS. Na podlagi pridobljenih podatkov sklad pripravi obračun kvote pri vseh zavezancih in nadzira izpolnjevanje dolžnosti zaposlovanja invalidov. Sklad že nekaj let seznanja nadzorni svet, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in poroča tudi v svojih letnih poročilih o tem, da podatki, ki jih ZZZS posreduje skladu, niso točni. ZZZS naj bi imel kot invalide prijavljene tudi osebe, ki takšnega statusa nimajo, poleg tega pa naj bi obstajale razlike med kadrovskimi evidencami delodajalcev in uradnimi evidencami ZZZS, ki so podlaga za ugotavljanje obveznosti. Če invalidov ni v evidencah ZZZS, jih sklad ne more prišteti v kvoto zaposlovanja invalidov pri posameznem delodajalcu.

Priporočilo Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo naj pozove ZZZS, da uskladi svoje evidence s kadrovskimi evidencami delodajalcev, poleg tega pa naj oblikuje ustrezen rešitev za primere, ko sklad ugotovi, da se kadrovske evidence delodajalcev in uradne evidence ZZZS ne ujemajo.

¹⁰² V skladu s 3. členom ZZRZI je invalid oseba, ki pridobi status invalida po ZZRZI ali po drugih predpisih, in oseba, pri kateri so z odločbo pristojnega organa ugotovljene trajne posledice telesne ali duševne okvare ali bolezni in ima zato bistveno manjše možnosti, da se zaposli ali ohrani zaposlitev ali v zaposlitvi napreduje.

3.3.1.3 Vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Delodajalci, ki ne izpolnijo kvote zaposlovanja invalidov, morajo mesečno plačati v sklad prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Če tega ne storijo, jih sklad pisno pozove, da plačajo prispevek skupaj z zamudnimi obrestmi v naknadno določenem roku (opomini), in če tega ne plačajo tudi v tem roku, jim sklad izda odločbo o obveznosti plačila. Sklad neplačnikom ni pošiljal opominov in izdajal odločb in podatkov tudi ni posredoval DURS za izterjavo plačil (povezava s točko 3.2.1). To je vplivalo na manjši pobrani prispevek, ki je bil v letu 2009 za 11 odstotkov manjši kot v letu 2008, terjatve iz neplačanega prispevka pa so 31. 12. 2009 znašale 11.422.712 evrov, kar predstavlja 73 odstotkov prejetega prispevka v letu 2009.

Ocenjujemo, da sklad pri pobiranju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ni bil učinkovit, saj poleg manjkajočih splošnih pogojev poslovanja, ki bi podrobneje opredeljevali postopek vplačevanja prispevka (povezava s točkama 2.2.1 in 3.3.1.1), ni izvajal zakonsko določenih nalog ob neplačevanju prispevka, čeprav je to ena izmed njegovih glavnih nalog. S tem je omogočil, da so delodajalci vplačali manjši znesek prispevka, kot bi ga morali.

Opuščanje nalog sklada pri pobiranju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov vpliva na to, da sklad iz tega vira ne more več v celoti zagotavljati sredstev za izvajanje nalog, za katere je bil ustanovljen. Prikazani presežek prihodkov nad odhodki iz namenskih sredstev je 31. 12. 2008 znašal 7.753.760 evrov, 31. 12. 2009 pa je zaradi presežka odhodkov nad prihodki iz namenskih sredstev v letu 2009 v znesku 5.442.178 evrov znašal le še 2.311.582 evrov. Sklad je za leto 2010 načrtoval vplačani prispevek v znesku 13.000.000 evrov, finančne vzpodbude pa naj bi znašale skupaj 17.150.000 evrov. Dejanski primanjkljaj iz namenskih sredstev je v letu 2010 znašal 2.244.714 evrov, ki ga je sklad pokril iz presežka prihodkov nad odhodki iz preteklih let. Presežek prihodkov nad odhodki iz namenskih sredstev je 31. 12. 2010 znašal le še 66.869 evrov.

Na obseg vplačil iz prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov vpliva tudi izpolnjevanje pogodb o poslovnem sodelovanju zavezancev, ki so se odločili, da kvoto izpolnijo nadomestno. Nadomestna izpolnitev kvote vpliva na manjši priliv iz vplačanega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov za približno 40 odstotkov¹⁰³, obenem pa naj bi predstavljala pomemben mehanizem za invalidska podjetja in zaposlitvene centre. Od vseh napovedi za nadomestno izpolnitev kvote naj bi jih bilo od 15 do 25 odstotkov nerealiziranih¹⁰⁴, kar bi glede na evidentirane terjatve iz neplačanega prispevka zaradi neizpolnjevanja nadomestne izpolnitve kvote, ki so 31. 12. 2009 znašale 8.920.939 evrov, lahko predstavljalo od 1.338.141 evrov do 2.230.235 evrov več vplačanega prispevka le iz nerealiziranih pogodb o poslovnem sodelovanju. Ne glede na določilo 65. člena ZZRZI in 13. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, ki določata, da mora delodajalec, ki kvote ne izpolni, mesečno plačati v sklad sorazmerni prispevek, je sklad na podlagi 12. člena Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov, ki določa letno poročanje zavezancev o nadomestni izpolnitvi kvote, lahko le enkrat letno preverjal, ali zavezanci kvoto izpolnijo nadomestno ali ne (povezava s točkama 2.2.1.2.b in 3.2.2). Posledica dejstva, da

¹⁰³ Evalvacija zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov, Inštitut za rehabilitacijo, Razvojni center za zaposlitveno rehabilitacijo, Ljubljana, marec 2009.

¹⁰⁴ Iz Evalvacije zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov izhaja, da je nerealiziranih 15 odstotkov napovedi za nadomestno izpolnitev kvote, iz poslovnega in finančnega načrta sklada za leto 2009 in letnega poročila sklada za leto 2009 pa je mogoče ugotoviti, da naj bi jih bilo 25 odstotkov.

Uredba o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov določa le letno poročanje zavezancev o nadomestni izpolnitvi kvote, sklad pa med letom tega ne more preverjati, je manjši priliv iz vplačanega prispevka za zaposlovanje invalidov, ki je bil v letu 2009 po naši oceni manjši za 1.338.141 evrov do 2.230.235 evrov.

Sklad bi ob opravljenih nadzorih, ki jih je izvajal v letu 2008, moral od delodajalcev, ki pogodb o poslovnem sodelovanju niso izpolnili oziroma jih niso izpolnili v celoti, zahtevati vplačilo sorazmernega dela prispevka, pa tega ni storil (povezava s točkama 2.2.1.2.c in 3.2.2). Poleg mesečnega preverjanja realizacije napovedane nadomestne izpolnitve kvote bi moral sklad izvajati tudi nadzore nad izpolnitvijo pogodb o poslovnem sodelovanju iz 82. člena ZZRZI.

Sklad je v letnih poročilih opozarjal na težave pri izvajanju nadomestne izpolnitve kvote¹⁰⁵. Te naj bi bile predvsem v pritisku zavezancev za izpolnitev kvote k sklepanju pogodb o poslovnem sodelovanju, nejasna določitev in izračun stroškov dela, ki se priznavajo pri tem, slaba realizacija pogodb in druge. Zaradi težav pri izpolnjevanju nadomestnega izpolnjevanja kvote je sklad že v letu 2007 Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve predlagal, da nadomestno izpolnitev kvote ukine ali omeji. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je skladu odgovorilo, da namerava pri pripravi sprememb in dopolnitev ZZRZI upoštevati priporočila in stališča sklada. Iz predloga sprememb in dopolnitev ZZRZI z 21. 4. 2011 je razvidna dopolnitev določbe o nadomestni izpolnitvi kvote.

Priporočilo Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Glede na navedene ugotovitve pri izvajanju nadomestne izpolnitve kvote in ugotovitve, opisane v točkah 2.2.1.2 in 3.2.2, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev določb ZZRZI in Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov upošteva ugotovitve računskega sodišča, predloge sklada in predloge iz Evalvacije zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov ter v obeh predlogih predpisov podrobneje opredeli postopek za nadomestno izpolnitev kvote (napoved nadomestne izpolnitve kvote, opredelitev stroškov dela oziroma drugih stroškov, ki bi se upoštevali kot priznani stroški, mesečno poročanje o izpolnitvi pogodbenih obveznosti za nadomestno izpolnitev kvote, postopek plačila sorazmernega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, če zavezanec nadomestne kvote ne izpolni oziroma jo izpolni le delno, in drugo).

3.3.2 Učinkovitost dodeljevanja finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov

Denarna sredstva, ki jih pridobi s plačilom zaradi neizpolnjevanja kvote (prispevek), sklad uporabi za financiranje vzpodbud za zaposlovanje invalidov. Vzpodbude za zaposlovanje invalidov so določene v ZZRZI, poleg tega pa je sklad objavljaj javne razpise kot druge vzpodbude na področju zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje.

Sklad je v letih 2008 in 2009 priznaval oziroma dodeljeval naslednje finančne vzpodbude:

- subvencioniranje plač invalidom;
- dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote;

¹⁰⁵ Enake so tudi ugotovitve v Evalvaciji zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov.

- oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto;
- plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju;
- finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov.

3.3.2.1 Interni akti za dodeljevanje finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov

Pri dodeljevanju finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov je sklad upošteval določila ZZRZI in druge podzakonske predpise. Sklad bi moral postopke dodeljevanja vzpodbud opredeliti v splošnih pogojih poslovanja, česar ni storil (povezava s točko 2.2.1). To je vplivalo tudi na pomanjkljivosti v izvedenih postopkih pri dodeljevanju finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov prek javnih razpisov (povezava s točko 2.2.1.8).

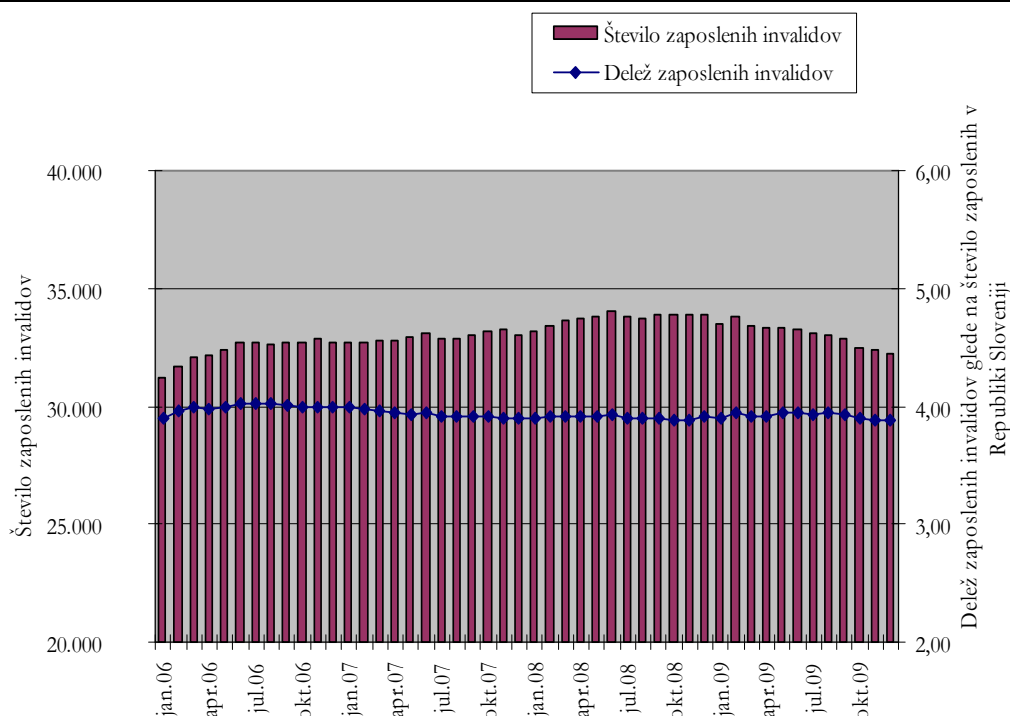
3.3.2.2 Vpliv dodeljevanja finančnih vzpodbud na vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje

Sklad je z Inštitutom za rehabilitacijo sodeloval pri pripravi Evalvacije zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov, katere namen je bil ugotoviti stanje in probleme pri dodeljevanju finančnih vzpodbud za zaposlovanje invalidov, ugotoviti učinke posamezne vzpodbude, priprava predlogov v okviru posamezne vzpodbude ter priprava predlogov za spremembe in dopolnitve ZZRZI.

Inštitut za rehabilitacijo je ugotovil tudi, da ima uvedba kvotnega sistema in dodeljevanje finančnih vzpodbud pozitivne učinke na zaposlovanje invalidov. V evalvaciji so podani predlogi za izboljšanje tako pri doseganju kvote (posebej pri nadomestnem izpolnjevanju kvote) kot tudi pri dodeljevanju finančnih vzpodbud. Inštitut posebej pozitivno ocenjuje vsakoletni razpis za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in predlaga, da bi bil razpis odprtega značaja. Svoj predlog utemeljuje s povečanjem števila zaposlenih invalidov, saj se je iz javnega razpisa za vzpodbude iz leta 2005 zaposlilo skupaj 107 invalidov, iz leta 2006 227, iz leta 2007 570 ter iz leta 2008 716 invalidov, vendar naj bi bila večina teh zaposlenih za napovedano obdobje za 12 oziroma 24 mesecev, manj pa je dolgotrajnih zaposlitev za nedoločen čas, ki pomenijo ohranjanje delovnih mest.

Na sliki 3 predstavljamo gibanje števila zaposlenih invalidov oziroma deleža glede na celotno število zaposlenih v Republiki Sloveniji od januarja 2006 do decembra 2009.

Slika 3: Število in delež zaposlenih invalidov glede na celotno število zaposlenih v Republiki Sloveniji od januarja 2006 do decembra 2009



Viri: letna poročila sklada od leta 2006 do 2009.

S slike 3 je razvidno, da je bilo število zaposlenih invalidov od januarja 2006 do decembra 2009 od 31.205 (januar 2006) do 34.010 (junij 2008). Delež zaposlenih invalidov v primerjavi s številom vseh zaposlenih pa je bil med 3,88 odstotka (oktober 2008, november 2009) in 4,03 odstotka (julij 2006), torej se je spreminjal za največ 0,15 odstotne točke. Januarja 2006 je delež zaposlenih invalidov znašal 3,91 odstotka, decembra 2009 pa 3,89 odstotka. Ugotavljamo, da se število zaposlenih invalidov oziroma njihov delež glede na število vseh zaposlenih v Republiki Sloveniji v štirih letih nista bistveno spreminjala oziroma večala. Če kot cilj delovanja sklada upoštevamo ohranjanje delovnih mest za invalide, so se kvotni sistem in dodeljevanje vzpodbud pri tem izkazali za učinkovite, vendar pa ne moremo oceniti, ali je na ohranjanje števila oziroma deleža zaposlenih invalidov z izvajanjem svojih nalog vplival sklad in v kolikšnem obsegu in v kolikšnem obsegu je na to vplivalo delovanje drugih institucij in družbeno-ekonomskih dejavnikov.¹⁰⁶

¹⁰⁶ V prilogi 3 tega poročila je navedeno število vseh zaposlenih, število zaposlenih invalidov in delež zaposlenih invalidov med vsemi zaposlenimi v Republiki Sloveniji od januarja 2006 do decembra 2009.

3.4 Sklepne ugotovitve glede delovanja sklada kot javnega sklada

Iz pregleda pravnih aktov, ki opredeljujejo poslovanje sklada kot javnega sklada in kot osebo javnega prava, ki je bila ustanovljena za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje, drugih podlag za izvajanje nalog sklada in ugotovitev pri delovanju sklada v letih 2008 in 2009, računsko sodišče ocenjuje, da javni sklad ni primerna pravnoorganizacijska oblika.

ZJS iz leta 2000 je določal, da se javni sklad lahko ustanovi v eni izmed treh možnih oblik, in sicer kot javni finančni sklad, javni nepremičninski sklad ali javna ustanova. Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov je bil ustanovljen kot javni finančni sklad. Po ZJS je bil namen ustanovitve javnega finančnega sklada vzpodbujanje razvoja na določenem področju, in sicer z dajanjem kreditov oziroma poroštev in drugih oblik vzpodbujanja razvoja, oziroma za druge namene, določene z zakonom. Po 6. členu ZJS so morali javni finančni skladi v svojih splošnih pogojih poslovanja med drugim posebej določiti merila pri dodeljevanju kreditov oziroma poroštev ali drugih ugodnosti, poglavje 6.5 v členih 39 do 42 pa je vsebovalo posebne določbe za javne finančne sklade glede obvladovanja, spremljanja in ocenjevanja kreditnih tveganj zaradi dajanja kreditov oziroma poroštev. Prav namen, za katerega je bil sklad ustanovljen, je drugačen od opredelitve namena ustanovitve javnega finančnega sklada po ZJS, kakor tudi dejavnost, ki jo po ZZRZI sklad izvaja.

ZJS-1 iz leta 2008 treh oblik javnega sklada, kot jih je določal ZJS, ne opredeljuje več, temveč namen ustanovitve javnega sklada tesno povezuje z namenskim premoženjem, s katerim javni sklad razpolaga in ki ga ustanovitelj nameni za doseganje namena javnega sklada. ZJS-1 je povečal vrednost namenskega premoženja, ki ga mora ustanovitelj zagotoviti javnemu skladu. Javnim skladom, katerih ustanovitelj je država, mora ustanovitelj zagotoviti namensko premoženje v vrednosti najmanj 30.000.000 evrov¹⁰⁷, z vplačilom namenskega premoženja v kapital javnega sklada pa javni sklad postane lastnik namenskega premoženja. Če se vrednost kapitala javnega sklada zmanjša pod 30.000.000 evrov, je to po 46. členu ZJS-1 razlog za prenehanje javnega sklada. ZJS-1 v 53. členu opredeljuje, da se javni skladi, ki pogoja najmanjše vrednosti namenskega premoženja ne izpolnjujejo, bodisi pripojijo drugi pravni osebi javnega prava ali se preoblikujejo v javni zavod, javno agencijo ali ustanovo, če izpolnjujejo zakonske pogoje za preoblikovanje v eno izmed teh oblik. Za sklad je v 54. členu ZJS-1 določena izjema, da se minimalna vrednost namenskega premoženja oziroma kapitala zanj ne uporablja in da po uveljavitvi ZJS-1 nadaljuje z delom kot javni sklad ne glede na vrednost kapitala. Sklad je 31. 12. 2009 izkazal kapital v znesku 1.594.684 evrov, ki je enak že od ustanovitve sklada. V vseh letih ustanovitelj ni povečeval ali zmanjševal vrednosti namenskega premoženja (povezava s točko 2.2.2). Glavna dejavnost sklada po ZZRZI je vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanje delovnih mest zanje, in sicer prek priznavanja in dodeljevanja različnih vrst finančnih spodbud iz vplačanega prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ne pa gospodarjenje z namenskim premoženjem na takšen način, da bi ohranjal namensko premoženje.

Računsko sodišče tudi meni, da bi morali posebni zakoni, ki ustanavljajo posamezno pravno osebo javnega prava (npr. ZZRZI), upoštevati temeljna določila splošnih zakonov, ki opredeljujejo obliko osebe javnega prava (javnega sklada, javne agencije, javnega zavoda idr.) in pri tem paziti, da tam, kjer odstopajo od splošnih predpisov, ne ustvarjajo nerazumnih in neutemeljenih nasprotij z ureditvijo v splošnem predpisu.

¹⁰⁷ Po ZJS je bila minimalna vrednost namenskega premoženja 15.000 tisoč tolarjev oziroma 62.594 evrov.

Ocenjujemo, da bi bilo treba definirati sklad kot drugačno pravnoorganizacijsko obliko osebe javnega prava, ki bo v skladu s krovnim zakonom (ZJS-1) oziroma tako, ki bo primerna za uresničevanje namena in opravljanje dejavnosti, kakor so določeni v ZZRZI.

Priporočilo Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve

Ministrstvo naj prouči, katera oblika osebe javnega prava bi bila najprimernejša za izvajanje nalog, ki jih sedaj opravlja sklad.

4. MNENJE

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Revidirali smo pravilnost poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu poslovanja, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, v letih 2008 in 2009.

4.1.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Negativno mnenje

Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ni posloval v skladu s predpisi, ker:

- ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, s čimer ni izpolnil obveznosti iz Zakona o javnih skladih iz leta 2000 oziroma Zakona o javnih skladih iz leta 2008 – točka 2.2.1;
- delodajalcev, ki niso pravočasno plačali prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ni pozival k plačilu prispevka z zamudnimi obrestmi in tudi ni izdajal odločb o obveznosti plačila prispevka, kar je v nasprotju z Zakonom o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov – točka 2.2.1.1.a;
- pri odločanju o prijavi zavezancev za nadomestno izpolnitev kvote ni upošteval določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, zaradi česar je ravnal v nasprotju z Zakonom o splošnem upravnem postopku – točka 2.2.1.2.a;
- ob ugotovljenih nepravilnostih pri dveh napovedanih nadomestnih izpolnitvah kvote bi moral izdati pozive oziroma odločbe o obveznosti plačila prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, česar ni storil, kar je v nasprotju z Zakonom o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov in Uredbo o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov – točka 2.2.1.2.c;
- za sofinanciranje je izbral program v pogodbeni vrednosti 23.540 evrov, za katerega je v letu 2009 izplačal 11.770 evrov, čeprav vloga za pridobitev sredstev ni vsebovala vse dokumentacije, navedene v objavljenem javnem razpisu – točka 2.2.1.8.1.a;
- za tri programe je potrdil podaljšanje izvedbe programov po roku, ki je bil v javnem razpisu določen za dokončanje programov – točka 2.2.1.8.1.d;
- za tri potrjene programe ni nakazal sredstev v roku, določenem v javnem razpisu – točka 2.2.1.8.1.e;
- sofinanciral je finančne vzpodbude za zaposlitev invalidov, ne da bi preveril, ali prijavitelji izpolnjujejo vse pogoje iz javnega razpisa – točka 2.2.1.8.2;
- presežka iz upravljanja z namenskim premoženjem ni ugotavljal in izkazoval ločeno, kot določa Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.2.2.b;

- Vladi Republike Slovenije ni predlagal v sprejem odločitve glede uporabe presežka iz sredstev za delo sklada, obenem pa za financiranje svojega delovanja ni najprej predlagal, da se porabi presežek prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo iz preteklih let, temveč je od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve zahteval vsa načrtovana sredstva, kar je v nasprotju z Zakonom o javnih skladih – točka 2.2.3.a;
- sredstev za plače zaposlenim, ki jih je zahteval od Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, ni določal mesečno glede na dejanske potrebe, kot je bilo določeno v pogodbah o financiranju, sklenjenih z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve – točka 2.2.3.e;
- pri izračunu višine dela plače za delovno uspešnost direktorici za leti 2006 in 2007 ni upošteval pravilne osnove iz Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju, zaradi česar je direktorici v letu 2008 izplačal del plače za delovno uspešnost za leto 2006 za 318 evrov prenizek znesek, v letu 2009 za leto 2007 pa za 553 evrov previsok znesek – točka 2.2.4.1;
- osmim javnim uslužbencem je do prehoda na nov plačni sistem izplačeval plačo z višje določenimi osnovnimi količniki in izplačeval dodatke, do katerih niso bili upravičeni, pri čemer je ravnal v nasprotju z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti oziroma Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji, eni javni uslužbenki od teh pa je izplačeval plačo z višje določenim osnovnim količnikom, čeprav ni izpolnjevala vseh pogojev za napredovanje, kar je v nasprotju z Zakonom o javnih uslužbencih – točke 2.2.4.2.a, 2.2.4.2.b in 2.2.4.2.c;
- ob prevedbi plač je javne uslužbenke uvrstil na delovna mesta, ki niso bila določena v aktu o sistemizaciji delovnih mest, kar je v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.4.3.a;
- javna uslužbenka, ki ni izpolnjevala pogoja za napredovanje iz Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, je kljub temu napredovala – točka 2.2.4.3.b;
- javni uslužbenki je obračunal in izplačal dodatek za znanstveni magisterij v skupnem znesku 1.000 evrov, kar je v nasprotju s Kolektivno pogodbo za javni sektor – točka 2.2.4.3.c;
- javnim uslužbencem je izplačal del plače za delovno uspešnost v skupnem znesku 3.079 evrov, ne da bi delovno uspešnost ugotavljal na podlagi sprejetih meril za njeno izplačevanje (do prehoda na nov plačni sistem), oziroma ne da bi ugotavljal, ali uslužbenci dosegajo kriterije za določitev dela plače za redno delovno uspešnost iz Kolektivne pogodbe za javni sektor (po prehodu na nov plačni sistem) – točki 2.2.4.2.d in 2.2.4.3.d;
- javnim uslužbencem je v letu 2009 izplačal 5.598 evrov za plačilo delovne uspešnosti za povečan obseg dela, ne da bi ugotovil, ali je imel na voljo sredstva iz prihrankov sredstev za plače, ki so nastali zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela, zaradi nezasedenih delovnih mest in drugih razlogov, kar je v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju – točka 2.2.4.3.e;
- javni uslužbenki nista izpolnjevali pogoja za opravljanje dela na delovnem mestu, kar je v nasprotju z Zakonom o delovnih razmerjih in Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest – točki 2.2.4.4.a in 2.2.4.4.b;
- naročilo storitev za izvedbo finančno računovodskih storitev je oddal v več ločenih sklopih in v letu 2009 izplačal 11.527 evrov, s čimer se je izognil oddaji naročila po določitih Zakona o javnem naročanju – točka 2.2.4.5.a;
- pri oddaji naročil za izvajanje računovodskih storitev, opravljanje nadzora nad dodeljevanjem pravic in vzpodbud za zaposlovanje invalidov ter za vodenje postopkov izterjave v postopku zbiranja ponudb ni preveril, ali pridobljene ponudbe izpolnjujejo vse zahtevane pogoje, kar je v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju; izplačila za izvedbo teh storitev so v letih 2008 in 2009 znašala skupaj 99.789 evrov – točka 2.2.4.5.b;

- izvajanje nalog samostojnih podjetnic, ki so za sklad izvajale računovodske storitve, postopke izterjave, storitve nadzora in tajniška opravila, ima znake delovnega in ne obligacijskega razmerja, kot ga je obravnaval sklad, kar je v nasprotju z Zakonom o delovnih razmerjih – točka 2.2.4.5.c.

Menimo, da je bilo poslovanje Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v letih 2008 in 2009 zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in usmeritvami.

4.1.2 Mnenje o pravilnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

Mnenje s pridržkom

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ni poslovalo v skladu s predpisi, ker:

- pri financiranju delovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ni upoštevalo presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo sklada iz preteklih let, temveč je iz državnega proračuna zagotovilo sredstva za financiranje delovanja sklada v celoti, kar je v nasprotju z Zakonom o javnih skladih – točka 2.2.3.a.

Razen vpliva ugotovljene nepravilnosti na pravilnost poslovanja, ki jo navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, v vseh pomembnih pogledih poslovalo v skladu s predpisi in usmeritvami.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

4.2.1 Mnenje o smotrnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

V reviziji smotrnosti poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov smo revidirali uspešnost in učinkovitost poslovanja pri izvajanju nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje za leti 2008 in 2009.

Uspešnost smo ocenjevali tako, da smo odgovorili na vprašanja, ali je Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ustrezno načrtoval aktivnosti za vzpodbujanje razvoja zaposlovanja invalidov, ali so bili uresničeni cilji za izvedbo nalog Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov pri vzpodbujanju razvoja zaposlovanja invalidov in ohranjanja delovnih mest zanje ter ali je Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ustrezno in popolno poročal o uresničevanju zastavljenih ciljev in v kolikšni meri.

Menimo, da je Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v poslovnih in finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 jasno določil cilje oziroma aktivnosti za njihovo doseganje pri naslednjih ciljih: vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, preverjanje nadomestne izpolnitve kvote

zavezancev za izpolnitev dolžnosti zaposlovanja invalidov, subvencioniranje plač invalidom, dodeljevanje nagrad delodajalcem za preseganje kvote, oprostitvev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za invalide, ki jih delodajalci zaposlujejo nad predpisano kvoto, plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju in finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov in sofinanciranje eksperimentalnih in razvojnih programov, ki vzpodbujajo zaposlovanje invalidov. Za cilja *izvedba javnega natečaja za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov in organizacija izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide* pa ni jasno določil ciljev, načina merjenja doseganja ciljev oziroma potrebnih aktivnosti za doseg ciljev.

Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov v letih 2008 in 2009 ni dosegel ciljev pri *vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov*, saj ni izvajal svojih nalog ob neplačilih prispevka in tudi ni izvajal posebnih nadzorov nad izpolnjevanjem kvote za zaposlovanje invalidov, zaradi česar je bil v sklad vplačan prispevek v manjšem znesku, kot ga je načrtoval.

Sklad ni opravljal nadzora nad izpolnitvijo pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi *nadomestne izpolnitve kvote* za pogodbe v letih 2008 in 2009, kot je načrtoval.

Sklad v letih 2008 in 2009 pri vzpodbudah *plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo in plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju* ni dosegel načrtovanih ciljev. Izplačal je bistveno manj sredstev, kot jih je predvidel, kar je lahko posledica tako slabega načrtovanja kot manjšega zanimanja za ti vrsti vzpodbud. Če bi se vzpostavil sistem nadzora in izvedli ustreznimi korektivni ukrepi, bi lahko po naši oceni bolje obvladoval obe tveganji.

Sklad tudi ni uspešno izpeljal *sofinanciranja programov na podlagi javnega razpisa za eksperimentalne programe iz leta 2007*, saj ni dosegel načrtovanih ciljev pri izplačilu predvidenih sredstev. Na uspešnost tega javnega razpisa in *javnih razpisov za finančne vzpodbude delodajalcem za zaposlitev invalidov v letih 2008 in 2009* je – poleg tega, da sklad ni dovolj jasno opredelil meril za izbor programov, načina določitve sofinanciranja, ni vnaprej opredelil možnosti podaljšanja izvedbe programov, upravičene stroške in načina izplačevanja sredstev –, lahko vplivalo tudi dejstvo, da sklad ni sprejel splošnih pogojev poslovanja, v katerih bi natančneje določil obvezne faze izvajanja programov in elemente posameznih ukrepov/instrumentov za izvajanje vzpodbud.

V letih 2008 in 2009 aktivnosti v okviru *organizacije izobraževanj za delodajalce ter motivacijskih delavnic za invalide* ni izvajal, čeprav jih je načrtoval.

Učinkovitost poslovanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov smo ocenjevali tako, da smo odgovorili na vprašanja, ali je Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov zagotovil učinkovito vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in ali je učinkovito dodeljeval finančne spodbude za zaposlovanje invalidov.

Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov *ni sprejel splošnih pogojev poslovanja*, v katerih bi podrobneje opredelil postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, ravnanja ob neplačilih prispevka ter ugotavljanja nadomestnega izpolnjevanja kvote, s čimer bi zagotovil pravilno, jasno, pregledno in učinkovito vplačevanje prispevka ter realizacijo pogodb o poslovnem sodelovanju za nadomestno izpolnjevanje kvote.

Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov *ni posredoval pozivov oziroma odločb za plačilo prispevka*, zaradi česar Davčna uprava Republike Slovenije ni mogla izvajati izterjave plačil, in je bil vplačani prispevek v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 manjši za 1.998.147 evrov oziroma za 11 odstotkov, terjatve iz neplačanega prispevka pa so 31. 12. 2009 znašale 11.422.712 evrov, kar predstavlja 73 odstotkov vplačanega prispevka v letu 2009.

Pri ugotovljenih nepravilnostih pri opravljanju nadzorov nad *nadomestnim izpolnjevanjem kvote* od delodajalcev, ki kvote nadomestno niso izpolnili (v celoti), ni zahteval vplačila sorazmernega dela prispevka.

Po naši oceni bi bilo lahko vplačevanje prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in dodeljevanje finančnih spodbud za zaposlovanje invalidov bolj učinkovito. Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov je namreč s tem, ko *ni sprejel splošnih pogojev poslovanja*, povečal tveganje, da vplačevanje prispevka in dodeljevanje spodbud poteka na različne načine, ki pa vsi njuno ne vsebujejo elementov, s katerimi se zagotovi določena raven učinkovitosti. Primeri takih praks so tudi javni razpisi za druge vzpodbude na področju zaposlovanja invalidov, v katerih ni dovolj jasno opredelil meril za izbor programov/projektov, ki naj bi jih sofinanciral, ni vnaprej opredelil načina odločanja o dodelitvi posamezne vzpodbude, upravičenih stroškov za sofinanciranje, največjega deleža sofinanciranja programov/projektov, možnosti podaljšanja rokov za izvedbo programov/projektov, možnosti obročnega izplačevanja odobrenih vzpodbud, vrst verodostojnih knjigovodskih listin in drugih bistvenih elementov.

4.2.2 Mnenje o smotnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve

V reviziji smotnosti poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve smo revidirali uspešnost poslovanja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v delu, ki se nanaša na njegove naloge v zvezi s poslovanjem Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov pri izvajanju nalog vzpodbujanja razvoja zaposlovanja invalidov v letih 2008 in 2009. Ugotavljali smo, ali je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve v letih 2008 in 2009 spremljalo izvajanje ciljev Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ter ali je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve izvajalo ustrezne ukrepe za realizacijo ciljev, kadar posamezni cilj oziroma projekt iz poslovnega in finančnega načrta Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ni bil izveden ali je bil izveden le delno.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je spremljalo izvajanje ciljev Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, vendar ni ustrezno ukrepalo, ko Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ukrepov ni izvedel v celoti ali jih ni izvajal na pravilen način. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ni ustrezno ukrepalo pri *izvedbi javnega natečaja za podelitev letnih nagrad delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov*, saj ga odbor Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve ni pripravil niti v letu 2008 niti v letu 2009. Poleg tega kot pristojno ministrstvo Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov ni podrobneje, z *nadzori* preverjalo, ali Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov uresničuje prave cilje na pravilen in ustrezen način.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

Popravljalni ukrepi se morajo nanašati na:

- pričetek aktivnosti za sprejem splošnih pogojev poslovanja – točke 2.2.1, 3.3.1.1 in 3.3.2.1;
- odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač javnih uslužbencev v skladu s 3. in 3.a členom Zakona o sistemu plač v javnem sektorju v pravilne plačne razrede – točki 2.2.4.3.b in 2.2.4.3.c;

Med revizijskim postopkom so bile odpravljene naslednje razkrite nepravilnosti oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1):

- Vlada Republike Slovenije je na predlog sklada oziroma Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve sprejela sklep o porabi celotnega presežka prihodkov nad odhodki iz sredstev za delo sklada iz leta 2010 in neporabljenega presežka preteklih let za financiranje delovanja sklada v letu 2011 – točka 2.2.3.a;
- sklad je v skladu z Zakonom o sistemu plač javnih uslužbencev sprejel Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest – točka 2.2.4.3.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člen ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁰⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁰⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILA

Skladu Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov priporočamo, naj:

- v splošnih pogojih poslovanja, ki se bodo nanašali na pripravo in izvedbo javnih razpisov in izvajanje spodbud določiti:
 - le takšna merila za izbor, na podlagi katerih bo lahko izbral najboljše programe/projekte, ki naj bi jih sofinanciral;
 - kdaj je izpolnjevanje nekega merila (ne)zadovoljivo, in da se v javnih razpisih opredeli način odločanja o tem, kdaj bo program sofinanciran in kdaj ne, oziroma da določi minimalni prag za sofinanciranje;
 - možnost podaljšanja roka za izvedbo programa/projekta, ki ga sofinancira, in dopustne razloge za podaljšanje roka;
 - kateri stroški so upravičeni stroški za sofinanciranje programov oziroma projektov, ki jih sofinancira, način določitve deleža, ki ga prejme posamezni prijavitelj, knjigovodske listine, na podlagi katerih temelji izplačilo, in podobno;
 - možnost obročnega izplačevanja odobrenih vzpodbud ter kdaj in na kakšen način bo izplačeval odobrena sredstva;
- podrobneje opredeli postopke vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in nadomestnega izpolnjevanja kvote ter sprejme navodilo o postopku vplačevanja prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov;
- redno izvaja nadzore nad izpolnjevanjem kvote in nad izpolnitvijo pogodb o poslovnem sodelovanju zaradi nadomestne izpolnitve kvote, kot določa Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov;
- za zagotovitev, da bo dodelil nagrado le tistim delodajalcem, ki dejansko presegajo kvoto zaposlenih invalidov, od pristojnih institucij zahteva neposredno izmenjavo evidenc o invalidih, katerih invalidnost je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni in ki so zaposleni pri delodajalcu, ki je zaprosil za izplačilo nagrade za preseganje kvote, oziroma naj izvaja nadzore pravilnosti podatkov, ki jih delodajalci navajajo v vlogi za pridobitev nagrade za preseganje kvote;
- Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve izstavlja zahtevke za plačilo stroškov za delovanje, ki bodo temeljili na natančnejšem izračunu predvidenih stroškov, ter naj redno spremlja dejansko porabo prejetih sredstev;
- pripravi poslovni in finančni načrt za prihodnje poslovno leto že v tekočem letu in zagotovi pravočasno obravnavo na nadzornem svetu Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja ter posledično za sprejem na vladi;
- sprejme ustrezen interni predpis o zaposlovanju na Skladu Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja;

- z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve izvede strokovno analizo pričakovanih učinkov in potrebnosti vzpodbud za plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter stroškov storitev v podpornem zaposlovanju, in bodisi podrobneje uredi postopke za pridobitev teh oblik vzpodbud bodisi predlaga naložbo teh sredstev v druge oblike vzpodbud za zaposlovanje invalidov.

Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve priporočamo, naj:

- sprejme akt o sestavi poslovnih in finančnih načrtov oziroma akt o načinu izvajanja financiranja posrednih proračunskih uporabnikov, za katere je pristojno, in o določitvi osnov za izračun sredstev za delo posrednih proračunskih uporabnikov s področja ministrstva ter poskrbi za ustrezen nadzor, ki bo omogočil pravočasno pripravo in sprejem poslovnega in finančnega načrta Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov kot osnove za določitev obsega financiranja sklada v posameznem letu;
- sproti preverja porabo sredstev Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov za njegovo delovanje ter sproti prilagaja zneske financiranja sklada, ki bi temeljili na realnejših podatkih o nastalih stroških in tudi prihodnjih stroških;
- pripravi predlog spremembe oziroma dopolnitve Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, v katerem naj uskladi delovanje Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov z Zakonom o javnih skladih ter posebej uredi namen uporabe presežka oziroma kritja primanjkljaja, ki nastane pri upravljanju z namenskimi sredstvi Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov;
- za zagotovitev, da Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov dodeli nagrado le tistim delodajalcem, ki dejansko presegajo kvoto zaposlenih invalidov, določi pravno osebo, ki bo vodila evidenco o invalidih, katerih invalidnost je posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni, oziroma naj v Uredbi o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov določi, na kakšen način naj Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja pridobi ustrezne podatke, ki bodo zagotovili, da odobri nagrado delodajalcu, ki je do te upravičen;
- s Skladom Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov izvede strokovno analizo pričakovanih učinkov in potrebnosti vzpodbud za plačilo stroškov prilagoditve delovnega mesta in sredstev za delo ter stroškov storitev v podpornem zaposlovanju, in bodisi podrobneje uredi postopke za pridobitev teh oblik vzpodbud bodisi predlaga naložbo teh sredstev v druge oblike vzpodbud za zaposlovanje invalidov;
- v poročilih o izvajanju Akcijskega programa za invalide 2007–2013 poroča o izvajanju ukrepov vseh nosilcev;
- pozove Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, da uskladi svoje evidence s kadrovskimi evidencami delodajalcev, poleg tega pa naj ministrstvo oblikuje ustrežno rešitev za primere, ko Sklad Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja ugotovi, da se kadrovske evidence delodajalcev in uradne evidence Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ne ujemajo;
- pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev določb Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov in Uredbe o določitvi kvote za zaposlovanje invalidov upošteva ugotovitve računskega sodišča, predloge Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov in predloge iz Evalvacije zaposlitvene rehabilitacije v povezavi z vzpodbudami za zaposlovanje invalidov ter v obeh dokumentih podrobneje opredeli postopek za nadomestno izpolnitev kvote;

- glede na določbe Zakona o javnih skladih o namenu in okvirih poslovanja javnih skladov opravi analizo, s katero naj prouči, katera izmed oblik javnega prava bi bila najprimernejša za izvajanje dejavnosti Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja, smiselnost izvajanja nalog Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja v okviru samostojne osebe javnega prava, če ta ne bi več izvajal nalog pri vplačevanju prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, in morebitno vključitev izvajanja nalog v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in svoje ugotovitve posreduje ustanovitelju.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1214-5/2009/63

Ljubljana, 21. novembra. 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Skladu Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Maruški Erbežnik, priporočeno;
4. Marjeti Cotman, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu, tu.

7. PRILOGE

Priloga 1: Bilanca stanja Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Ekonomska kategorija		31. 12. 2009		31. 12. 2008		Razlika	Indeks	31. 12. 2007		Razlika	Indeks
		Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	v evrih		Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	v evrih	
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(4)	(7)=(4)/(5)*100	(8)	(9)	(10)=(4)-(8)	(11)=(4)/(8)*100
SREDSTVA (A, B)		26.273.349	100,0	30.836.158	100,0	(4.562.809)	85	25.087.204	100,0	5.748.954	123
A)	Dolgoročna sredstva in sredstva v upravljanju	142.212	0,5	99.941	0,3	42.271	142	43.755	0,2	56.186	228
00	Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitev	166.595	0,6	105.074	0,3	61.521	159	32.669	0,1	72.405	322
01	Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev	37.686	0,1	17.173	0,1	20.513	219	4.784	0,0	12.389	359
04	Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva	53.795	0,2	46.028	0,1	7.767	117	38.728	0,2	7.300	119
05	Popravek vrednosti opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev	40.492	0,2	33.988	0,1	6.504	119	22.858	0,1	11.130	149
B)	Kratkoročna sredstva; razen zalog in aktivne časovne razmejitev	26.131.137	99,5	30.736.217	99,7	(4.605.080)	85	25.043.449	99,8	5.692.768	123
11	Dobroimetje pri bankah in drugih finančnih ustanovah	211.722	0,8	874.500	2,8	(662.778)	24	14.629.175	58,3	(13.754.675)	6
12	Kratkoročne terjatve do kupcev	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	Dani predujmi in varščine	120	0,0	-	-	120	-	-	-	-	-

Ekonomska kategorija		31. 12. 2009		31. 12. 2008		Razlika	Indeks	31. 12. 2007		Razlika	Indeks
		Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	v evrih (6)=(2)-(4)	(7)=(2)/(4)*100	Znesek v evrih	Struktura v odstotkih	v evrih (10)=(4)-(8)	(11)=(4)/(8)*100
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)			(8)	(9)		
14	Kratkoročne terjatve do uporabnikov enotnega kontnega načrta	5.583.328	21,3	10.093.638	32,7	(4.510.310)	55	-	-	10.093.638	-
15	Kratkoročne finančne naložbe	237.083	0,9	129.669	0,4	107.414	183	-	-	129.669	-
16	Kratkoročne terjatve iz financiranja	3.181	0,0	11.391	0,0	(8.210)	28	24.783	0,1	(13.392)	46
17	Druge kratkoročne terjatve	19.883.328	75,7	19.442.619	63,1	440.709	102	8.881.478	35,4	10.561.141	219
18	Neplačani odhodki	212.375	0,8	184.400	0,6	27.975	115	1.508.013	6,0	(1.323.613)	12
19	Aktivne časovne razmejitev	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	OBVEZNOSTI DO VIROV SREDSTEV (D, E)	26.273.349	100,0	30.836.158	100,0	(4.562.809)	85	25.087.204	100,0	5.748.954	123
D)	Kratkoročne obveznosti in pasivne časovne razmejitev	22.099.235	84,1	21.309.594	69,1	789.641	104	11.796.845	47,0	9.512.749	181
20	Kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine	911.319	3,5	488.392	1,6	422.927	187	1.394.350	5,6	(905.958)	35
21	Kratkoročne obveznosti do zaposlenih	25.533	0,1	24.520	0,1	1.013	104	21.465	0,1	3.055	114
22	Kratkoročne obveznosti do dobaviteljev	73.870	0,3	23.754	0,1	50.116	311	27.134	0,1	(3.380)	88
23	Druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja	185.503	0,7	146.973	0,5	38.530	126	1.459.414	5,8	(1.312.441)	10
24	Kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta	28.605	0,1	1.178	0,0	27.427	2.428	-	-	1.178	-
28	Neplačani prihodki	20.871.400	79,4	20.624.777	66,9	246.623	101	8.894.482	35,5	11.730.295	232
29	Pasivne časovne razmejitev	3.005	0,0	-	-	3.005	-	-	-	-	-
E)	Lastni viri in dolgoročne obveznosti	4.174.114	15,9	9.526.564	30,9	(5.352.450)	44	13.290.359	53,0	(3.763.795)	72
90	Splošni sklad	267.848	1,0	178.120	0,6	89.728	150	140.077	0,6	38.043	127
940	<i>Sklad namenskega premoženja v javnih skladih</i>	<i>1.594.684</i>	<i>6,1</i>	<i>1.594.684</i>	<i>5,2</i>	<i>-</i>	<i>100</i>	<i>1.594.684</i>	<i>6,4</i>	<i>-</i>	<i>100</i>
9412	Presežek prihodkov nad odhodki	2.311.582	8,8	7.753.760	25,1	(5.442.178)	30	11.555.598	46,1	(3.801.838)	67
9413	Presežek odhodkov nad prihodki	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Vira: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009.

Priloga 2: Izkaz prihodkov in odhodkov Sklada Republike Slovenije za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov

Ekonomska kategorija	Načrt 2009 v evrih	Realizacija 2009 v evrih	Struktura 2009 v odstotkih	Indeks (5)=(3)/(2)*100	Načrt 2008 v evrih	Realizacija 2008 v evrih	Struktura 2008 v odstotkih	Indeks (9)=(7)/(6)*100	Razlika v evrih (10)=(3)-(7)	Indeks (11)=(3)/(7)*100	Realizacija 2007 v evrih	Razlika v evrih (13)=(7)-(12)	Indeks (14)=(7)/(12)*100
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(6)*100	(10)=(3)-(7)	(11)=(3)/(7)*100	(12)	(13)=(7)-(12)	(14)=(7)/(12)*100
I. SKUPAJ PRIHODKI	18.125.623	16.521.138	100,0	91	19.259.315	19.151.629	100,0	99	(2.630.491)	86	18.666.801	484.828	103
TEKOČI PRIHODKI	18.125.623	16.521.138	100,0	91	19.259.315	19.151.629	100,0	99	(2.630.491)	86	18.666.801	484.828	103
71 Nedavčni prihodki	17.452.572	15.848.087	95,9	91	18.602.680	18.494.994	96,6	99	(2.646.907)	86	18.392.001	102.993	101
710 Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja	450.805	225.052	1,4	50	601.000	653.376	3,4	109	(428.324)	34	448.201	205.175	146
7102 Prihodki od obresti	450.805	225.052	1,4	50	601.000	653.376	3,4	109	(428.324)	34	448.201	205.175	146
714 Drugi nedavčni prihodki	17.001.767	15.623.035	94,6	92	18.001.680	17.841.618	93,2	99	(2.218.583)	88	17.943.800	(102.182)	99
74 Transferni prihodki	673.051	673.051	4,1	100	656.635	656.635	3,4	100	16.416	103	274.800	381.835	239
740 Transferni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij	673.051	673.051	4,1	100	656.635	656.635	3,4	100	16.416	103	274.800	381.835	239
7400 Prejeta sredstva iz državnega proračuna	673.051	673.051	4,1	100	656.635	656.635	3,4	100	16.416	103	274.800	381.835	239
II. SKUPAJ ODHODKI	23.162.308	21.915.859	100,0	95	21.216.191	22.971.610	100,0	108	(1.055.751)	95	18.476.242	4.495.368	124
40 Tekoči odhodki	807.808	17.065.518	77,9	2.113	751.191	604.294	2,6	80	16.461.224	2.824	464.430	139.864	130
400 Plače in drugi izdatki zaposlenim	257.469	264.195	1,2	103	255.500	237.112	1,0	93	27.083	111	203.747	33.365	116
4000 Plače in dodatki	228.000	228.849	1,0	100	208.000	203.519	0,9	98	25.330	112	177.576	25.943	115
4001 Regres za letni dopust	5.376	5.376	0,0	100	5.500	5.208	0,0	95	168	103	5.168	40	101
4002 Povračila in nadomestila	13.950	15.053	0,1	108	18.000	14.723	0,1	82	330	102	14.465	258	102
4003 Sredstva za delovno uspešnost	3.893	8.067	0,0	207	12.000	6.683	0,0	56	1.384	121	1.584	5.099	422
4004 Sredstva za nadurno delo	5.500	6.561	0,0	119	12.000	5.552	0,0	46	1.009	118	4.150	1.402	134

Ekonomska kategorija		Načrt 2009 v evrih	Realizacija 2009 v evrih	Struktura 2009 v odstotkih	Indeks (5)=(3)/(2)*100	Načrt 2008 v evrih	Realizacija 2008 v evrih	Struktura 2008 v odstotkih	Indeks (9)=(7)/(6)*100	Razlika v evrih (10)=(3)-(7)	Indeks (11)=(3)/(7)*100	Realizacija 2007 v evrih	Razlika v evrih (13)=(7)-(12)	Indeks (14)=(7)/(12)*100
(1)		(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(6)*100	(10)=(3)-(7)	(11)=(3)/(7)*100	(12)	(13)=(7)-(12)	(14)=(7)/(12)*100
4009	Drugi izdatki zaposlenim	750	289	0,0	-	-	1.427	0,0	-	(1.138)	20	804	623	177
401	Prispevki delodajalcev za socialno varnost	41.799	41.584	0,2	99	43.902	42.074	0,2	96	(490)	99	29.252	12.822	144
4010	Prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje	21.485	21.432	0,1	100	20.532	19.120	0,1	93	2.312	112	15.911	3.209	120
4011	Prispevek za zdravstveno zavarovanje	17.212	17.323	0,1	101	15.219	15.615	0,1	103	1.708	111	13.047	2.568	120
4012	Prispevek za zaposlovanje	146	147	0,0	101	139	132	0,0	95	15	111	110	22	120
4013	Prispevek za starševsko varstvo	243	244	0,0	100	232	220	0,0	95	24	111	184	36	120
4014	Prispevek za poškodbe pri delu	-	-	-	-	1.230	-	-	-	-	-	-	-	-
4015	Premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi ŽKDPZJU	2.713	2.438	0,0	90	6.550	6.987	0,0	107	(4.549)	-	-	6.987	-
402	Izdatki za blago in storitve	508.540	16.759.739	76,5	3.296	451.789	325.108	1,4	72	16.434.631	5.155	231.431	93.677	140
4020	Pisarniški in splošni material in storitve	201.076	107.982	0,5	54	125.000	130.029	0,6	104	(22.047)	83	101.675	28.354	128
4021	Posebni material in storitve	-	16.249.364	74,1	-	-	-	-	-	16.249.364	-	-	-	-
4022	Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	23.300	22.218	0,1	95	20.000	23.287	0,1	116	(1.069)	95	17.003	6.284	137
4024	Izdatki za službena potovanja	4.940	7.208	0,0	146	22.190	5.489	0,0	25	1.719	131	8.584	(3.095)	64
4025	Tekoče vzdrževanje	27.941	17.937	0,1	64	33.000	27.941	0,1	85	(10.004)	64	3.355	24.586	833
4026	Poslovne najemnine in zakupnine	69.902	74.224	0,3	106	61.300	61.686	0,3	101	12.538	120	45.271	16.415	136

	Ekonomska kategorija	Načrt 2009 v evrih	Realizacija 2009 v evrih	Struktura 2009 v odstotkih	Indeks (5)=(3)/(2)*100	Načrt 2008 v evrih	Realizacija 2008 v evrih	Struktura 2008 v odstotkih	Indeks (9)=(7)/(6)*100	Razlika v evrih (10)=(3)-(7)	Indeks (11)=(3)/(7)*100	Realizacija 2007 v evrih	Razlika v evrih (13)=(7)-(12)	Indeks (14)=(7)/(12)*100
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)*100	(6)	(7)	(8)	(9)=(7)/(6)*100	(10)=(3)-(7)	(11)=(3)/(7)*100	(12)	(13)=(7)-(12)	(14)=(7)/(12)*100
4028	<i>Davek na izplačane plače</i>	-	-	-	-	5.244	6.762	0,0	129	(6.762)	-	9.848	(3.086)	69
4029	<i>Drugi operativni odhodki</i>	181.381	280.806	1,3	155	185.055	69.914	0,3	38	210.892	402	45.695	24.219	153
41	Tekoči transferi	22.275.000	4.806.348	21,9	22	20.340.000	22.291.204	97,0	110	(17.484.856)	22	17.995.626	4.295.578	124
410	Subvencije	4.800.000	4.806.348	21,9	100	4.750.000	4.691.005	20,4	99	115.343	102	4.136.084	554.921	113
4102	<i>Subvencije privatnim podjetjem in zasebnikom</i>	4.800.000	4.806.348	21,9	100	4.750.000	4.691.005	20,4	99	115.343	102	4.136.084	554.921	113
411	Transferi posameznikom in gospodinjstvom	17.475.000	-	-	-	15.590.000	17.600.199	76,6	113	(17.600.199)	-	13.859.542	3.740.657	127
42	Investicijski odhodki	79.500	43.993	0,2	55	125.000	76.112	0,3	61	(32.119)	58	16.186	59.926	470
420	Nakup in gradnja osnovnih sredstev	79.500	43.993	0,2	55	125.000	76.112	0,3	61	(32.119)	58	16.186	59.926	470
4202	<i>Nakup opreme</i>	10.000	3.536	0,0	35	5.000	7.635	0,0	153	(4.099)	46	10.854	(3.219)	70
4203	<i>Nakup drugih osnovnih sredstev</i>	500	-	-	-	-	221	0,0	-	(221)	-	-	221	-
4207	<i>Nakup nematerialnega premoženja</i>	69.000	40.457	0,2	59	120.000	68.256	0,3	57	(27.799)	59	5.332	62.924	1.280
43	Investicijski transferi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	III/1 PRESEŽEK PRIHODKOV NAD ODHODKI	-	-	-	-	-	-	-	-	-		190.559	-	-
	III/2 PRESEŽEK ODHODKOV NAD PRIHODKI	5.036.685	5.394.721	-	107	1.956.876	3.819.981	-	195	1.574.740	141	-	-	-

Vira: letni poročili sklada za leti 2008 in 2009.

Priloga 3: Število vseh zaposlenih, število zaposlenih invalidov in delež zaposlenih invalidov med vsemi zaposlenimi od januarja 2006 do decembra 2009

Mesec, leto	Število vseh zaposlenih	Število zaposlenih invalidov	Delež zaposlenih invalidov
Januar 2006	799.089	31.205	3,91
Februar 2006	801.184	31.674	3,95
Marec 2006	803.762	32.087	3,99
April 2006	806.797	32.121	3,98
Maj 2006	810.369	32.379	4,00
Junij 2006	813.483	32.734	4,02
Julij 2006	811.974	32.703	4,03
Avgust 2006	811.898	32.652	4,02
September 2006	816.210	32.723	4,01
Oktober 2006	820.265	32.731	3,99
November 2006	823.020	32.851	3,99
December 2006	819.519	32.682	3,99
Januar 2007	819.631	32.692	3,99
Februar 2007	823.370	32.696	3,97
Marec 2007	827.895	32.756	3,96
April 2007	832.468	32.778	3,94
Maj 2007	836.187	32.915	3,94
Junij 2007	839.726	33.071	3,94
Julij 2007	838.845	32.878	3,92
Avgust 2007	839.128	32.845	3,91
September 2007	843.915	32.986	3,91
Oktober 2007	849.904	33.210	3,91
November 2007	852.611	33.237	3,90
December 2007	849.416	33.058	3,89
Januar 2008	850.321	33.190	3,90
Februar 2008	854.156	33.424	3,91

Mesec, leto	Število vseh zaposlenih	Število zaposlenih invalidov	Delež zaposlenih invalidov
Marec 2008	857.774	33.627	3,92
April 2008	861.181	33.705	3,91
Maj 2008	864.171	33.831	3,91
Junij 2008	866.625	34.010	3,92
Julij 2008	865.122	33.781	3,90
Avgust 2008	864.684	33.747	3,90
September 2008	869.749	33.901	3,90
Oktober 2008	873.533	33.894	3,88
November 2008	872.066	33.918	3,89
December 2008	866.710	33.891	3,91
Januar 2009	858.409	33.511	3,90
Februar 2009	855.251	33.792	3,95
Marec 2009	852.105	33.394	3,92
April 2009	849.591	33.312	3,92
Maj 2009	846.594	33.339	3,94
Junij 2009	844.684	33.274	3,94
Julij 2009	840.572	33.059	3,93
Avgust 2009	838.323	33.029	3,94
September 2009	838.315	32.889	3,92
Oktober 2009	835.034	32.490	3,89
November 2009	834.223	32.379	3,88
December 2009	829.551	32.236	3,89

Viri: letna poročila sklada od leta 2006 do leta 2009.



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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96