

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

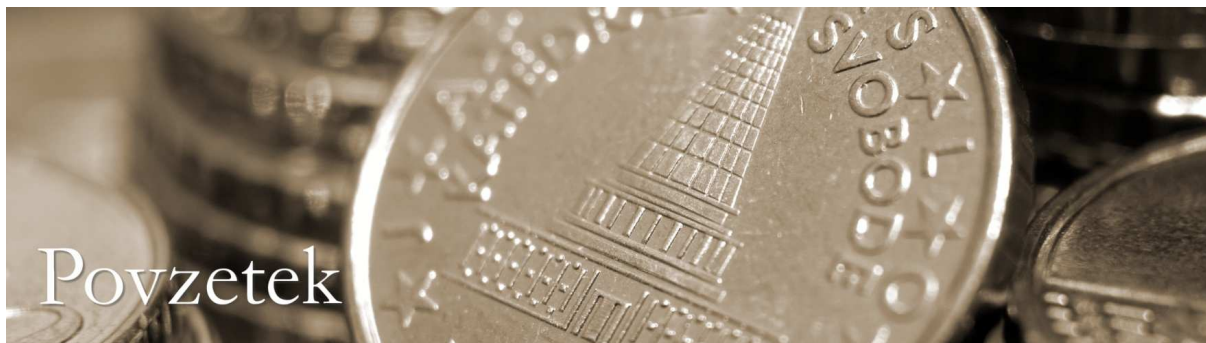
Kako upravljamo
z Evropskim socialnim skladom

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

Kako upravljamo
z Evropskim socialnim skladom



Računsko sodišče je revidiralo, kako nacionalne institucije zagotavljajo doseganje rezultatov in ciljev Evropskega socialnega sklada na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov. Da bi odgovorili na to vprašanje, smo preverjali delo institucij na področju načrtovanja, izvajanja, spremljanja in ocenjevanja ukrepov, dejavnosti in projektov ali programov, sofinanciranih iz Evropskega socialnega sklada.

V javnosti in medijih je osrednja pozornost v povezavi z evropskimi sredstvi namenjena obsegu in hitrosti črpanja sredstev, manj pa kakovosti porabe teh sredstev oziroma ocenjevanju doseganja vidnih pozitivnih učinkov v okolju. Ustrezen delež črpanja evropskih sredstev še ne pomeni, da je Republika Slovenija sredstva usmerila v takšne projekte, ki prinašajo največjo dodano vrednost glede ciljev strukturnih skladov, strategije gospodarskega razvoja Slovenije in povečevanja blaginje prebivalcev.

Revizijo smo izvedli na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki ima vlogo organa upravljanja sredstev strukturnih skladov, in na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, ki so vključeni v izvajanje programov sofinanciranih iz Evropskega socialnega sklada.

Menimo, da so revidirani uporabniki javnih sredstev pri *načrtovanju* programov in načrtovanju izbire projektov, ki so sofinancirani iz Evropskega socialnega sklada v programskem obdobju od leta 2004 do 2006, upoštevali cilje Evropskega socialnega sklada na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov. Odločitve o izbiri konkretnjših dejavnosti na nižji ravni načrtovanja pa niso bile dokumentirane na način, ki bi omogočal kasnejše ugotavljanje in presojanje razlogov za izbiro teh dejavnosti oziroma presojo, ali je bil izbor usmerjen v tiste dejavnosti, ki lahko največ prispevajo k doseganju opredeljenih ciljev.

Pri *izvajanju* programov Evropskega socialnega sklada v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 so bile upoštewane načrtovane dejavnosti in ciljne skupine, ne pa v celoti merila za izbor projektov, potrjena na nadzornem odboru. Postopki oziroma kriteriji za izbiro projektov so bili takšni, da so dajali prednost kvalitetnejšim projektom, ne pa vedno projektom, ki bi imeli, če se predpostavi, da so bili enako kakovostni in koristni, nižje stroške.

Sistem *spremljanja in poročanja* za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 je bil vzpostavljen, vendar v delu, ki se nanaša na doseganje vsebinskih ciljev, ne zagotavlja kakovostnih in zanesljivih podatkov za ocenjevanje uspešnosti doseganja ciljev. Slabosti obstajajo pri opredelitvi kazalnikov, opredelitvi načina merjenja in agregiranja podatkov, delovanju računalniško podprtega informacijskega sistema, opredelitvi nalog in odgovornosti na področju vsebinske obravnave podatkov ter poročanju o uspešnosti izvajanja dejavnosti.

Nadzorni odbor Enotnega programskega dokumenta je formalno sprejel in potrdil vse dokumente, ki jih je glede na Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 moral, vendar menimo, da člani niso dovolj aktivno izvajali svoje nadzorne funkcije. Neaktivni so bili predvsem predstavniki partnerjev, ki niso vključeni v izvajanje Enotnega programskega dokumenta, imajo pa večino glasovalnih pravic. Računsko sodišče meni, da bi imelo delo nadzornega odbora, v obstoječi sestavi in načinu delovanja, večjo dodano vrednost, če bi bili pri izvajanju nadzora bolj aktivni tisti člani, ki niso neposredno vključeni v izvajanje.

Programsko obdobje od leta 2007 do 2013 je v začetni fazi izvajanja. Načrtovanje programov in izbire operacij Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje od leta 2007 do 2013 je temeljilo tudi na Lizbonski strategiji. Iz programskih dokumentov in navodil je razvidno, da se organi v sistemu izvajanja zavedajo nekaterih slabosti iz prejšnjega programskega obdobja, predvsem na področju spremljanja in poročanja, in načrtujejo, da bi se odpravile oziroma zmanjšale. Pomembno je, da bodo zagotovili dejansko izvajanje tistega, kar opredeljujejo z opisi sistema in navodili, ter da bodo pri izboru operacij, sofinanciranih s sredstvi Evropskega socialnega sklada, najprej identificirali potrebe, nato načine zadovoljitve potreb in nazadnje izbrali le tiste načine, ki bodo najbolj koristni glede na razpoložljive finančne vire.

Za ustrežnejše izvajanje Operativnega programa razvoja človeških virov je računsko sodišče priporočilo, naj revidirani uporabniki javnih sredstev:

- zagotovijo dokumentiranje razlogov glede sprejetih odločitev pri načrtovanju na način, ki bo omogočal naknadno ugotavljanje in presojanje razlogov za sprejeto odločitev; le tako so tistim, ki kasneje spremljajo ali vrednotijo izvajanje, znani argumenti za izbrano odločitev in predpostavke, ob katerih so bile odločitve sprejete;
- vedno, razen kadar gre za dodeljevanje vnaprej opredeljenih zneskov subvencij posameznikom, vključijo stroškovno učinkovitost projektov med merila za izbor projektov in tako zagotovijo, da bodo imeli neposredno ali posredno prednost pri izbiri tisti projekti, ki bi imeli, če se predpostavi, da so vsi enako kakovostni in koristni, nižje stroške;
- jasno definirajo način merjenja in agregiranja kazalnikov, ki so opredeljeni v Operativnem programu razvoja človeških virov; način merjenja in agregiranja, je treba vnaprej uskladiti z izvajalci operacij, oziroma vsemi tistimi, ki bodo na nižjih ravneh merili in zagotavljali podatke o vsebinski realizaciji izvedenih operacij in vplivih;
- da bi se poenostavili postopki, skupaj preverijo, katere informacije o izvajanju in realizaciji posamezni organ v sistemu izvajanja potrebuje, katere je mogoče zagotoviti z enotnim računalniškim informacijskim sistemom in za katere ja treba pisno poročati; treba je jasno ločiti, kdo v sistemu izvajanja je odgovoren za spremljanje in obdelavo posameznih vsebinskih podatkov in tudi opredeliti, kakšne so naloge in pristojnosti glede obravnave vsebinskih podatkov posameznih organov v sistemu.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 UTEMELJITEV IN CILJ REVIZIJE	7
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANIH UPORABNIKOV JAVNIH SREDSTEV	8
1.3 PODROČJE REVIZIJE	11
1.3.1 Zaposlitveni cilji.....	11
1.3.2 Sredstva Evropskega socialnega sklada v Republiki Sloveniji	12
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	14
2. USPEŠNOST ZAGOTAVLJANJA POGOJEV	18
2.1 ALI JE NAČRTOVANJE PROGRAMOV IN NAČRTOVANJE IZBIRE PROJEKTOV OSREDOTOČENO NA PRIMARNE ZAPOSLOVNE CILJE	18
2.2 ALI POSTOPKI ZA IZBIRO PROJEKTOV PODPIRAJO IZBIRO TAKIH PROJEKTOV, KI V SKLADU Z NAČRTOVANIM PREDSTAVLJAJO NAJVEČJO DODANO VREDNOST	24
2.3 ALI SO ORGANI V SISTEMU IZVAJANJA ZAGOTOVILI, DA KONČNI PREJEMNIKI IZVEDEJO PROJEKTE TAKO, DA BODO DOSEŽENI NAČRTOVANI REZULTATI	28
2.4 ALI SISTEM SPREMLJANJA IN POROČANJA USTREZNO PODPIRA OCENJEVANJE IN VREDNOTENJE DOSEGANJA ZAPOSLOVNIH CILJEV	29
2.5 ALI VREDNOTENJE PODPIRA DOSEGANJE ZAPOSLOVNIH CILJEV	37
2.6 ALI JE NADZORNI ODBOR SODELOVAL V PROCESU OCENJEVANJA DOSEGANJA CILJEV	41
3. MNENJE	46
4. PRIPOROČILA	48
5. PRILOGE	50

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo uspešnosti zagotavljanja pogojev za doseganje rezultatov in ciljev Evropskega socialnega sklada na področju zaposlovanja¹ smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, kot jih določa Napotilo za izvajanje revizije⁴. Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 9. 1. 2008⁵.

1.1 Utemeljitev in cilj revizije

Revizija je del skupne mednarodne revizije uspešnosti programov strukturnih skladov na področju zaposlovanja in/ali okolja, ki jo izvajajo članice Delovne skupine za strukturne sklade⁶, med drugim tudi Računsko sodišče Republike Slovenije. Namen mednarodne revizije je na podlagi enotne metodologije priti do mednarodno primerljivih ugotovitev ter predlogov izboljšav programov strukturnih skladov in administrativnega vodenja, kar bo navedeno v skupnem poročilu in predstavljeno Kontaktnemu odboru na srečanju decembra 2008.

Skupno poročilo bo pripravljeno na podlagi izvedenih nacionalnih revizij. Pomembnost izvedbe revizije v Republiki Sloveniji izhaja iz tveganj, da se na nacionalni ravni v povezavi z evropskimi sredstvi vse preveč pozornosti usmerja v kvantitativne cilje čim večje in čim hitrejša porabe sredstev, pri tem pa se zanemarija kvalitativne cilje oziroma vsebinska učinkovitost in uspešnost porabe sredstev, kar je v nasprotju z načeli dobrega finančnega poslovanja⁷. Tveganje utemeljujemo na podlagi razprav v javnosti in medijih, kjer je osrednja pozornost v povezavi z evropskimi sredstvi namenjena obsegu črpanja sredstev, ne pa kakovosti porabe teh sredstev oziroma doseganju vidnih pozitivnih učinkov v okolju. Velik delež črpanja evropskih

¹ Z zaposlovanjem razumemo tudi dejavnosti, ki posredno prispevajo k zaposlitvenim ciljem, torej tudi dejavnosti razvoja človeških virov.

² Uradni list RS, št. 11/01

³ Uradni list RS, št. 91/01

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Sklep št. 1220-5/2007-4.

⁶ Kontaktni odbor (The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union), ki ga predstavljajo predsedniki vrhovnih revizijskih institucij držav članic Evropske unije, je leta 2006 Delovni skupini za strukturne sklade dal pooblastilo za izvedbo revizije.

⁷ Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju (UL C št. 139, z dne 14. 6. 2006) in Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. 12. 2006 o spremembah Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L št. 390, z dne 30. 12. 2006).

sredstev še ne pomeni, da je Republika Slovenija sredstva usmerila v takšne projekte, ki prinašajo največjo dodano vrednosti pri uresničevanju ciljev strukturnih skladov in Strategije gospodarskega razvoja Slovenije⁸, to je v povečevanje blaginje prebivalcev.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti zagotavljanja pogojev za doseganje rezultatov in ciljev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS) na področju zaposlovanja v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2007⁹. ESS je vezni člen med politiko zaposlovanja na ravni Evropske unije in nacionalno politiko zaposlovanja. Nacionalni ukrepi, sofinancirani iz ESS, bi torej morali prispevati k izvajanju nacionalnih programov, s katerimi se uresničujeta evropska strategija zaposlovanja in Lizbonska strategija¹⁰.

Mnenje smo podali opisno, z navedbo pomembnih ugotovitev, ki po naši oceni vplivajo na uspešnost zagotavljanja pogojev za doseganje rezultatov in ciljev Evropskega socialnega sklada na področju zaposlovanja. V reviziji nismo preverjali pravilnosti dodelitve sredstev končnim prejemnikom.

1.2 Predstavitev revidiranih uporabnikov javnih sredstev

Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili organi, ki opravljajo delo nacionalne administracije na področju načrtovanja, spremljanja in vrednotenja programov ESS (v nadaljevanju: organi v sistemu izvajanja). Odgovornosti in pristojnosti udeležencev v postopkih načrtovanja in porabe sredstev ESS v Republiki Sloveniji so bile v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 določene z Enotnim programskim dokumentom Republike Slovenije za obdobje 2004–2006 (v nadaljevanju: EPD) in z Uredbo o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji¹¹, ki je bila spremenjena z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji¹² (v nadaljevanju: uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006). V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 pa porabo sredstev ESS opredeljujejo Nacionalni strateški referenčni okvir¹³, Operativni program razvoja človeških virov¹⁴ (v nadaljevanju: OP ESS) in Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013¹⁵ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2007 do 2013).

V programskem obdobju od leta 2004 do 2006 je imela Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba vlade) v sistemu upravljanja in nadzora strukturnih skladov (v nadaljevanju: sistem izvajanja) vlogo organa upravljanja¹⁶, od 1. 3. 2006 pa tudi vlogo posredniškega telesa za ESS¹⁷. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

⁸ Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Ljubljana, julij 2001.

⁹ V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se prepletata dve programski obdobji kohezijske politike: programsko obdobje od leta 2004 do 2006 in programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

¹⁰ Evropski Svet je na zasedanju 23. in 24. 3. 2000 oblikoval strategijo za modernizacijo Evrope.

¹¹ Uradni list RS, št. 30/04, 48/04, 87/04, 39/05.

¹² Uradni list RS, št. 7/06.

¹³ Evropska komisija je 18. 6. 2007 potrdila Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, Ljubljana, 16. 5. 2007.

¹⁴ Evropska komisija je 21. 11. 2007 potrdila Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, Ljubljana, 16. 10. 2007.

¹⁵ Uradni list RS, št. 41/07.

¹⁶ Opredelitev izrazov in vlog za obe programski obdobji je v prilogi.

¹⁷ Uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

(v nadaljevanju: MDDSZ) je imelo vlogo nosilca proračunske postavke za ukrepe 2.1 Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela, 2.2 Pospeševanje socialnega vključevanja in 2.4 Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, do 1. 3. 2006 pa tudi vlogo posredniškega telesa za drugo prednostno nalogo EPD – *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*, ki je sofinancirana s sredstvi ESS. Ministrstvo za šolstvo in šport¹⁸ (v nadaljevanju: MŠŠ) je imelo vlogo nosilca proračunske postavke za ukrep 2.3 Vseživljenjsko učenje. Vlogo končnega upravičenca sta imeli tako obe ministrstvi kot Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje¹⁹ (v nadaljevanju: ZRSZ).

Tabela 1: Vloga in odgovornost revidiranih uporabnikov javnih sredstev v sistemu izvajanja ESS v programskem obdobju od leta 2004 do 2006

Revidirani uporabnik javnih sredstev	Vloga	Odgovornost
Služba vlade	organ upravljanja	V postopkih načrtovanja in porabe sredstev skrbi za učinkovitost in pravilnost izvajanja EPD.
MDDSZ do 1. 3. 2006, nato Služba vlade	posredniško telo	V postopkih načrtovanja in porabe sredstev je odgovorno za izvedbo prednostne naloge EPD.
MDDSZ, MŠŠ	nosilec proračunske postavke	V postopkih načrtovanja in porabe sredstev je odgovoren za izvajanje aktivnosti in ukrepov prednostne naloge EPD ter usmerja končnega upravičenca za pravilno izvrševanje nalog.
MDDSZ, MŠŠ, ZRSZ	končni upravičenec	V postopkih načrtovanja in porabe sredstev je odgovoren predvsem za pripravo in izvedbo postopka izvajanja instrumenta, programa ali projekta ter opravljanja drugih nalog v skladu z navodili organa upravljanja, posredniškega telesa, nosilca proračunske postavke in sklenjenimi sporazumi.

Vir: uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

Tudi v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 ima Služba vlade v sistemu izvajanja vlogo organa upravljanja in opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov²⁰. Posredniško telo izvaja naloge, ki so se prenesle z organa upravljanja na ravni instrumenta. V vlogi posredniškega telesa lahko

¹⁸ Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport se je v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 123/04) 1. 4. 2005 preimenovalo v Ministrstvo za šolstvo in šport. Ob tem je bilo ustanovljeno tudi Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki pa zaradi manjše vloge pri izvajanju druge prednostne naloge EPD ni bilo vključeno med revidirane uporabnike javnih sredstev.

¹⁹ Poleg ZRSZ so bili končni upravičenci še Regionalne razvojne agencije in Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije, vendar v manjši meri, zato niso bili vključeni med revidirane uporabnike javnih sredstev.

²⁰ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 in Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.

nastopa tako Služba vlade kot tudi MDDSZ in MŠŠ. Upravičenec je v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 oseba zasebnega ali javnega prava, odgovorna za izvedbo operacije. Agent pa je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog v izvajanje prenese določene naloge na ravni instrumenta.

Služba vlade je bila ustanovljena 26. 1. 2005 z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko²¹, s katerim je prenehala delovati Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj²².

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, sta bila za delovanje Službe vlade odgovorna:

- mag. Zdenka Kovač, ministrica, do 15. 12. 2004,
- dr. Ivan Žagar, minister, od 16. 12. 2004.

MDDSZ 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. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so bili za delovanje MDDSZ odgovorni:

- dr. Vlado Dimovski, minister, do 3. 12. 2004,
- mag. Janez Drobnič, minister, od 4. 12. 2004 do 1. 12. 2006,
- mag. Andrej Vizjak, minister, od 2. 12. 2006 do 17. 12. 2006 in
- Marjeta Cotman, ministrica, od 18. 12. 2006 dalje.

MŠŠ opravlja naloge na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, sta bila za delovanje MŠŠ odgovorna:

- dr. Slavko Gaber, minister, do 3. 12. 2004 in
- dr. Milan Zver, minister, od 4. 12. 2004 dalje.

ZRSZ opravlja strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja ter drugih poslovnih dejavnosti, ki jih določa Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti²³. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so bili za delovanje ZRSZ odgovorni:

- Jože Glazer, generalni direktor zavoda, do 31. 7. 2005,
- Anka Rode, v. d. generalnega direktorja zavoda, od 1. 8. 2005 do 24. 1. 2007 in
- Marija Poglajen, generalna direktorica zavoda, od 25. 1. 2007.

²¹ Uradni list RS, št. 7/05, 122/05.

²² Vlada RS je 28. 12. 2002 s Sklepom o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 115/02) ustanovila Službo Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj z delovnim področjem, ki je obsegalo tudi koordinacijo aktivnosti za izvajanje evropske strukturne in kohezijske politike.

²³ Uradni list RS, št. 107/06 (ZZZPB-UPB1).

1.3 Področje revizije

Za doseganje skupnih ciljev evropskih politik, ki jih je Evropska unija med drugim opredelila tudi v Lizbonski strategiji in strategiji trajnostnega razvoja²⁴, sprejeti v Göteborgu, Evropska unija kot pomemben vir sredstev uporablja strukturne sklade. Skupna mednarodna revizija bo obravnavala uspešnost dveh strukturnih skladov, Evropskega sklada za regionalni razvoj pri doseganju okoljskih ciljev in ESS pri doseganju zaposlitvenih ciljev. Ker si je Republika Slovenija okoljske cilje v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 prizadevala doseči s pomočjo Kohezijskega sklada, ki ni predmet mednarodne revizije, zaposlitvene cilje pa s pomočjo ESS, bomo z nacionalno revizijo ocenili le, kaj so za doseganje zaposlitvenih ciljev, s pomočjo sredstev ESS, storili organi v sistemu izvajanja.

Revizija je bila usmerjena v presojo, kako so organi v sistemu izvajanja zagotavljali in ocenjevali uspeh ukrepov, sofinanciranih iz ESS. Da bi odgovorili na to vprašanje, smo preverjali delo organov na področju načrtovanja, izvajanja, spremljanja in ocenjevanja ukrepov, dejavnosti in projektov ali programov, sofinanciranih z ESS, ter dopolnitve in izboljšave, ki so jih organi uvedli kot odziv na ugotovljene pomanjkljivosti in slabosti v sistemu izvajanja.

Z revizijo smo obravnavali programsko obdobje od leta 2004 do 2006 in deloma tudi programsko obdobje od leta 2007 do 2013. Na podlagi preverjanja ukrepov iz programskega obdobja od leta 2004 do 2006 smo ugotavljali, ali so vzpostavljeni pogoji, ki omogočajo, da načrtovanje, izvajanje in spremljanje ukrepov, sofinanciranih s strukturnimi skladi, prispeva k realizaciji zaposlitvenih ciljev. Zaradi doseganja teh ciljev tudi v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 lahko ugotovitve za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 vodijo k priporočilom za izboljšave v programskem obdobju od leta 2007 do 2013, kar naj bi bil pomemben prispevek tako mednarodne kot nacionalne revizije. Pri preverjanju prednostnih usmeritev programskega obdobja od leta 2007 do 2013 smo bili osredotočeni na spremembe v pristopu v primerjavi s programskim obdobjem od leta 2004 do 2006, pri tem pa zaradi dejstva, da je programsko obdobje od leta 2007 do 2013 v začetni fazi izvajanja, tega ni bilo mogoče celovito presojati.

1.3.1 Zaposlitveni cilji

Na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni 23. in 24. 3. 2000 si je Evropska unija zastavila cilj, da naj bi leta 2010 postala najbolj konkurenčno in najbolj dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti s številnimi in boljšimi delovnimi mesti ter z večjo socialno kohezijo.

V letu 2005 je bila Lizbonska strategija zaradi nezadostnega napredka prenovljena. Prenovljena Lizbonska strategija²⁵ tako opredeljuje, da je treba poskrbeti, da bo Evropa privlačnejša za naložbe in delo, da bosta znanje in inovacije motor evropske rasti in da se oblikuje politiko tako, da bodo lahko podjetja povečala

²⁴ Evropski Svet je junija 2001 sprejel strategijo za trajnostni razvoj, ki dopolnjuje politično zavezo Evropske unije do gospodarske in socialne prenove, dodaja tretjo, okoljsko, dimenzijo k Lizbonski strategiji in vzpostavlja nov pristop k oblikovanju politik (Sklepi Evropskega Sveta, sprejeti v Göteborgu 15. in 16. 6. 2001).

²⁵ Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za Lizbonsko strategijo, COM (2005) 24, Bruselj, 2. 2. 2005 in Integrirane smernice za rast in delovna mesta (2005-2008), KOM(2005) 141, končno, Bruselj, 12. 4. 2005.

število in izboljšala kvaliteto delovnih mest. Strategija se torej osredotoča predvsem na *ustvarjanje novih in boljših delovnih mest ter vzpostavitev močnejše in trajnejše gospodarske rasti*.

K izvajanju takšnih nacionalnih programov, s katerimi se uresničuje evropska strategija zaposlovanja v sklopu prenovljene Lizbonske strategije, prispeva ESS. ESS je tako vezni člen med politiko zaposlovanja na ravni Evropske unije in nacionalno politiko zaposlovanja.

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1784/1999²⁶ opredeljuje, da ESS v programskem obdobju od leta 2000 do 2006 podpira ukrepe za preprečevanje in boj proti brezposelnosti ter ukrepe za razvoj človeških virov in socialno vključenost v trg dela, da bi spodbujal visoko raven zaposlenosti, enakost med moškimi in ženskami, trajnostni razvoj ter ekonomsko in socialno kohezijo.

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1081/2006²⁷ opredeljuje, da ESS v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 prispeva k prednostnim nalogam Evropske unije v zvezi s krepitvijo ekonomske in socialne kohezije, in sicer z izboljšanjem možnosti zaposlovanja in delovnih mest, s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter s povečevanjem števila in kvalitete delovnih mest.

Cilje Lizbonske strategije v okviru revizije razumemo kot *primarne zaposlitvene cilje*. Cilje, ki so določeni v programskih dokumentih Republike Slovenije in se nanašajo na ukrepe in razvojne prioritete, sofinancirane iz ESS, pa razumemo kot *specifične zaposlitvene cilje*.

1.3.2 Sredstva Evropskega socialnega sklada v Republiki Sloveniji

ESS je eden izmed strukturnih skladov, iz katerega Republika Slovenija lahko črpa sredstva v obsegu in za namen, ki sta v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 določena z EPD, v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 pa z Nacionalnim strateškim referenčnim okvirjem in OP ESS.

V okviru EPD so iz ESS sofinancirani ukrepi druge prednostne naloge – *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*. V tabeli 2 prikazujemo razpoložljiva sredstva druge prednostne naloge EPD po posameznih ukrepih.

²⁶ Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. 7. 1999 o Evropskem socialnem skladu, UL L št. 214 z dne 13. 8. 1999.

²⁷ Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. 7. 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999, UL L 210 z dne 31. 7. 2006.

Tabela 2: Razpoložljiva sredstva po ukrepih za drugo prednostno nalogo EPD

(v evrih, tekoče cene)

Ukrep	ESS	Nacionalna udeležba	Javna udeležba skupaj
2.1. Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela	21.802.303	7.267.435	29.069.738
2.2. Pospeševanje socialnega vključevanja	7.267.435	2.422.479	9.689.914
2.3. Vseživljenjsko učenje	21.802.302	7.267.434	29.069.736
2.4. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	21.802.302	7.267.434	29.069.736
Skupaj druga prednostna naloga EPD	72.674.342	24.224.782	96.899.124

Vir: Programsko dopolnilo Republike Slovenije za obdobje 2004–2006, junij 2007.

V EPD so v okviru posameznih ukrepov opredeljene upravičene dejavnosti in ciljne skupine prejemnikov sredstev, torej tiste, katerim je pomoč namenjena. Upravičene dejavnosti in ciljne skupine smo v okviru točke 2.1 obravnavali kot *kriterije* za izbiro projektov oziroma programov, opredeljene na ravni ukrepa.

Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 je bil na podlagi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja pripravljen OP ESS, ki opredeljuje šest razvojnih prioritete. V tabeli 3 prikazujemo razpoložljiva sredstva OP ESS po posameznih razvojnih prioritetah.

Tabela 3: Razpoložljiva sredstva po razvojnih prioritetah OP ESS

(v evrih, tekoče cene)

Razvojna prioriteta	ESS	Nacionalna udeležba	Javna udeležba skupaj
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	262.114.965	46.255.583	308.370.548
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	140.018.678	24.709.179	164.727.857
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	164.661.965	29.057.995	193.719.960
4. Spodbujanje socialne vključenosti	63.848.517	11.267.386	75.115.903
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost	97.051.506	17.126.737	114.178.243
6. Tehnična pomoč	28.003.739	4.941.838	32.945.577
Skupaj OP ESS	755.699.370	133.358.718	889.058.088

Vir: OP ESS, 16. 10. 2007.

Posamezna razvojna prioriteta se deli na več prednostnih usmeritev, v okviru katerih so opredeljene upravičene dejavnosti in ciljne skupine.

V primerjavi s sredstvi druge prednostne naloge EPD programskega obdobja od leta 2004 do 2006 je v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 za OP ESS namenjeno skoraj 4-krat več javnih sredstev na letni ravni.

1.4 Revizijski pristop

V okviru Delovne skupine za strukturne sklade je bil za izvedbo revizije sprejet skupen revizijski program, v skladu s katerim so vrhovne revizijske institucije izvajale nacionalne revizije. Skupen revizijski program se nanaša na programsko obdobje od leta 2000 do 2006 in na programsko obdobje od leta 2007 do 2013. Ključna področja obeh delov so naslednja:

- načrtovanje ukrepov in izbire projektov (točka 2.1 poročila),
- ciljno usmerjeni postopki povabila k oddaji prijav za dodelitev sredstev (točka 2.2 poročila),
- postopki dodelitve sredstev (točka 2.3 poročila),
- spremljanje in poročanje (točka 2.4 poročila),
- vrednotenje (točka 2.5 poročila) in
- vloga nadzornega odbora pri ocenjevanju ukrepov (točka 2.6 poročila).

V reviziji smo programsko obdobje od leta 2007 do 2013 obravnavali le pri tistih področjih, ki so bila izvedena (načrtovanje ukrepov in izbire projektov), pri ostalih pa smo navedli pomembne načrtovane spremembe.

Izhajali smo iz dejavnosti revidiranih uporabnikov javnih sredstev na podlagi modela ocenjevanja kakovosti PDCA, ki predstavlja krožni proces dejavnosti, s katerim se lahko dosega stalen napredek kakovosti. Faze modela PDCA²⁸ so:

- načrtovanje (Plan),
- izvajanje (Do),
- preverjanje (Check) in
- ukrepanje (Act).

²⁸ Operations Management: Focusing on Quality and Competitiveness, Prentice Hall, 1998, Russell S., Roberta, Taylor, Bernard. Na navedenem principu temelji tudi CAF metoda (Common Assessment Framework), prilagojena javnemu sektorju, ki jo je Ministrstvo za javno upravo predstavilo v letu 2007 za namen ocenjevanja organizacij v javnem sektorju (Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, CAF 2006).

Slika 1: Model PDCA



Vir: Operations Management: Focusing on Quality and Competitiveness, Prentice Hall, 1998, Russell Roberta S., Taylor, Bernard.

Faza *načrtovanja* pri obravnavanem področju revizije zajema:

- določitev specifičnih zaposlitvenih ciljev,
- načrtovanje ukrepov in razvojnih prioritet sofinanciranih iz ESS,
- opredelitev kriterijev za izbiro takšnih projektov oziroma programov, ki bodo največ prispevali k doseganju zastavljenih ciljev.

Faza *izvajanja* zajema:

- povabilo k oddaji prijave za dodelitev sredstev,
- analiziranje, ocenjevanje in izbor projektov oziroma programov in
- elemente, ki obvezujejo prejemnika sredstev, da izvede projekt in doseže rezultate, za katere je pridobil sredstva.

Faza *preverjanja* zajema:

- spremljanje izvedenih ukrepov,
- poročanje o izvedenih ukrepih,
- vrednotenje izvedenih ukrepov ter
- vlogo nadzornega odbora pri spremljanju, poročanju in vrednotenju izvedenega.

Faza *ukrepanja* zajema dopolnitve in izboljšave, ki so jih organi v sistemu izvajanja uvedli v sistem izvajanja za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 na podlagi izkušenj s sistemom izvajanja za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

V nadaljevanju navajamo področja posebnih tveganj, ki, če niso ustrezno obravnavana, po naši oceni ne zagotavljajo pogojev za doseg zaposlitvenih ciljev.

Tabela 4: Področja posebnih tveganj za doseg zaposlitvenih ciljev

Faza	Tveganje
Načrtovanje	<ul style="list-style-type: none"> Opredeljeni specifični zaposlitveni cilji niso v skladu s primarnimi zaposlitvenimi cilji; upravičene dejavnosti in ciljne skupine niso izbrane na podlagi ustreznih analiz.
Izvajanje	<ul style="list-style-type: none"> Postopki izvajanja niso osredotočeni na prispevek k zaposlitvenim ciljem, zato se izvajajo projekti/programi, ki ne prinesejo največje dodane vrednosti.
Preverjanje	<ul style="list-style-type: none"> Postopki spremljanja, poročanja in vrednotenja niso osredotočeni na prispevek k zaposlitvenim ciljem; slabosti in pomanjkljivosti v sistemu izvajanja niso bile zaznane in obravnavane.
Ukrepanje	<ul style="list-style-type: none"> V sistem izvajanja niso bile vpeljane izboljšave, potrebne za doseg čim večjega prispevka k zaposlitvenim ciljem.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi dokumentov, ki opisujejo delovanje ESS.

Revizijo smo izvajali tudi na vzorcu instrumentov. Instrument je lahko javni razpis za izbiro projektov (v nadaljevanju: javni razpis), program, ki je zbir vsebinsko enakih projektov, javno naročilo ali javno povabilo²⁹. Za izbiro instrumentov v vzorec smo uporabili naslednje pogoje:

- instrumenti so se izvajali pri revidiranih uporabnikih javnih sredstev v programskem obdobju od leta 2004 do 2006,
- izbrali smo po dva instrumenta iz vsakega ukrepa druge prednostne naloge programskega obdobja od leta 2004 do 2006; pri ukrepu 2.2 smo zaradi nižje vrednosti celotnega ukrepa izbrali le en instrument,
- znotraj ukrepov smo izbrali instrumente, ki jih še nismo revidirali, in
- izbrali smo instrumente, katerih vrednost je bila večja.

V obdobju do konca leta 2007 je bilo izvedenih 49 instrumentov³⁰. Pregledali smo sedem instrumentov, od tega štiri javne razpise, dva programa in eno javno povabilo. V tabelah uporabljamo namesto naziva instrumenta le njegovo zaporedno številko, v besedilu poročila pa njegov krajši naziv:

- Javno povabilo delodajalcem za izvedbo programov usposabljanja na delovnem mestu za obdobje 2006–2007, objavljen 28. 3. 2006 (v nadaljevanju: instrument UDM 06-07);
- Formalni izobraževalni programi za odrasle v okviru Programa 10.000 za šolsko leto 2004/2005 in v okviru ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: instrument Formalno izobraževanje 04/05);
- Javni razpis za usposabljanje na delovnem mestu v učnih delavnicah in učnih podjetjih, objavljen 26. 8. 2005 (v nadaljevanju: instrument Učne delavnice 05);
- Javni razpis za sofinanciranje razvijanja in širjenja mrež z informacijsko-komunikacijsko tehnologijo podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje – centri vseživljenjskega učenja, objavljen 29. 7. 2005 (v nadaljevanju: instrument Centri VŽU 05);

²⁹ Uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

³⁰ Informacija na podlagi seznama instrumentov, prejetega od Službe vlade.

5. Javni razpis za dodelitev sredstev za zmanjšanje izobrazbenega primanjkljaja v šolskem letu 2006/2007, objavljen 27. 10. 2006 (v nadaljevanju: instrument Izobrazbeni primanjkljaj 06/07);
6. Javni razpis za sofinanciranje usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v Republiki Sloveniji – Sklop B: sofinanciranje projektov usposabljanja in izobraževanja zaposlenih v perspektivnih sektorjih, objavljen 21. 4. 2006 (v nadaljevanju: instrument Perspektivni sektorji 06);
7. Sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva v okviru Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005 (v nadaljevanju: instrument Samozaposlitev 05).

2. USPEŠNOST ZAGOTAVLJANJA POGOJEV

2.1 Ali je načrtovanje programov in načrtovanje izbire projektov osredotočeno na primarne zaposlitvene cilje

Za uspešno doseganje primarnih zaposlitvenih ciljev je v fazi načrtovanja programov pomoči treba ugotoviti stanje na trgu delovne sile ter na podlagi ugotovljenih potreb določiti specifične zaposlitvene cilje in ukrepe za njihovo doseg. Prav tako je na podlagi ustreznih analiz treba iz specifičnih zaposlitvenih ciljev izpeljati kriterije za izbiro projektov³¹ (v nadaljevanju: upravičene dejavnosti in ciljne skupine).

Pri presoji, ali sta načrtovanje programov in izbira ukrepov osredotočena na primarne zaposlitvene cilje, smo zato preverjali:

- na kakšen način so bili določeni specifični zaposlitveni cilji in ukrepi za njihovo doseg ter ali so v skladu s primarnimi zaposlitvenimi cilji (ali je podlaga za načrtovanje in izbor ukrepov, dejavnosti, projektov ustrezna);
- ali so bile upravičene dejavnosti in ciljne skupine izpeljane iz specifičnih zaposlitvenih ciljev na podlagi analiz, ki obravnavajo tako koristi kot potrebne finančne vire (ali so izbrane upravičene dejavnosti in ciljne skupine ustrezne).

Za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 so specifični zaposlitveni cilji, upravičene dejavnosti in ciljne skupine opredeljeni v EPD. V EPD je navedeno, da temelji na Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije³² in Državnem razvojnem programu³³, kjer je Republika Slovenija na podlagi analiz stanja in razvojnega scenarija ter SWOT analize³⁴ oblikovala svoje strateške cilje v konkretne programe in podprograme, vključno z opredelitvijo potrebnih finančnih virov. Glede na prednostni status, komplementarnost ukrepov, upravičenost do sredstev različnih skladov Evropske unije, skladnost s politikami Evropske unije in horizontalnimi prednostnimi nalogami ter možne vire financiranja naj bi bile

³¹ Kriteriji za izbiro projektov so sestavljeni iz osnovnih pogojev, ki jih mora posamezni prijavitelj izpolnjevati za dodelitev sredstev, in meril, na podlagi katerih se izbere najboljši projekt. Upravičene dejavnosti in ciljne skupine, opredeljene za posamezni ukrep druge prednostne naloge EPD, v tem smislu predstavljajo osnovne pogoje, ki jih mora posamezni prijavitelj izpolnjevati za dodelitev sredstev. Merila, na podlagi katerih se izbere najboljši projekt, so oblikovana ob pripravi povabila k oddaji prijave za dodelitev sredstev.

³² Ljubljana, julij 2001.

³³ Državni razvojni program je bil sprejet na seji Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) 5. 12. 2001. Je dolgoročni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki prikazuje državne razvojne prioritete, glavne programe in podprograme.

³⁴ Analiza prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti.

iz prednostnih nalog Državnega razvojnega programa izbrane štiri prednostne naloge EPD, med njimi tudi druga prednostna naloga, katere ukrepi se sofinancirajo iz ESS.

EPD je priložen tudi Referenčni okvir politike zaposlovanja in razvoja človeških virov³⁵ (v nadaljevanju: referenčni okvir), ki predstavlja okvir, v katerem je Republika Slovenija določila vsebino strukturne pomoči Evropske unije, ki se nanaša na zaposlovanje in razvoj človeških virov, kot tudi povezavo med načrtovano pomočjo in prednostnimi nalogami ter prednostnimi nalogami, opredeljenimi v nacionalnih akcijskih programih zaposlovanja, in prednostnimi nalogami Evropske strategije zaposlovanja. V referenčnem okvirju je navedeno, da temelji na:

- Nacionalnem programu razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006³⁶, v katerem so bili, na podlagi analiz stanja³⁷ in primerjave nekaterih kazalnikov stanja na trgu dela v Republiki Sloveniji z Evropsko unijo, identificirani problemi na trgu dela v Republiki Sloveniji, opredeljeni strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja ter določeni prioritetni ukrepi, potrebni za njihovo doseg;
- Skupni oceni prednostnih nalog na področju zaposlovanja³⁸, kjer so bile opredeljene prednostne naloge Republike Slovenije, ki izhajajo iz usmerjenosti v doseganje lizbonskih ciljev in iz priprave na izvajanje Evropske strategije zaposlovanja;
- Skupnem memorandumu o socialnem vključevanju³⁹, kjer so navedeni ključni izzivi in ukrepi na področju zmanjševanja revščine in socialne izključenosti, ki jih je sprejela Republika Slovenija.

Republika Slovenija je sredstva ESS usmerila na nekatera prednostna področja, opredeljena v Skupni oceni prednostnih nalog na področju zaposlovanja. Služba vlade je navedla, da so bila najprej identificirana področja, kjer je intervencija z evropskimi sredstvi upravičena, na tej osnovi pa je bila narejena klasifikacija ukrepov. Nato so v okviru obsežne razprave o tem, katere instrumente je smiselno podpreti, upoštevali tudi medsebojno dopolnjevanje ukrepov, horizontalne prioritete in možne učinke pri danem vložku.

2.1.a V EPD so navedena izbrana področja in tudi merila⁴⁰, ni pa dokumentirano, na kakšen način so bila ta merila uporabljena. V EPD sta navedena tudi dva ključna izziva na področju zmanjševanja revščine in socialne izključenosti, izbrana za podporo iz strukturnih skladov, ni pa dokumentirano, na kakšen način sta bila izbrana.

Za izvajanje druge prednostne naloge EPD so bili v EPD opredeljeni naslednji splošni cilji: z vlaganji v znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje povečati število kakovostnih delovnih mest, zmanjšati obseg brezposelnosti, spodbujati socialno vključevanje skupin s posebnimi potrebami, spodbujati

³⁵ V skladu z 9(1)(c) členom Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. 6. 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih, UL L št. 161 z dne 26. 6. 1999 (v nadaljevanju: Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999).

³⁶ Uradni list RS, št. 92/01.

³⁷ Pregled trga dela, ki ga je pripravil Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje v sodelovanju z MDDSZ in Evropsko unijo, Ljubljana, junij 2000.

³⁸ Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of Slovenia (JAP), 18. 7. 2000.

³⁹ Skupni memorandum o socialnem vključevanju (JIM – Joint inclusion memorandum), Ljubljana, december 2003.

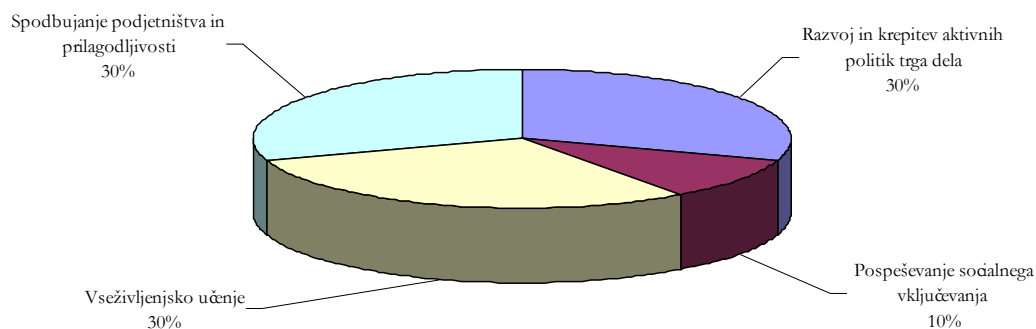
⁴⁰ EPD navaja, da so se pri izbiri upoštevala naslednja merila: 1) EPD strategija in splošna strategija razvoja človeških virov, 2) prednostni status, 3) pričakovani vpliv, 4) dopolnjevanje z državnimi ukrepi in programi, 5) skladnost s politikami Evropske unije, zlasti politiko zaposlovanja in socialnega vključevanja, 6) upravičenost do sofinanciranja glede na predpise strukturnih skladov.

vseživljenjsko učenje z višjo kakovostjo in lažjo dostopnostjo izobraževanja in usposabljanja za življenje in delo, ter zvišati raven prilagodljivosti delavcev. Ti splošni cilji naj bi bili doseženi z osredotočenjem razpoložljivih virov na štiri ukrepe in v okviru teh ukrepov na programe in dejavnosti z naslednjimi specifičnimi cilji:

- zviševanje stopnje zaposlenosti in zmanjševanje stopnje brezposelnosti; posebna pozornost naj bi bila namenjena preprečevanju dolgotrajne brezposelnosti in pomoči brezposelnim na poti do zaposlitve – prek integracijske poti (za ukrep 2.1 Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela);
- spodbujanje dostopa ljudi s posebnimi potrebami in težavami do trga dela (za ukrep 2.2 Pospesevanje socialnega vključevanja);
- ustvarjanje potrebnih sistemov in struktur za izvajanje vseživljenjskega učenja, ki bo zagotovil temeljne človeške vire in infrastrukturo, ki so nujni za večjo udeležbo v vseživljenjskem učenju v Republiki Sloveniji in za izboljšanje kakovosti in dostopa do vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja (za ukrep 2.3 Vseživljenjsko učenje);
- izboljšanje usposobljenosti in spretnosti za spodbujanje prilagodljivosti zaposlenih in podjetij, in ustvarjanje novih kakovostnih delovnih mest (za ukrep 2.1 Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti).

Razdelitev sredstev po posameznih ukrepih druge prednostne naloge EPD je razvidna iz Programskega dopolnila Republike Slovenije za obdobje 2004–2006 (v nadaljevanju: Programsko dopolnilo) in prikazana v sliki 2.

Slika 2: Razdelitev sredstev po ukrepih druge prednostne naloge EPD



Vir: Programsko dopolnilo, december 2003.

Razdelitev sredstev je rezultat usklajevanj med ministrstvi in Službo vlade ter službami Evropske komisije. Pred zaključkom pogajanj z Evropsko komisijo za potrditev EPD, je Vlada RS⁴¹ potrdila razdelitev sredstev med ukrepi.

⁴¹ Sklep št. 915-13/2001-12 z dne 11. 12. 2003.

Preverili smo, ali so specifični zaposlitveni cilji v skladu s primarnimi zaposlitvenimi cilji in ali so upravičene dejavnosti in ciljne skupine, določene v EPD, povezane s temi specifičnimi zaposlitvenimi cilji. V tabeli 5 so ugotovitve za vsak ukrep druge prednostne naloge EPD.

Tabela 5: Skladnost specifičnih zaposlitvenih ciljev s primarnimi zaposlitvenimi cilji ter skladnost upravičenih dejavnosti in ciljnih skupin s cilji ukrepov druge prednostne naloge EPD

Ukrep	Specifični zaposlitveni cilji so v skladu s primarnimi zaposlitvenimi cilji.	Upravičene dejavnosti in ciljne skupine so povezane s specifičnimi zaposlitvenimi cilji.
Ukrep 2.1	✓	✓*
Ukrep 2.2	✓	✓
Ukrep 2.3	✓	✓
Ukrep 2.4	✓	✓

Opombi:

✓ - da.

* - posredna povezava.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi pregleda dokumentacije revidiranih uporabnikov javnih sredstev.

2.1.b Upravičene dejavnosti in ciljne skupine so izpeljane iz specifičnih ciljev posameznih ukrepov, saj je pri vseh ukrepih razvidna povezava med upravičenimi dejavnostmi in ciljnimi skupinami na eni strani ter specifičnimi zaposlitvenimi cilji ukrepa na drugi. Pri ukrepih 2.2, 2.3 in 2.4 lahko upravičene dejavnosti in ciljne skupine neposredno prispevajo k doseganju specifičnih zaposlitvenih ciljev. Pri ukrepu 2.1 Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela pa gre za posredno povezavo, saj na primer upravičena dejavnost »izobraževanje« za ciljno skupino »brezposelnih« po naši oceni posredno vodi do specifičnega zaposlitvenega cilja »zmanjševanja stopnje brezposelnosti«.

MDDSZ je navedlo, da so bile z ESS sofinancirane dejavnosti izbrane s pomočjo izkušenj, pridobljenih pri izvajanju nacionalnih ukrepov zaposlovanja, ter z upoštevanjem dolgoročnih razvojnih programov. MŠŠ je navedlo, da je bil podlaga za izbrane dejavnosti Državni razvojni program, skupaj z aktualnimi evropskimi procesi⁴², ki so vključevali tudi Lizbonsko strategijo. Služba vlade je navedla, da je glede na kratko programsko obdobje izbor v večji meri temeljil na že obstoječih nacionalnih dejavnostih, za katere pa natančni podatki o rezultatih in vplivih praviloma niso bili dostopni, so pa upoštevali izkušnje, pridobljene z izvajanjem teh dejavnosti.

2.1.c Ministrstva nimajo urejenega dokumentiranja izbora upravičenih dejavnosti na način, ki bi omogočal naknadno ugotavljanje in presojanje razlogov za izbiro sofinanciranih dejavnosti in učinkovitosti ter ustreznosti načina izbora. Zato ni mogoče potrditi, da je bil postopek izbora usmerjen v izbiro tistih upravičenih dejavnosti, ki bi največ prispevale k doseganju specifičnih ciljev ukrepa.

⁴² Kot podlago navajajo tudi Report from the Education Council to the European Council »The concrete future objectives of education and training systems«, ki ga je izdal Svet EU v Bruslju 14. 2. 2001.

OP ESS ima v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 primerljivo funkcijo kot EPD za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 in predstavlja podlago za črpanje sredstev ESS. Pripravljen je bil na podlagi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, ki postavlja celovito strategijo za uporabo sredstev kohezijske politike v Republiki Sloveniji, vključno z opredeljenimi cilji in predvidenimi učinki. Nacionalni strateški referenčni okvir temelji na Strategiji razvoja Slovenije⁴³ in na načrtu priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013⁴⁴. Podobno kot EPD v programskem obdobju od leta 2004 do 2006, OP ESS odraža izvedene analize stanja po razvojnih področjih s poudarkom na prednostih, slabostih, priložnostih in nevarnostih. V OP ESS je navedeno, da so bile strateške podlage za pripravo predvsem:

- Strateške smernice Skupnosti⁴⁵, ki predstavljajo enoten okvir, ki ga morajo države članice in regije uporabiti pri razvijanju nacionalnih in regionalnih programov, še zlasti za preučitev njihovih prispevkov k ciljem Evropske unije glede kohezije, rasti in novih delovnih mest;
- nacionalni program reform za izvajanje Lizbonske strategije⁴⁶, ki vsebuje ukrepe za doseganje ciljev Lizbonske strategije po petih prednostnih razvojnih nalogah, opredeljenih v Strategiji razvoja Slovenije;
- integrirane smernice za rast in delovna mesta (v nadaljevanju: integrirane smernice)⁴⁷, ki pomenijo konkretno stopnjo v procesu preusmeritve osredotočenosti na rast in zaposlovanje v okviru Lizbonske strategije.

Skupni cilj OP ESS je doseganje večje zaposlenosti, socialne vključenosti, višjega življenjskega standarda ljudi ter zmanjšanje regionalnih razlik, kar bo moč doseči s povečanim vlaganjem v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti. Specifični cilji so opredeljeni na ravni razvojnih priorit⁴⁸. OP ESS navaja, da razvojne prioritete izhajajo iz razmer na trgu dela v Republiki Sloveniji in so utemeljene na evropskih in nacionalnih razvojnih dokumentih. Za vsako razvojno prioriteto so navedeni dokumenti, ki predstavljajo vsebinsko podlago razvojne prioritete, ter posamezne integrirane smernice, ki jih razvojna prioriteta vključuje.

Razdelitev sredstev po posameznih razvojnih prioritetah je prikazana v sliki 3.

⁴³ Sprejeta na Vladi RS, 30000-2/2005/2004, 23. 6. 2005.

⁴⁴ Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013 ter na njem temelječih strateških dokumentov za izvajanje kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji, 30300-2/2005/12, 23. 6. 2005. Vlada RS je dne 20. 3. 2008 s sklepom št. 30300-1/2008/9 sprejela Državni razvojni program 2007–2013.

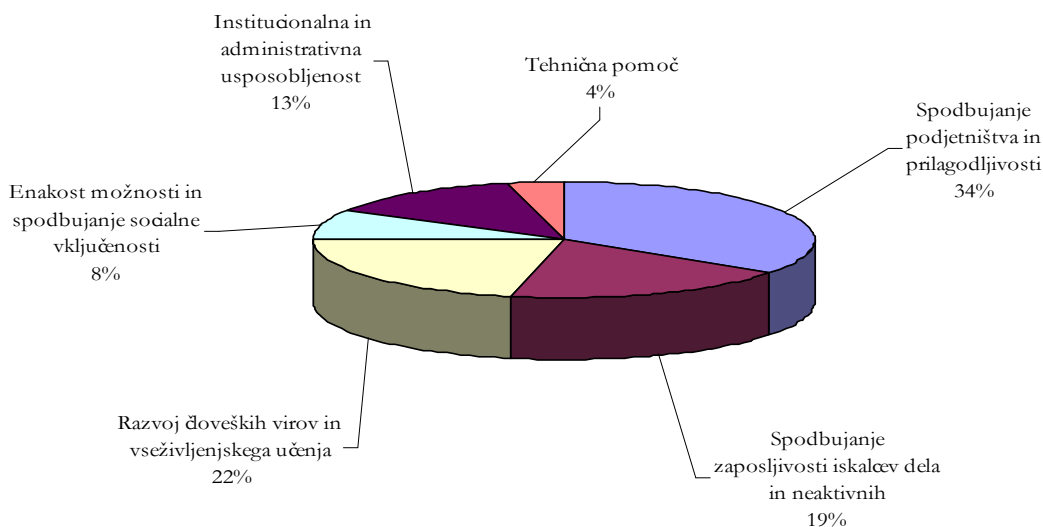
⁴⁵ Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice skupnosti, KOM/2005/0299 končno.

⁴⁶ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Ljubljana, oktober 2005.

⁴⁷ Integrirane smernice za rast in delovna mesta (2005–2008), KOM/2005/0141, končno.

⁴⁸ Razvojna prioriteta je prednostna os ali prednostna naloga v operativnem programu, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ki ima posebne merljive cilje.

Slika 3: Razdelitev sredstev po razvojnih prioritetah OP ESS



Vir: OP ESS, oktober 2007.

V OP ESS je navedeno, da je razdelitev sredstev odraz vsebin, ki bodo financirane v okviru posameznih razvojnih prioritet, in izkazanih potreb, ki izhajajo iz analize stanja po posameznih razvojnih področjih, ter analize prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Podrobneje je utemeljen obseg sredstev za vsako razvojno prioriteto, vključno z obrazložitvijo povečanja sredstev posamezne razvojne prioritete glede na programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

Vsebina vsake razvojne prioritete je opredeljena z več prednostnimi usmeritvami, za katere so določene predvidene upravičene dejavnosti in ciljne skupine. Izbor upravičenih dejavnosti in ciljnih skupin je vsebinsko utemeljen v OP ESS.

2.1.d Tudi za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 dokumentiranje izbora upravičenih dejavnosti ministrstva ni urejeno na način, ki bi omogočal naknadno ugotavljanje in presojanje razlogov za izbiro sofinanciranih dejavnosti in učinkovitosti ter ustreznosti načina izbora.

Ocenjujemo, da so bili pri načrtovanju EPD upoštevani primarni zaposlitveni cilji. Izbrane so bile upravičene dejavnosti in ciljne skupine, ki so neposredno ali posredno povezane s specifičnimi zaposlitvenimi cilji. Načrtovanje programov in izbire operacij v OP ESS pa je temeljilo neposredno na Lizbonski strategiji.

Odločitve o izbiri dejavnosti, ki lahko največ prispevajo k doseganju specifičnih zaposlitvenih ciljev ukrepov, bi morala ministrstva v obeh programskih obdobjih dokumentirati na način, ki bi omogočal kasnejše ugotavljanje in presojanje razlogov za izbiro. Z dokumentiranjem izbora dejavnosti bi morala pokazati, da so bile dejavnosti izbrane tudi na podlagi ustreznih analiz, s tem bi bilo namreč omogočeno boljše spremljanje in vrednotenje kasneje izvedenih dejavnosti.

2.2 Ali postopki za izbiro projektov podpirajo izbiro takih projektov, ki v skladu z načrtovanim predstavljajo največjo dodano vrednost

Za doseganje specifičnih zaposlitvenih ciljev je treba postopke za izbiro projektov oblikovati na način, ki omogoča izbiro projektov⁴⁹, ki v skladu z načrtovanim predstavljajo največjo dodano vrednost. Projekti z največjo dodano vrednostjo so tisti projekti, ki bodo ustvarili največje koristi glede na finančni vložek, potreben za doseg teh koristi, in tako najbolj prispevali k specifičnim zaposlitvenim ciljem. Na podlagi sedmih instrumentov, izbranih v vzorec, smo preverjali:

- ali so postopki za povabilo k oddaji prijave za dodelitev sredstev ustrezni in
- ali je analiziranje, ocenjevanje in izbiranje projektov ustrezno.

Ob predpostavki, da so specifični zaposlitveni cilji ter upravičene dejavnosti in ciljne skupine v fazi načrtovanja ustrezno določeni, morajo biti postopki za izbiro projektov takšni, da omogočijo izbiro projektov, ki predstavljajo največjo dodano vrednost. Zato je treba za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 upoštevati načrtovano v EPD in Programskem dopolnilu, tako glede upravičenih dejavnosti in ciljnih skupin kot meril za izbor projektov⁵⁰, ter za vsak instrument opredeliti njegov prispevek k specifičnim zaposlitvenim ciljem. Prijavitelj mora v svoji prijavi opredeliti in opisati tako prispevek projekta k specifičnim zaposlitvenim ciljem kot potrebna finančna sredstva za izvedbo projekta. Pri ocenjevanju projektov pa je treba prispevek ovrednotiti in nato izbrati tiste projekte, ki glede na vložena finančna sredstva izkažejo največji pričakovani prispevek k specifičnim zaposlitvenim ciljem.

Tabela 6 prikazuje izvedena preverjanja po posameznih instrumentih, izbranih v vzorec.

⁴⁹ Izbor projektov za drugo prednostno nalogo v praksi pomeni izbiro izvajalcev aktivnosti (na primer šole ali podjetja) ter izbiro udeležencev v aktivnostih (na primer brezposelne osebe).

⁵⁰ Merila za izbor projektov in programov, financiranih iz sredstev ESS.

Tabela 6: Izvedena preverjanja za instrumente, izbrane v vzorec

Instrument	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Instrument je v skladu z upravičeno dejavnostjo v okviru katere se je izvajal.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Merila za izbor projektov, potrjena na nadzornem odboru, so bila upoštevana.	delno	delno	delno	delno	delno	delno	delno
Za instrument je bila opredeljena pričakovana ciljna vrednost.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Podlaga za določitev ciljnih vrednosti je bila dokumentirana.	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Pri izboru je bil upoštevan kakovostni vidik projekta ⁵¹ .	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pri izboru je bila upoštevana stroškovna učinkovitost projekta ⁵² .	/	/	/	✓	✓	✗	/

Opombe:

✓ - da.

✗ - ne.

/ - ni mogoče potrditi.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi dokumentov za instrumente, izbrane v vzorec.

2.2.a Merila za izbor projektov, določena v Programskem dopolnilu in potrjena na nadzornem odboru za EPD (v nadaljevanju: nadzorni odbor EPD), niso bila vključena v instrumente v obliki, kot so bila potrjena na nadzornem odboru. V vseh obravnavanih instrumentih so bila sicer uporabljena nekatera od potrjenih meril za upravičeno dejavnost, vendar ne neposredno vsa.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so navedli, da potrjena merila v Programskem dopolnilu niso bila taka, da bi jih lahko neposredno prenesli v instrumente. V Programskem dopolnilu⁵³ je pri merilih za drugo prednostno nalogo navedeno, da se podrobnejša merila za vsako posamezno dejavnost opredelijo v aktivnostih (program, razpis oziroma letni delovni načrt), ki so navedene v Izvedbeni strukturi ukrepa in jih je potrdil Organ upravljanja, ter v posameznih instrumentih v okviru izvedbene strukture, potrjenimi na programskem svetu ESS.

Ocenjujemo, da povezava med merili, potrjenimi na nadzornem odboru, in merili, uporabljenimi pri izvedbi instrumentov, ni dovolj jasno razvidna.

⁵¹ S kakovostnim vidikom razumemo kakovost projekta glede doseganja specifičnih zaposlitvenih ciljev.

⁵² S stroškovno učinkovitostjo razumemo, da so imeli pri izboru neposredno ali posredno prednost tisti projekti, ki bi imeli, če se predpostavlja, da so enako kakovostni in koristni, nižje stroške.

⁵³ Priloga 2: Merila za izbor projektov/programov financiranih iz sredstev strukturnih skladov v okviru EPD 2004–2006.

Za vsak instrument, izbran v vzorec, je bila določena ciljna vrednost, ki naj bi bila dosežena z izvajanjem instrumenta (na primer število vključenih, število novih centrov vseživljenjskega učenja). Revidirani uporabniki javnih sredstev so navedli, da so ciljne vrednosti za posamezni instrument določili na podlagi strokovne ocene in izkušenj uslužbencev ter preteklih izvedenih nacionalnih programov.

2.2.b Za določitev ciljnih vrednosti na ravni instrumentov revidirani uporabniki javnih sredstev nimajo dokumentiranih podlag.

Dokumentiranje podlage in načina določitve ciljnih vrednosti je potrebno za kasnejše spremljanje in vrednotenje izvajanja. Na takšen način so tistim, ki kasneje spremljajo ali vrednotijo izvajanje, znane predpostavke, ob katerih je bila ciljna vrednost določena, kar je pogoj za kakovostno spremljanje in vrednotenje izvajanja.

2.2.c Pogoji in merila za izbor projektov so bili v vseh obravnavanih instrumentih povezani s koristmi projekta oziroma s kakovostnim vidikom projektov.

Merilo najnižje cene ni bilo vključeno v izbor pri nobenem instrumentu, izbranem v vzorec, pri vseh instrumentih pa so se opredelili upravičeni stroški in določila maksimalna višina sofinanciranja.

V instrumentu Centri VŽU 05 so imeli prednost projekti, pri katerih so prijavitelji zagotovili višji delež lastnega financiranja. Pri instrumentu Izobrazbeni primanjkljaj 06/07 so se udeleženci sami odločili za izobraževalno ustanovo na trgu. Odločitev so morali sprejeti ob upoštevanju stroškov in koristi, saj jim je bilo sofinanciranje iz javnih sredstev zagotovljeno šele naknadno.

V štirih instrumentih, ki jih je izvedel ZRSZ, je bila zgornja višina stroškov omejena in določena na podlagi Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja⁵⁴ (instrumenti UDM 06-07, Formalno izobraževanje 04/05, Učne delavnice 05 in Samozaposlitev 05).

Pri instrumentu Perspektivni sektorji 06 so imeli prednost pri izbiri tisti projekti, pri katerih je bil delež celotne vrednosti projekta glede na prihodke prijavitelja višji.

2.2.d Vidik stroškovne učinkovitosti projektov je bil vključen pri instrumentih Centri VŽU 05 in Izobrazbeni primanjkljaj 06/07. Pri štirih instrumentih (instrumenti UDM 06-07, Formalno izobraževanje 04/05, Učne delavnice 05 in Samozaposlitev 05) ni razvidno upoštevanje stroškovne učinkovitosti, saj revidirani uporabniki javnih sredstev niso predložili dokumentov, iz katerih bi bila razvidna utemeljitev obsega sofinanciranja prejemnikom, ki je bila določena v Pravilniku o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Pri enem od instrumentov (instrument Perspektivni sektorji 06) pa je bilo uporabljeno merilo, ki posredno pomeni, da imajo prednost pri izbiri projekti z višjo ceno, drugih meril, ki bi vključevala vidik stroškovne učinkovitosti, pa pri tem instrumentu ni bilo.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 64/01, 31/03, 135/03, 80/04, 61/05, 76/05, 98/05, 2/06.

Pojasnilo ZRSZ

Pri instrumentu Perspektivni sektorji 06 je bilo merilo (delež celotne vrednosti projekta usposabljanja in izobraževanja glede na prihodke vlagatelja) vključeno zato, da bi se dala prednost tistim prijaviteljem, ki razmeroma več vlagajo v izobraževanje in usposabljanje, oziroma spodbuditi podjetja, da več vlagajo v izobraževanje in usposabljanje.

Obravnavano merilo sicer daje prednost podjetjem, ki več sredstev namenjajo izobraževanju in usposabljanju, obenem pa tako merilo lahko spodbuja podjetje, da, če se odločajo med dvema enako kakovostnima izobraževanjema ali usposabljanjema, izbere cenovno dražjega, saj s tem lahko pridobi več točk na razpisu in ima več možnosti za pridobitev nepovratnih sredstev. Priporočamo, da se v takih primerih vključi dodatna merila, ki vključujejo stroškovno učinkovitost, ali pa se obravnavano merilo oblikuje na drugačen način.

V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 je manj vrst instrumentov oziroma načinov izbora operacij⁵⁵. Instrument je lahko javni razpis za izbor operacij ali neposredna potrditev operacij⁵⁶. Ker se je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, šele začelo izvajanje OP ESS, preverjanj na konkretnih primerih nismo izvedli⁵⁷.

2.2.e Iz dokumenta⁵⁸, kjer so predstavljena merila za izbor operacij v okviru OP ESS, je razvidno, da so merila, potrjena na nadzornem odboru, v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 opredeljena širše, z navedbo, da bodo podrobnejša merila opredeljena na ravni posameznega načina izbora operacij in da se posamezno merilo uporablja le glede na relevantnost operacij.

Revidirani uporabniki javnih sredstev so poudarili, da bo določitev ciljnih vrednosti na vseh ravneh izvajanja OP ESS v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 lažja, ker bo izvedena na podlagi izkušenj iz programskega obdobja od leta 2004 do 2006 in konkretnih podatkov o rezultatih tega obdobja.

Služba vlade meni, da je treba pri izbiri operacij glede na stroške in učinke upoštevati načelo proporcionalnosti. Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 bodo dejavnike, ki lahko vplivajo na nastanek stroškov in s tem ustvarjajo učinke, podrobneje opredelili glede na posamezne operacije. Podrobnosti bodo navedene v navodilih za vrednotenje, ki so v pripravi.

Ocenjujemo, da so bila v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 izhodišča načrtovanja upoštevana pri izvedenih dejavnostih in ciljnih skupinah, ne pa v celoti pri merilih za izbor projektov.

Pri vseh obravnavanih instrumentih je bil pri izboru upoštevan kakovostni vidik projekta. Stroškovna učinkovitost projekta je bila upoštevana pri izboru projektov pri dveh instrumentih, pri enem pa ne. Za štiri obravnavane instrumente revidirani uporabniki javnih sredstev niso predložili dokumentiranih podlag,

⁵⁵ Operacija je potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

⁵⁶ Uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

⁵⁷ V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bil objavljen le prvi instrument v okviru OP ESS: Javni razpis mladi raziskovalci iz gospodarstva – generacija 2007, Uradni list RS, št. 118/07.

⁵⁸ Dokument Merila za izbor operacij financiranih iz sredstev Evropskega socialnega sklada v okviru programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 je bil potrjen na 1. dopisni seji nadzornega odbora OP ESS (1. 2. 2008 – 15. 2. 2008).

ki bi ob odločitvi za izvajanje utemeljevale upoštevanje stroškovne učinkovitosti projekta pri določitvi višine sofinanciranja. Ob tem velja poudariti specifičnost področja zaposlovanja in usposabljanja glede zahtevnosti opredelitve stroškov, saj je standarde kakovosti glede na ceno razmeroma težko določiti, posebno še, če se z enim razpisom ali programom financira veliko različnih področij. Kljub temu ocenjujemo, da je vključitev vidika stroškovne učinkovitosti projekta v izbor potrebna z vidika smotrne porabe sredstev ESS.

2.3 Ali so organi v sistemu izvajanja zagotovili, da končni prejemniki izvedejo projekte tako, da bodo doseženi načrtovani rezultati

Po izbiri ustreznih projektov je treba zagotoviti, da bo načrtovano tudi uresničeno. S pogodbo ali na kakšen drug način je treba določiti pogoje in zahteve, ki jih mora končni prejemnik izpolniti za doseg cilja projekta oziroma za uspešno izvedbo projekta.

V skladu z Zakonom o javnih financah⁵⁹ neposredni proračunski uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno. Kadar je za izvajanje aktivnosti odgovoren posredni proračunski uporabnik, pa mora skleniti pogodbo s končnim prejemnikom na podlagi pogodbe o izvajanju in sofinanciranju aktivnosti, sklenjene z neposrednim proračunskim uporabnikom.

Pri ugotavljanju, ali so organi v sistemu izvajanja zagotovili, da končni prejemniki izvedejo projekte tako, da bodo doseženi načrtovani rezultati v predvidenem obsegu stroškov, časa in postopkov, smo na podlagi pogodb o sofinanciranju⁶⁰ preverjali, ali so v pogodbo vključeni pogoji in zahteve za zagotovitev ustrezne izvedbe projekta in za zagotovitev trajnosti sofinanciranega projekta, ali so v pogodbi predvidene sankcije, če rezultati ne bi bili doseženi oziroma bi bili doseženi le delno, in ali pogodba vključuje elemente za spremljanje in vrednotenje napredka projekta. Pri tem smo preverjali vključenost teh ključnih elementov, ne pa tudi vključenost drugih elementov, ki bi bili potrebni glede na posebnost posameznega projekta.

Obvezne sestavine pogodbe o sofinanciranju so bile določene z uredbo o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

Pogodbo je izvajalec aktivnosti (končni upravičenec) v treh obravnavanih instrumentih sklenil tako z izvajalcem projekta (na primer z delodajalcem, ki je izvajal aktivnost usposabljanja na delovnem mestu) kot z udeleženci v projektu (na primer s tistimi, ki so se usposabljali na delovnem mestu), v štirih obravnavanih instrumentih pa samo z izvajalcem projekta.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁶⁰ Za vsak instrument, izbran v vzorec, smo pregledali vsaj eno pogodbo za izvajanje projekta, sklenjeno med končnim upravičencem in izvajalcem projekta, ki nastopa v vlogi končnega prejemnika. Kadar so bili končni prejemniki tako izvajalci projekta kot udeleženci v projektu, smo dodatno pregledali vsaj eno pogodbo, ki je bila sklenjena z udeležencem v projektu.

2.3.a Tako v pogodbah, sklenjenih z izvajalcem projekta, kot v pogodbah, sklenjenih z udeleženci v projektu, so določeni pogoji in zahteve, ki morajo biti izpolnjeni za doseg cilja projekta. Določene so obveznosti izvajalca projekta glede izvajanja aktivnosti (vsebina aktivnosti in časovni roki), posredovanja dokazil o izvedeni aktivnosti in poročanju o izvedeni aktivnosti ter obveznosti udeleženca v projektu glede udeležbe v aktivnosti, njene prekinitve in poročanju o spremembah, ki bi lahko vplivale na potek aktivnosti. V pogodbo je bil v šestih obravnavanih instrumentih vključen tudi element trajnostnega razvoja⁶¹, in sicer kot zahteva, da mora izvajalec projekta spoštovati tudi evropske politike, zlasti politiko varstva okolja. V vseh obravnavanih instrumentih so bile v pogodbi določene sankcije, če rezultati ne bi bili doseženi oziroma bi bili doseženi le delno, in vključene zahteve po poročanju o doseženem napredku projekta.

V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 določa pogoje in zahteve ter določila glede sankcij za neuspeh projekta in elementov za vrednotenje napredka v pogodbi o sofinanciranju uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2007 do 2013. Pogodb o sofinanciranju za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 nismo preverjali, ker takšne pogodbe v obdobju, na katerega se nanaša revizija, še niso bile sklenjene.

Ocenjujemo, da so organi v sistemu izvajanja v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 v pogodbe s prejemniki sredstev vključili ključne elemente, ki so nujni za izvedbo projektov tako, da bodo doseženi načrtovani rezultati v predvidenem obsegu stroškov, časa in postopkov. Da bi bili načrtovani rezultati tudi dejansko doseženi, morajo biti vključeni in upoštevani vsi potrebni elementi.

2.4 Ali sistem spremljanja in poročanja ustrezno podpira ocenjevanje in vrednotenje doseganja zaposlitvenih ciljev

Spremljanje je predvsem sprotno preverjanje dosežkov glede na načrtovano. Za ustrezno spremljanje in vrednotenje doseganja zastavljenih ciljev je treba pravočasno zagotoviti kakovostne in zanesljive podatke. Zaradi velikega števila projektov, ki se izvajajo v okviru EPD, je za spremljanje, poročanje in vrednotenje smotno vzpostaviti enoten računalniško podprt informacijski sistem. Opredeliti je treba navodila, predvsem glede odgovornih oseb in njihovih nalog, na področjih pridobivanja in analiziranja podatkov. Postavljene morajo biti vnaprej razumljive definicije uporabljenih kazalnikov spremljanja z znanimi predpostavkami in povezavo med različnimi ravnmi poročanja.

Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 opredeljuje, da je za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 organ upravljanja, torej Služba vlade, odgovoren za vzpostavitev sistema za zbiranje zanesljivih finančnih in statističnih podatkov o izvajanju, za določitev kazalnikov spremljanja in za vrednotenje.

EPD opredeljuje, da je organ upravljanja odgovoren za zagotavljanje ustreznega nadzornega sistema, ki ga med drugimi sestavljata tudi naslednji aktivnosti:

- priprava nadzornega sistema za zbiranje zanesljivih statističnih in finančnih podatkov o izvajanju, skupaj z nadzornimi kazalniki,

⁶¹ Kot element trajnostnega razvoja razumemo elemente, ki spodbujajo razvoj, ob tem pa ne škodijo bodočim generacijam.

- načrtovanje, razvijanje in vzdrževanje centralnega informacijskega sistema za podporo nadzornega sistema in zagotavljanje pravih in zanesljivih podatkov.

Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006⁶² opredeljuje, da sistemi upravljanja in nadzora operativnih programov med drugim vsebujejo sisteme poročanja in spremljanja. Organ upravljanja je odgovoren za zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje. Cilji morajo biti opredeljeni količinsko, z uporabo omejenega števila kazalnikov za učinek in rezultate, ob upoštevanju načela sorazmernosti.

V OP ESS je navedeno, da se sistem spremljanja že v fazi priprave operativnih programov načrtuje tako, da bodo procesi izvajanja programov zagotavljali zbiranje in hranjenje takih podatkov, ki se s pomočjo informacijskega sistema lahko v agregirani obliki na višjih ravneh primerjajo z načrtovanimi.

Preverili smo, ali je vzpostavljen takšen sistem spremljanja in poročanja na področju ESS, ki zagotavlja kakovostno in sprotno vsebinsko ocenjevanje napredka in uspešnosti pomoči, omogoča pravočasno uvedbo izboljšav ter predstavlja ustrezno informacijsko podlago za izvedbo vrednotenij.

Ustreznost sistema spremljanja in poročanja smo preverjali s pregledom opisa sistema upravljanja in nadzora, navodil za poročanje in spremljanje, postavitev in uporabe kazalnikov, delovanja in uporabe računalniškega informacijskega sistema ter priprave in obravnave poročil na različnih ravneh. Ugotovitve se nanašajo na programsko obdobje od leta 2004 do 2006, navajamo pa tudi načrte organov v sistemu izvajanja za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

Opis sistema in navodila

*Opis sistema upravljanja in nadzora*⁶³ opisuje način spremljanja in poročanja. Navedeno je, da organ upravljanja izvaja spremljanje tudi:

- z zagotavljanjem podatkov (kazalnikov) za odprtje evidenčnega projekta v načrtu razvojnih programov,
- s pregledom in odobritvijo instrumentov,
- z mesečnimi, četrletnimi in letnimi poročili,
- z operativnimi sestanki,
- s centralnim informacijskim sistemom ISARR⁶⁴.

Služba vlade je izdala *Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni*⁶⁵. Smernice vsebujejo navodila za načrtovanje in poročanje ter vsebujejo obrazce za poročanje o izvajanju projekta

⁶² Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/99, UL L št. 210 z dne 31. 7. 2006.

⁶³ Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade (v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje 2004-2006) v Republiki Sloveniji, verzija: junij 2006.

⁶⁴ Referenčni informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD. ESF-modul je informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju druge prednostne naloge EPD.

⁶⁵ Verzija: december 2005.

EPD⁶⁶. Smernice opredeljujejo, da je poročanje na ravni projekta EPD odvisno od načrtovane dinamike izvajanja projektov in doseganja načrtovanih ciljev, ter je lahko letno, polletno, četrletno in obvezno ob zaključku projekta.

MDDSZ je izdalo *Navodilo o spremljanju in poročanju neposrednih proračunskih uporabnikov in končnih upravičencev o izvajanju ukrepov ESS*⁶⁷. Navodilo določa dinamiko, minimalni nabor in obseg elementov mesečnega, četrletnega, letnega in zaključnega poročanja končnih upravičencev. Navodilo opredeljuje, da morata letno in zaključno poročilo, poleg poročanja po predpisanih kazalnikih in opisne ocene izvajanja instrumenta, vsebovati tudi oceno učinkovitosti izvajanja, predlog o nadaljnjem izvajanju ter interno evalvacijo. Navodilo vsebuje tudi sheme tabel, po katerih naj bi končni upravičenci poročali.

MŠŠ je izdalo *Navodila Ministrstva za šolstvo in šport za izvajanje projektov ESS*⁶⁸, ki opredeljujejo tudi področje spremljanja in poročanja. Navodilo opredeljuje dinamiko in vsebino poročanja skrbnikov instrumentov in tudi, da morajo poročila zajemati kazalnike, oceno uspešnosti in interno evalvacijo ter da morajo izvajalci projekta spremljati doseganje ciljev.

2.4.a Z opisom sistema upravljanja in nadzora in z navodili so opredeljeni načini posredovanja podatkov in njihova vsebina. Način vsebinske obravnave prejetih poročil in vsebinske obdelave podatkov ni bil zadostno opredeljen pri prejemnikih podatkov oziroma pri tistih, ki so podatke zahtevali.

Navodila za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 (*Navodilo organa upravljanja za spremljanje in poročanje o izvajanju kobezijske politike v programskem obdobju 2007–2013*⁶⁹) so v primerjavi s smernicami za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 (*Smernicami organa upravljanja za spremljanje izvajanja EPD na projektni ravni*), zastavljena bolj celostno. Nanašajo se na pisno poročanje in poročanje po obrazcih različnih področjih, med drugim tudi na kazalnike o doseganju fizičnih ciljev in kvantitativne analize. Tudi navodila za novo programsko obdobje predvidevajo pisno poročanje o realizaciji na ravni operacije na mesečni, polletni in letni ravni. Na področju obravnave vsebinskih podatkov bi bilo treba jasno opredeliti naloge in pristojnosti tistih, ki podatke zahtevajo oziroma poročila prejemaajo.

Pojasnilo Službe vlade

Služba vlade je pojasnila, da načrtuje oblikovanje skupine za spremljanje in vrednotenje.

Pojasnilo MŠŠ

Na MŠŠ so pojasnili, da so za novo obdobje podrobneje opredelili naloge uslužbencev, ki sodelujejo pri izvajanju ESS.

⁶⁶ Projekt EPD izhaja iz evidenčnega projekta navedenega v načrtu razvojnih programov. Podlaga za projekt EPD je pogodba, ki jo sklene nosilec proračunske postavke za izvedbo posameznega projekta.

⁶⁷ Navodilo je namenjeno nosilcem proračunskih postavk in končnim upravičencem, verzija; junij 2006.

⁶⁸ Verzija: april 2006.

⁶⁹ www.euskladi.si, 20. 3. 2008.

Kazalniki

Kazalniki spremljanja morajo biti tako finančni kot vsebinski oziroma fizični. Evropska komisija⁷⁰ je za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 opredelila fizične kazalnike učinka, rezultata in vpliva, ki naj bi se uporabljali za spremljanje uspešnosti izvajanja pomoči. Na ravni projekta naj bi se s kazalniki merili predvsem učinki in rezultati. Na ravni ukrepa in prednostne naloge pa so v ospredju kazalniki rezultata in vpliva.

Kazalniki, tako vrsta kot načrtovana vrednost, so bili na ravni druge prednostne naloge in ukrepov določeni z EPD, spremembe in dopolnitve pa je potrjeval nadzorni odbor EPD.

Kazalniki na ravni posameznega instrumenta so bili pripravljene v okviru predloga izvedbene strukture ukrepa, potrdila pa sta jih programski svet⁷¹ in Služba vlade. V tabeli 8 prikazujemo fizične kazalnike, opredeljene v EPD, na ravni druge prednostne naloge.

Tabela 7: Kazalniki za merjenje doseganja ciljev druge prednostne naloge EPD

	Kazalnik	Ciljna vrednost
Učinek	Število udeležencev	42.400
	Število podprtih podjetij	220
	Število projektov	300
Rezultat	Delež udeležencev, ki so uspešno dokončali aktivnost (v odstotkih)	85
	Bruto število delovnih mest, ustvarjenih v FTE*	1.500
Vpliv	Znižanje (v odstotnih točkah) deleža dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi	12,2
	Delež udeležencev, zaposlenih po 12 mesecih (v odstotkih)	70
	Povečanje (v odstotnih točkah) stopnje vključenosti prebivalstva pri aktivnostih vseživljenjskega učenja	7,4

Opomba * - ekvivalent polnega delovnega časa.

Vir: EPD, december 2003.

2.4.b Kazalniki na ravni druge prednostne naloge in ukrepov upoštevajo okvirno metodologijo in seznam kazalnikov, ki jih predpisuje Evropska komisija. Usmerjeni so v prikaz doseganja ciljev na področju zaposlenosti, vseživljenjskega učenja in socialne vključenosti.

⁷⁰ Evropska komisija je kazalnike podrobneje opredelila v smernicah Working Paper 3; Indicators for Monitoring and Evaluation; European Commission.

⁷¹ Programski svet je bil posvetovalno telo, ki je zagotavljalo medresorsko usklajevanje, da se podpirajo sinergije in preprečujejo prekrivanja pri uporabi proračunskih sredstev na ravni posamezne prednostne naloge EPD. Predsedoval mu je predstavnik organa upravljanja.

2.4.c Za uporabljene kazalnike ni obrazložena oziroma dokumentirana podlaga za določitev ciljnih vrednosti in načrtovani način merjenja realizacije. Vnaprej niso bili opredeljeni načini agregacije kazalnikov z nižjih na višje ravni. Pri nekaterih kazalnikih vpliva (*znižanje deleža dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi, povečanje stopnje vključenosti prebivalstva pri aktivnosti vseživljenjskega učenja*) so določene ciljne vrednosti na ravni države, pri tem pa ni informacije, koliko naj bi k tem vrednostim prispevali ukrepi ESS. Če prispevka ESS ni bilo mogoče oceniti in ni bilo znano, koliko naj bi prispeval, je to treba navesti, drugače je takšen podatek zavajajoč, saj so kazalniki predvsem namenjeni prikazu posledic izvajanja ukrepov ESS.

V OP ESS je za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 v primerjavi z EPD jasneje prikazana povezava med uporabljenimi kazalniki na ravni razvojne prioritete in opisno opredeljenimi specifičnimi cilji. Pomembno je, da bodo ti kazalniki konsistentno prevedeni na nižje ravni, le tako bodo lahko ustrezen vir za spremljanje realizacije. Okvire vključitev kazalnikov na nižjih ravneh opredeljujejo *Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kobezijske politike v programskem obdobju 2007–2013*⁷², dejansko vključitev pa je treba izvesti s sodelovanjem vseh organov v sistemu izvajanja.

Pojasnilo Službe vlade

Služba vlade je pojasnila, da so pri pripravi kazalnikov za novo programsko obdobje poskušali vključiti omejeno število predvsem enostavnejših in merljivih kazalnikov. Za kazalnike, uporabljene v operativnih programih programskega obdobja od leta 2007 do 2013, so v pripravi podrobnejše obrazložitve.

Informacijski sistem

Informacijski sistem ISARR je bil načrtovan kot ključni informacijski sistem za podporo spremljanju v programskem obdobju od leta 2004 do 2006. Pred pričetkom izvajanja posameznega instrumenta so bile v informacijski sistem ISARR vnesene načrtovane vrednosti za fizične kazalnike. Vnos podatkov o realizaciji je potekal ob zaključku izvajanja projekta EPD.

Izpisi iz informacijskega sistema ISARR⁷³ za instrumente, izbrane v vzorec, vsebujejo podatke o finančni realizaciji in podatke o načrtovanih vrednostih fizičnih kazalnikov ter nekatere podatke o fizični realizaciji. Izpisi za instrumente Centri VŽU 05, Perspektivni sektorji 06, Samozaposlitev 05 ne vsebujejo podatkov o fizični realizaciji. Izvajanje teh instrumentov naj bi se spremljalo še v letu 2008. Izpisi iz informacijskega sistema ISARR so ločeni za načrtovane in realizirane vrednosti in neposredno ne prikazujejo deleža realizacije tako za finančne kot fizične podatke.

2.4.d Vnos podatkov je potekal centralizirano na Službi vlade in zato ni bil takojšen. Sistem ni bil pripravljen tako, da bi imeli vsi organi v sistemu izvajanja neposreden vpogled v podatke. Sistem ni zagotavljal agregiranja vsebinskih podatkov na raven ukrepa in prednostne naloge.

2.4.e Za spremljanje ukrepov druge prednostne naloge je bil načrtovan poseben ESF modul⁷⁴, ki pa v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ni bil vzpostavljen. Na ravni neposrednih proračunskih

⁷² 20. 9. 2007.

⁷³ Izpisi po stanjih na dan 21. 2. 2008 in 17. 3. 2008.

⁷⁴ ESF-modul je informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju druge prednostne naloge EPD.

uporabnikov (MDDSZ, MŠŠ) ter izvajalcev dejavnosti (ZRSZ, MŠŠ) za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 še ni bilo vzpostavljenega enotnega informacijskega sistema za spremljane ukrepov ESS. Spremljanje so izvajali prek več različnih podatkovnih baz.

Služba vlade je v letnem poročilu EPD za leto 2006 navedla, da ISARR ni podpiral vseh elementov načrtovanja in poročanja na ravni programov in projektov. Težave so imeli tudi zaradi posebnosti ESS, saj je spremljanje usmerjeno na raven posameznega udeleženca usposabljanja, izobraževanja ali druge dejavnosti.

Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 centralni informacijski sistem do konca leta 2007 še ni bil v celoti vzpostavljen in je še v nadgradnji. Pri končnem upravičencu ZRSZ so v letu 2007 vzpostavili nov informacijski sistem APZnet, ki ga nameravajo povezati z informacijskim sistemom ISARR. Ocenjujemo, da bi moral polno delujoč računalniški informacijski sistem prispevati tudi k manjšim zahtevam po pisnem poročanju.

Poročila

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je Služba vlade izdala letna poročila o izvajanju EPD za leta 2004, 2005 in 2006. Služba vlade podatkov za letna poročila ni pridobivala iz informacijskega sistema ISARR, pač pa so podatke in vsebino o izvajanju ukrepov druge prednostne naloge pripravljali MDDSZ v sodelovanju z ZRSZ, MŠŠ ter Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Podrobneje smo obravnavali letno poročilo o izvajanju EPD za leto 2006 v delu, ki se nanaša na izvajanje. Poročilo vsebuje prikaz realizacije po finančnih podatkih, fizičnih kazalnikih in vsebinske opise stanja na ravni prednostne naloge in po posameznih ukrepih. Podatki o fizičnih kazalnikih so za posamezna leta in skupaj za celotno obdobje izvajanja EPD.

V nekaj primerih je navedeno, da podatki za posamezni fizični kazalnik še niso popolni in bodo vključeni v kasnejša poročila.

2.4.f Posamezni kazalniki na ravni prednostne naloge (*število projektov, bruto število delovnih mest ustvarjenih v FTE*) prikazujejo posledice izvajanja le enega ukrepa (ukrep 2.4), prikazani pa so kot posledica izvajanja celotne prednostne naloge. Nekatere realizirane vrednosti kazalnikov (*število podprtih podjetij, število projektov za ukrep 2.4*) so za desetkrat presegle načrtovane vrednosti, pri tem pa ni podrobnejših obrazložitev, razen navedbe pri obrazložitvi ukrepa 2.4, da so bili kazalniki v izhodišču nejasno definirani in naknadno opredeljeni. Pri ukrepu 2.3 kazalniki ne zajemajo instrumentov, ki jih izvaja Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

V tabeli 8 prikazujemo nekatere primere kazalnikov, pri katerih ni jasen način agregiranja na raven prednostne naloge.

Tabela 8: Prikaz nekaterih kazalnikov iz letnega poročila EPD

Področje	Število udeležencev 2004-2006	Delež udeležencev, ki so uspešno dokončali aktivnost	Delež udeležencev, zaposlenih po 12 mesecih
2. prednostna naloga	58.275	80,6 odstotka	33,8 odstotka
Ukrep 2.1	21.039	78,7 odstotka	19,1 odstotka
Ukrep 2.2	1.576	48,7 odstotka	18,9 odstotka
Ukrep 2.3	81.448	/	/
Ukrep 2.4	34.658	/	/

Opomba / - podatka niso spremljali.

Vir: Letno poročilo EPD za leto 2006.

2.4.g Povezava nekaterih fizičnih kazalnikov, prikazanih na ravni druge prednostne naloge, s kazalniki na ravni ukrepa ni jasna. Že seštevek števila udeleženih po posameznih ukrepih ni enak številu udeleženih na ravni druge prednostne naloge, pri tem pa ni obrazložitve glede načina agregiranja podatkov. Uporabna oziroma sporočilna vrednost kazalnikov je vprašljiva, saj ni nedvoumno, kaj kazalnik zajema.

Ocenjujemo, da vsebinski kazalniki o napredovanju izvajanja EPD ne vsebujejo dovolj kakovostnih informacij, ki bi omogočale spremljanje uspešnosti izvajanja. Neposredna uporaba teh kazalnikov za zunanje vrednotenje ni primerna, saj bi izvajalec vrednotenja moral pred izvedbo vrednotenja preveriti kakovost podatkov. Glede na to, da se izvajanje EPD še ni zaključilo, obstaja možnost, da bodo podatki v zaključnem poročilu bolj kakovostni.

MŠŠ in ZRSZ sta morala pripravljati poročila tudi na ravni instrumenta. V skladu z navodili MDDSZ je ZRSZ pripravljala mesečna, četrletna in letna poročila na ravni instrumenta. Prav tako so v skladu z navodili MŠŠ skrbniki pogodb pri MŠŠ pripravljali poročila o izvajanju instrumentov. Poročila so ministrstva posredovala Službi vlade. Podatki o fizičnih kazalnikih se nanašajo le na obdobje, za katerega je pripravljeno poročilo (četrletje ali leto poročanja).

Za instrumente, izbrane v vzorec, smo podrobneje obravnavali letna poročila oziroma poročila zadnjega četrletja za leto 2006, kar prikazujemo v tabeli 9.

Tabela 9: Vsebina letnih poročil končnih upravičencev oziroma poročila za zadnje četrletje 2006 za instrumente, izbrane v vzorec

Instrument	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Prikaz načrtovanih vrednosti kazalnikov	✓	✓	✓	×	/	✓	✓
Prikaz realiziranih vrednosti kazalnikov	✓	✓	✓	✓	/	✓	✓
Opis stanja	✓	✓	✓	✓	/	delno	✓
Ocena uspešnosti in predlogi ukrepov	×	×	×	delno	/	×	×

Opombe:

✓ - da.

×

/ - Poročilo za leto 2006 ni bilo pripravljeno. Načrtovan pričetek izvajanja instrumenta je bil v septembru 2006 in obdobje upravičenosti izdatkov naj bi se pričelo s 1. 1. 2007.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi letnih poročil oziroma poročil zadnjega četrletja za leto 2006.

2.4.h Iz tabele 9 je razvidno, da pri večini izbranih instrumentov ni ocene uspešnosti izvajanja. Podatek, ki se je kot kazalnik uporabljal pri vseh instrumentih, je število vključenih. V letnih poročilih 2006 za instrument UDM 06–07 in instrument Formalno izobraževanje 04/05 ni vseh načrtovanih podatkov in podatkov o realizaciji (*pozitivni rezultat ob izhodu, delež zaposlenih po 12 mesecih*), ki so bili predvideni v dokumentih za potrditev instrumenta. Čeprav obravnavanih podatkov ni na ravni instrumenta, pa so v letnem poročilu EPD 2006 prikazana načrtovana in realizirana stanja za ta kazalnika na ravni ukrepa 2.1 in na ravni prednostne naloge, pri tem pa ni razvidno, kateri izvedeni instrumenti so podlaga za navedena podatka.

Uspešnost ukrepov bi lažje spremljali, če bi letna poročila na ravni instrumentov vsebovala tudi prikaz realizacije na ravni ukrepa za celotno obdobje izvajanja in za vse do takrat izvajane instrumente. Takšen prikaz je v letnem poročilu EPD, kjer pa ni prikazano, koliko je k realizaciji ukrepa prispeval posamezen instrument, zato bi bilo to smiselno prikazati že v poročilih na ravni instrumentov. Le delno je bil namreč takšen prikaz za ukrepe 2.1, 2.2 in 2.4 v prilogah poročil na ravni instrumentov v obliki Excel tabel.

Večji del podatkov na ravni instrumentov bi morali pridobiti iz računalniškega informacijskega sistema. S tem bi se zmanjšal obseg ali poenostavila priprava pisnih poročil na ravni instrumenta.

Ocenjujemo, da je sistem spremljanja in poročanja za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 vzpostavljen, vendar v delu, ki se nanaša na doseganje vsebinskih ciljev, ne zagotavlja kakovostnih in zanesljivih podatkov za ocenjevanje uspešnosti doseganja ciljev, predvsem ker obstajajo slabosti pri:

- opredelitvi kazalnikov in predpostavk pri načrtovanju ciljnih vrednosti kazalnikov, opredelitvi načina merjenja in agregiranja podatkov;

- delovanju računalniško podprtega informacijskega sistema, ki bi zagotavljal zajemanje potrebnih podatkov, njihovo agregiranje in uporabo teh podatkov za sprotno spremljanje, pripravo poročil in vrednotenja;
- opredelitvi nalog in odgovornosti na področju vsebinske obravnave prejetih podatkov na različnih ravneh;
- poročanju o doseženih ciljeh oziroma ocenjevanju o uspešnosti izvajanja dejavnosti.

Razmeroma velik poudarek je bil namenjen poročanju, predvsem pisnem poročanju, premajhen pa spremljanju – prejeti podatki se niso dovolj obravnavali.

2.5 Ali vrednotenje podpira doseganje zaposlitvenih ciljev

Pri ugotavljanju ustreznosti izvedenih vrednotenj doseganja zastavljenih ciljev smo preverili, ali so bila v Republiki Sloveniji izvedena vsa obvezna vrednotenja glede na Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 in ali so temeljila na metodologiji, določeni s smernicami Evropske unije. Preverjali smo, ali so izvedena vrednotenja vsebovala ovrednoten napredek pri doseganju zaposlitvenih ciljev in predloge za izboljšanje izvajanja ukrepov in ali so bili rezultati vrednotenj uporabljeni pri nadaljnjem izvajanju ukrepov.

Pomoč Skupnosti v okviru programskega obdobja od leta 2004 do 2006 je predmet predhodnega, vmesnega in naknadnega vrednotenja⁷⁵. Predhodno vrednotenje je podlaga za pripravo EPD in Programskega dopolnila ter tvori njihov del. Vmesno vrednotenje preveri začetne rezultate EPD, njihovo ustreznost in doseganje ciljev. Oцени tudi uporabo finančnih sredstev ter potek spremljanja in izvajanja. Naknadno vrednotenje se nanaša na koristno uporabo sredstev, uspešnost in učinkovitost EPD in njegov vpliv ter oblikuje ugotovitve za politiko ekonomske in socialne kohezije. Na pobudo držav članic Evropske unije ali Evropske komisije se lahko uvedejo tudi dopolnilna vrednotenja, če je primerno, tematska.

Organ upravljanja je v skladu z EPD odgovoren za predhodno vrednotenje EPD in za sodelovanje z Evropsko komisijo pri naknadnem vrednotenju EPD. Glede vmesnega vrednotenja EPD navaja, da glede na kratko programsko obdobje od leta 2004 do 2006 ta naloga ni obvezna. Kljub temu je v EPD predvideno, da organ upravljanja opravi tematska vrednotenja manjšega obsega, da oceni vpliv izbranih aktivnosti/ukrepov glede na zastavljene cilje in analizira učinke na specifične strukturne probleme.

V nadaljevanju so predstavljene dejavnosti revidiranih uporabnikov javnih sredstev na področju vrednotenja druge prednostne naloge EPD. Pred pričetkom izvajanja EPD je bilo izvedeno predhodno vrednotenje. Povzetek in ključne ugotovitve predhodnega vrednotenja so vključene v končni različici EPD, iz decembra 2003. V njej je opredeljeno, da so upoštevana šibka mesta, ugotovljena v predhodnem vrednotenju. Predhodno vrednotenje EPD je za drugo prednostno nalogo ugotovilo, da imajo ukrepi logično podlago, ker so utemeljeni s trenutno situacijo in prihodnjimi potrebami.

V letu 2005 je Služba vlade imenovala⁷⁶ Projektno skupino organa upravljanja za strukturne in Kohezijski sklad za področje vrednotenja (v nadaljevanju: skupina za vrednotenje). Skupina za vrednotenje je

⁷⁵ Členi 40 do 43 Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

⁷⁶ Št. 3080-3/2003-367 z dne 31. 3. 2005.

koordinacijski organ, ki naj bi zagotavljal, da se vrednotenja v fazi izvajanja EPD izvajajo metodološko in vsebinsko konsistentno na podlagi usklajenih metodologij.

Skupina za vrednotenje je pripravila Načrt vrednotenja Enotni programski dokument Slovenija 2004–2006 (v nadaljevanju: načrt vrednotenja), ki ga je potrdil nadzorni odbor EPD junija 2005. V skladu z načrtom vrednotenja je za izvedbo in koordinacijo vrednotenj zadolžen organ upravljanja, za podrobnejša vrednotenja, ki se nanašajo na vsebino posamezne prednostne naloge, pa posredniška telesa. Posredniška telesa naj bi tesno sodelovala z vsemi organi, ki sodelujejo v programu. Sodelovanje naj bi bilo zagotovljeno v okviru Medresorskih skupin za vrednotenje posamezne prednostne naloge, v katere bi bili vključeni poleg posredniških teles tudi vsa sodelujoča ministrstva in institucije v okviru prednostne naloge in predstavniki skupine za vrednotenje.

2.5.a Služba vlade je posredovala posredniškemu telesu poziv za ustanovitev medresorskih delovnih skupin⁷⁷, vendar dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da so medresorske delovne skupine ali skupina za vrednotenje delovale in se sestajale, ni predložila. Študije in vrednotenja se niso izvajala tako, kot je predviden v načrtu vrednotenja.

Vsak končni upravičenec do tehnične pomoči⁷⁸ EPD, to je tudi MDDSZ in od leta 2006 naprej tudi MŠŠ, je imel možnost uvrstiti posamezno študijo ali vrednotenje kot aktivnost v projekt tehnične pomoči. Študije in vrednotenja so bila lahko financirana iz sredstev tehnične pomoči pod pogojem, da je šlo za teme, ki so bile upravičene do sofinanciranja. Projekte je potrdila Služba vlade v vlogi organa upravljanja.

V tabeli 10 so prikazana vrednotenja in študije, ki se nanašajo na drugo prednostno nalogo.

⁷⁷ Dopis Službe vlade št. 3080-3/2003-348 z dne 18. 3. 2005.

⁷⁸ Tehnična pomoč je četrta prednostna naloga EPD, ki se financira iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in iz ESS. Njena glavna cilja sta podpirati strateško usmerjeno, informacijsko podprto upravljanje in izvajanje programa ter omogočiti potencialnim partnerjem širši dostop do uporabe strukturnih skladov in jim pri tem nuditi potrebne informacije in pomoč.

Tabela 10: Študije in vrednotenja v Republiki Sloveniji, ki se v celoti ali delno nanašajo na drugo prednostno nalogo EPD in so že izvedene ali pa se še izvajajo

	Študija / vrednotenje		Naročnik in leto	Vsebina usmerjena v preverjanje začetnih rezultatov EPD in ocenjevanje uspešnosti doseganje ciljev ESS
Obvezna vrednotenja	Predhodno	Predhodno vrednotenje EPD.	SVLR, 2003	/
	Vmesno	<i>Ni bilo obvezno za Republiko Slovenijo.</i>		
	Naknadno	<i>Izvajanje EPD še ni zaključeno, izvede se po zaključku.</i>		
Druga vrednotenja in študije	Poročilo o evalviranju ukrepov Evropskega socialnega sklada za leto 2004 in 2005		MDDSZ, 2006	<i>Naročnik je poročilo zavrnil, ker je presodil, da ni ustrezno.</i>
	Evalviranje ukrepov ESS za leto 2004 in 2005		MDDSZ, 2006	✓
	Evalvacija programa spodbujanje samozaposlovanja		MDDSZ, 2006	✓
	Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov na področju strukturnih skladov EU (študija)		SVLR, 2006	Posredno
	Študija o vključenosti in zadovoljstvu nevladnega sektorja pri izvajanju EPD		SVLR, 2005	Posredno
	Študija s področja socialnega podjetništva		SVLR, 2006	Posredno
	Merjenje zadovoljstva končnih prejemnikov sredstev ESS		MDDSZ, 2007	Posredno

Opombi:

✓ - da.

/ - nismo presojali.

SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi v tabeli navedenih vrednotenij in študij ter letnih poročil o izvajanju EPD.

Nobeno vrednotenje ali študija se ni nanašala neposredno na ocenjevanje uspešnosti doseganja ciljev ukrepa 2.3, za katerega izvajanje je odgovorno MŠŠ. MDDSZ je nameravalo izvesti še Evalviranje ukrepov ESS II za obdobje od septembra 2005 do decembra 2007 in Evalviranje horizontalnega ukrepanja v okviru druge prednostne naloge.

2.5.b Služba vlade je izvedla vsa obvezna vrednotenja glede na Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999, in sicer je to za Republiko Slovenijo samo predhodno vrednotenje. Predhodno vrednotenje EPD je temeljilo na metodologiji, ki jo je predlagala Evropska komisija⁷⁹.

2.5.c Med izvajanjem EPD je bilo izvedenih nekaj vrednotenj in študij. Dve izvedeni vrednotenji se nanašata na programe aktivne politike zaposlovanja, ki so sofinancirani s sredstvi ESS v okviru ukrepov 2.1, 2.2 in 2.4. Vrednotenji sta vsebovali oceno glede ciljev programov aktivne politike zaposlovanja, kazalnikov in doseganja njihovih ciljnih vrednosti. Ti vrednotenji sta poskušali vrednotiti napredek pri doseganju ciljev zaposlovanja. Ostala vrednotenja so lahko le posredno prispevala k uspešnosti doseganja zaposlitvenih ciljev, so pa usmerjena v izboljšanje izvajanja ESS. Vrednotenja in že izvedene študije vsebujejo predloge in priporočila za izboljšanje izvajanja. Za drugo prednostno nalogo nobeno izvedeno vrednotenje ni pokazalo, v kakšni meri posamezni ukrepi prispevajo k zastavljenim ciljem.

Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 določa izvedbo predhodnega vrednotenja, ki se izvaja v pristojnosti organa upravljanja. Med izvajanjem morajo države članice izvajati vrednotenje, povezano s spremljanjem izvajanja operativnega programa, zlasti če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev ali če so pripravljene predlogi za spreminjanje operativnega programa. Pri ugotovljenih odstopanjih od prvotno zastavljenih ciljev lahko vrednotenje izvaja tudi Evropska komisija na lastno pobudo ali v partnerstvu z državo članico. Naknadna vrednotenja izvaja Evropska komisija v sodelovanju z državo članico in organi za upravljanje.

Za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 je Služba vlade izvedla predhodno vrednotenje OP ESS. OP ESS predvideva izvedbo tekočih vrednotenj in sredi programskega obdobja celovito vrednotenje doseganja zastavljenih ciljev OP ESS. Nadalje OP ESS predvideva ustanovitev interdisciplinarne usmerjevalne skupine, v katero bodo vključeni predstavniki Službe vlade, ministrstev ter drugih organov državne uprave. Ministrstva in drugi udeleženci naj bi bili odgovorni za zagotovitev zunanjih specializiranih vrednotenj s področja OP ESS.

OP ESS predvideva, da organ upravljanja pripravi načrt vrednotenj za OP ESS, ki naj bi opredelil vsa potrebna vrednotenja za spremljanje napredka pri zastavljenih ciljnih, nosilce in njihovo odgovornost za izvedbo. O izvedenih in načrtovanih vrednotenjih naj bi bil vedno obveščen tudi nadzorni odbor.

2.5.d Sistem izvajanja vrednotenj v programskem obdobju od leta 2007 do 2013 predvideva sodelovanje več organov oziroma skupin, kar je veljalo tudi za sistem vrednotenj v preteklem programskem obdobju, vendar v preteklem obdobju kljub načrtovanemu, delovanja tovrstnih skupin ni bilo.

V Republiki Sloveniji so bila izvedena vsa obvezna vrednotenja, to sta predhodno vrednotenje EPD in predhodno vrednotenje OP ESS. EPD namesto vmesnega vrednotenja predvideva izvedbo tematskih vrednotenj manjšega obsega. Sistem, po katerem so se ta vrednotenja izvajala, ni v skladu z načrtom vrednotenja. Medresorske skupine za vrednotenje namreč niso bile ustanovljene, skupina za vrednotenje pa ni delovala.

⁷⁹ Delovni zvezek št. 2 "Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions."

V programskem obdobju od 2004 do 2006 je bilo izvedeno nekaj študij in vrednotenij, ki pa večinoma niso bila prednostno usmerjena v vrednotenje doseganja zaposlitvenih ciljev. Vrednotenja pa so vsebovala predloge za izboljšanje izvajanja ukrepov in programov.

2.6 Ali je nadzorni odbor sodeloval v procesu ocenjevanja doseganja ciljev

Pri ugotavljanju, v kakšnem obsegu je nadzorni odbor sodeloval v procesu izvajanja EPD, smo se osredotočili na njegovo vlogo in na kakovost njegovega delovanja. Kakovost delovanja nadzornega odbora smo presojali z vidika aktivnosti njegovih članov pri izvajanju nadzorne funkcije in izpolnjevanja nalog nadzornega odbora opredeljenih v Uredbi Sveta (ES) št. 1260/1999. Vsak programski dokument nadzira nadzorni odbor. Nadzorni odbor se mora prepričati o uspešnosti in kakovosti izvajanja EPD.

Nadzorni odbor EPD je bil ustanovljen s sklepom Vlade RS⁸⁰ junija 2004, čeprav je kot začasni nadzorni odbor deloval že od decembra 2003⁸¹. Nadzorni odbor EPD se je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, sestel enkrat na uvodni in enkrat na dopisni seji še pred njegovo ustanovitvijo, od ustanovitve pa še na šestih rednih in štirih dopisnih sejah⁸². Skupaj je bilo izvedenih 12 sej.

Nadzorni odbor EPD sestavlja 33 članov, ki so predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov (18 članov), gospodarskih, socialnih in regionalnih partnerjev (10 članov), nevladnih organizacij (3 člani), lokalnih skupnosti (2 člana). Predstavniki Evropske komisije in Evropske investicijske banke imajo v nadzornem odboru EPD svetovalno funkcijo.

Ministrstva in Služba vlade, ki so vključeni v izvajanje EPD⁸³, imajo v nadzornem odboru EPD 13 oziroma 39,4 odstotka članov. Predstavniki partnerjev⁸⁴ imajo v nadzornem odboru EPD večino članov in s tem tudi večino glasov. To pomeni, da predstavniki partnerjev dejansko odločajo o sklepih nadzornega odbora EPD.

Člani nadzornega odbora EPD so se menjavali. Junija 2007 je bilo od 33 članov 17 takih, ki so bili člani nadzornega odbora EPD ob njegovi ustanovitvi junija 2004. Od predstavnikov ministrstev in Službe vlade, ki so vključeni v izvajanje EPD, sta taka le dva člana.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 66/04, 7/05, 89/05, 11/06, 56/06, 115/06, 121/06, 50/07, 62/07.

⁸¹ Usklajevalni svet za spremljanje priprave Državnega razvojnega programa RS 2001–2006 (v nadaljevanju: usklajevalni svet) je sprejel sklep na seji 16. 7. 2002, da smiselno prevzame nalogo nadzornega odbora EPD. Služba vlade je zato novembra 2003 člane usklajevalnega sveta prosila za potrditev sodelovanja v nadzornem odboru EPD oziroma za imenovanje drugega predstavnika interesne skupine, ki jo zastopajo v okviru usklajevalnega sveta. Začasni nadzorni odbor je bil ustanovljen na uvodnem sestanku nadzornega odbora EPD decembra 2003. Začasni nadzorni odbor EPD je potrdil Programsko dopolnilo.

⁸² V letu 2003 je bil izveden uvodni sestanek, v letu 2004 sta bili izvedeni dve redni in ena dopisna seja, v letu 2005 dve redni in tri dopisne seje, v letu 2006 ena redna in ena dopisna seja in v letu 2007 ena redna seja. Dopisna seja nadzornega odbora EPD, v skladu s poslovnikom, poteka v elektronski obliki.

⁸³ To so ministrstva in Vladna služba, ki izvajajo naloge določene v uredbah o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006.

⁸⁴ Interesne skupine in državni organi, ki niso neposredno vključeni v izvajanje EPD.

Sestava, organizacija in delovanje nadzornega odbora EPD so podrobneje urejeni s poslovnikom⁸⁵. Kako so člani nadzornega odbora EPD v obdobju, na katerega se nanaša revizija, izkoristili možnosti, ki jih imajo za izvrševanje nadzora glede na poslovnik, je razvidno iz tabele 11.

Tabela 11: Možnosti, ki jih imajo člani za izvrševanje nadzora glede na poslovnik in njihov izkoristek

Možnost opredeljena v poslovniku	Število dogodkov
Ustanovitev delovnih skupin za obravnavo posameznih vprašanj iz svojih pristojnosti	0
Pobuda tretjine članov za sklic seje	0
Razširitev dnevnega reda glede na obrazložen predlog člana	1
Pravica člana, da se v zapisnih vključi njegovo ločeno mnenje	1

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi zapisnikov sej nadzornega odbora EPD in intervjuja Službe vlade.

2.6.a Nadzorni odbor EPD delovnih skupin ni ustanovil, tudi nobena seja ni bila sklicana na pobudo članov. Pri eni seji se je na predlog člana razširil dnevni red. En član je izkoristil pravico, da se v zapisniku izrazi njegovo ločeno mnenje⁸⁶, dodano je bilo v obliki priloge k zapisniku. Člani nadzornega odbora EPD niso izrazili želje oziroma zahteve o tem, kakšne in kako podrobne informacije naj bi jim bile predstavljene na nadzornem odboru EPD.

2.6.b V razpravah o predlaganih točkah dnevnih redov, pri katerih nismo upoštevali razprave o poslovniku in zapisnikih preteklih sej, so večinoma sodelovali predstavniki ministrstev in Službe vlade, ki so vključeni v izvajanje EPD in Evropska komisija, ki pa ima v nadzornem odboru EPD le svetovalno vlogo. Ostali člani so sodelovali v zelo skromnem obsegu, med njimi največ predstavniki regionalnih partnerjev in nevladnih organizacij. V razpravah je bilo več pojasnil in predlogov, manj je bilo postavljenih vprašanj, kritik in komentarjev.

Pri ugotavljanju, ali se je nadzorni odbor EPD prepričal o uspešnosti izvajanja EPD s poudarkom na drugi prednostni nalogi, smo preverjali, ali je:

- potrdil Programsko dopolnilo vključno s fizičnimi kazalniki in merili za izbor,
- periodično preučil napredek pri doseganju ciljev EPD in rezultate izvajanja,
- pravočasno preučil in odobril letna poročila o izvajanju,
- organu upravljanja predlagal kakršno koli prilagoditev ali revizijo EPD, ki bi omogočala doseganje ciljev ali izboljšala upravljanje EPD,
- preučil in odobril kateri koli predlog za spremembo vsebine in prispevka sklada.

⁸⁵ Poslovnik Nadzornega odbora za Enotni programski dokument Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006, avgust 2004 in junij 2006.

⁸⁶ Zapisnik seje nadzornega odbora EPD junija 2005.

Programsko dopolnilo, ki je vsebovalo tudi kazalnike na ravni ukrepov in merila oziroma pogoje za izbor projektov na ravni dejavnosti, je prvič potrdil začasni nadzorni odbor EPD decembra 2003. Formalno je bilo Programsko dopolnilo potrjeno na ustanovnem sestanku nadzornega odbora EPD julija 2004. Programsko dopolnilo se je pogosto spreminjalo. Spremembe so se pojavljale predvsem pri merilih za izbor in kazalnikih, torej v delu, ki lahko pomembno vpliva na kakovost izbranih projektov oziroma programov. Potrditev sprememb Programskega dopolnila, meril za izbor projektov in kazalnikov za drugo prednostno nalogo EPD na sejah nadzornega odbora EPD po ustanovitvi nadzornega odbora je prikazana v tabeli 12.

Tabela 12: Potrditev sprememb Programskega dopolnila za drugo prednostno nalogo, predstavitev napredka in potrditve letnih poročil o izvajanju EPD na sejah nadzornega odbora EPD

Zap. št.	Seja nadzornega odbora EPD	Spremembe vsebine PD	Spremembe meril	Spremembe kazalnikov	Predstavitev napredka	Potrditev letnega poročila
1.	julij 2004	formalna potrditev	formalna potrditev	formalna potrditev	✓	
2.	november 2004		✓	✓	✓	
3.	april 2005					**
4.	junij 2005	✓	✓		✓*	✓
5.	oktober 2005	✓				
6.	november 2005	✓		✓	✓	
7.	december 2005					
8.	januar/februar 2006					**
9.	junij 2006				✓	✓
10.	junij 2007			✓	✓	✓

Opombe:

PD – programsko dopolnilo.

✓ - da.

* - Ob obravnavi letnega poročila EPD.

** - Letno poročilo EPD še ni bilo obravnavano.

Vir: analiza računskega sodišča na podlagi letnih poročil o izvajanju EPD za leta 2004, 2005 in 2006 ter zapisnikov in gradiv sej nadzornega odbora EPD.

2.6.c Nadzorni odbor EPD je potrjeval Programsko dopolnilo, merila za izbor projektov in kazalnike za spremljanje izvajanja EPD in njihove spremembe.

2.6.d Napredek oziroma stanje pri izvajanju EPD so članom nadzornega odbora EPD predstavljali organ upravljanja, posredniška telesa, plačilni organ in Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.

Člani nadzornega odbora EPD so napredek obravnavali kot posebne točke dnevnega reda, katerih sklep je bil, da so se s stanjem izvajanja seznanili, in ob potrjevanju letnih poročil o izvajanju EPD. Enkrat so posredniška telesa poročala o stanju izvajanja na željo Evropske komisije.

2.6.e Stanje izvajanja je bilo na sejah nadzornega odbora EPD predstavljeno z vsebinskega, predvsem pa s finančnega vidika. Gradivo (predstavitve) članom ni bilo vedno posredovano vnaprej. Napredek pri doseganju ciljev EPD so člani nadzornega odbora EPD lahko proučevali predvsem v okviru potrjevanja letnih poročil o izvajanju EPD, v katera so vključeni kazalniki na ravni ukrepov. Letna poročila o izvajanju EPD je organ upravljanja posredoval članom vnaprej. Nadzorni odbor EPD je letna poročila o izvajanju EPD za leta 2004, 2005 in 2006 potrdil pravočasno in pooblastil Službo vlade, da jih pošlje Evropski komisiji najpozneje do 30. junija, kot določa 37. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999.

Služba vlade je članom nadzornega odbora EPD junija 2005 predstavila načrt vrednotenja, ki so ga člani nadzornega odbora EPD tudi potrdili. Na seji novembra 2005 je predstavnik Službe vlade člane seznanil, da poteka postopek za izvedbo podrobnejšega vrednotenja za vse tri prednostne naloge.

Članom nadzornega odbora EPD ni bilo predloženo nobeno vrednotenje EPD. Z informacijami o izvedenih vrednotenjih pa so se lahko seznanili z letnimi poročili o izvajanju EPD.

Pri ugotavljanju, ali je nadzorni odbor EPD organu upravljanja predlagal kakršno koli prilagoditev ali revizijo EPD, smo se omejili na predloge, ki so jih člani izrazili na sejah nadzornega odbora EPD.

2.6.f Člani so na splošno podali malo predlogov za prilagoditev EPD. Na področju doseganja ciljev druge prednostne naloge je predstavnik regionalnih partnerjev predlagal reprogramiranje EPD zaradi slabe realizacije na področju človeških virov in potrebo po preusmeritvi sredstev na tiste postavke, ki kažejo, da je mogoče doseči delovna mesta in gospodarsko konkurenčnost posameznih regij. Navedeni predlog člana ni bil sprejet kot sklep nadzornega odbora EPD. Prispevek ESS v okviru EPD in po posameznih ukrepih se v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 ni spremenil.

V programskem obdobju od leta 2007 do 2013 nadzira izvajanje OP ESS nadzorni odbor OP ESS, ustanovljen z odlokom Vlade RS⁸⁷ julija 2007⁸⁸. Služba vlade je navedla, da so bili k članstvu v nadzornem odboru OP ESS povabljeni partnerji glede na upravičence oziroma ciljne skupine, ki so opredeljene v OP ESS in glede na njihovo željo po aktivnem sodelovanju.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, se je nadzorni odbor OP ESS sestal enkrat, decembra 2007, ko je med drugim sprejel sklep, da se seznanijo z merili za izbor operacij, financiranih iz OP ESS, in zadolžil organ upravljanja, da v skladu z razpravo merila dopolni in posreduje v potrditev nadzornemu odboru.

⁸⁷ Odlok o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Nadzornega odbora za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Uradni list RS, št. 71/07.

⁸⁸ Na nadzorni odbor za EPD je bil junija 2006 izražen predlog, da bi moral nadzorni odbor za naslednjo finančno perspektivo začeti delovati že prej, tako da bi programiranje potekalo v skladu z načelom partnerstva.

2.6.g Interesne skupine, iz katerih prihajajo člani nadzornega odbora OP ESS, so enake kot pri nadzornem odboru EPD. Glede na nadzorni odbor EPD so v nadzornem odboru OP ESS v večjem številu zastopani predstavniki lokalnih skupnosti (v nadzornem odboru EPD dva člana, v nadzornem odboru OP ESS štirje člani). Predstavniki regionalnih partnerjev, ki so bili v nadzornem odboru EPD izmed partnerjev med najbolj aktivnimi člani, pa niso člani nadzornega odbora OP ESS. OP ESS za člane nadzornega odbora sicer predvideva tudi predstavnike regij. Možnosti, ki jih imajo člani za izvrševanje nadzora, so glede na poslovnik nadzornega odbora OP ESS podobne, kot so jih imeli člani nadzornega odbora EPD.

Nadzorni odbor EPD je sprejel in potrdil vse dokumente, ki jih glede na Uredbo Sveta (ES) 1260/1999 mora, vendar člani niso dovolj aktivno izvajali svoje nadzorne funkcije. V omejenem obsegu so namreč izkoristili možnosti za izvajanje nadzora, dane s poslovníkom, premalo so sodelovali na sejah in niso izražali želje oziroma zahteve o tem, kakšne in kako podrobne informacije naj bi jim bile predstavljene. Neaktivni so bili predvsem predstavniki partnerjev, ki niso vključeni v izvajanje EPD, imajo pa večino glasovalnih pravic. Neaktivnost večine članov je lahko posledica tega, da so bili člani nadzornega odbora EPD imenovani in ne izbrani in da odgovornost za svoje delo v nadzornem odboru članom določijo institucije oziroma organi, ki jih imenujejo.

Ob takšnem delovanju nadzornega odbora EPD, ko se nadzorna funkcija izvaja v manjšem obsegu, je vprašljiva njegova dodana vrednost oziroma smiselnost delovanja v taki obliki. Predstavniki Službe vlade in ministrstev, ki so aktivno vključeni v izvajanje EPD, se namreč usklajujejo že na rednih operativnih sestankih, usklajevanja pa potekajo tudi med njimi in Evropsko komisijo. Ocenjujemo, da bi imelo delo nadzornega odbora v obstoječi sestavi in načinu delovanja lahko večjo dodano vrednost, če bi bili pri izvajanju nadzora bolj aktivni tisti člani, ki niso neposredno vključeni v izvajanje.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo uspešnosti zagotavljanja pogojev za doseganje rezultatov in ciljev Evropskega socialnega sklada na področju razvoja človeških virov in zaposlovanja v obdobju od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2007. Revidirani uporabniki javnih sredstev so bili organi v sistemu izvajanja Evropskega socialnega sklada, in sicer Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Mnenje podajamo opisno po področjih, opredeljenih z mednarodno revizijo, katere del je tudi ta revizija.

Menimo, da so bili pri načrtovanju programov in načrtovanju izbire projektov druge prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje 2004–2006 upoštevani zaposlitveni cilji. Načrtovanje programov in izbire operacij Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 pa je temeljilo neposredno na Lizbonski strategiji. Odločitev o izbiri dejavnosti na nižji ravni načrtovanja pa ni bila dokumentirana na način, ki bi omogočal kasnejše ugotavljanje in presojanje razlogov za izbiro sofinanciranih dejavnosti oziroma presojo, ali je bi izbor usmerjen v tiste dejavnosti, ki lahko največ prispevajo k doseganju zaposlitvenih ciljev.

Pri izvajanju programov Evropskega socialnega sklada v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 so bile upoštevane načrtovane dejavnosti in ciljne skupine, ne pa v celoti merila za izbor projektov, potrjena na nadzornem odboru. Postopki za izbiro projektov so bili takšni, da so omogočali izbiro čim bolj kakovostnih projektov, ne pa vedno tudi izbiro tistih projektov, ki bi imeli, če predpostavimo, da so enako kakovostni in koristni, nižje stroške.

Organi v sistemu izvajanja v programskem obdobju od leta 2004 do 2006 so v pogodbe s prejemniki sredstev vključili ključne elemente, ki so nujni za izvedbo projektov, tako da bodo doseženi načrtovani rezultati v predvidenem obsegu stroškov, časa in postopkov.

Sistem spremljanja in poročanja za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 je bil vzpostavljen, vendar v delu, ki se nanaša na doseganje vsebinskih ciljev, ne zagotavlja kakovostnih in zanesljivih podatkov za ocenjevanje uspešnosti doseganja ciljev, predvsem ker obstajajo slabosti pri:

- opredelitvi kazalnikov in predpostavk pri načrtovanju ciljnih vrednosti kazalnikov, opredelitvi načina merjenja in agregiranja podatkov;
- delovanju računalniško podprtega informacijskega sistema, ki bi zagotavljal zajemanje potrebnih podatkov, njihovo agregiranje in uporabo teh podatkov za sprotno spremljanje, pripravo poročil in vrednotenja;
- opredelitvi nalog in odgovornosti na področju vsebinske obravnave prejetih podatkov na različnih ravneh;
- poročanju o doseženih ciljih oziroma ocenjevanju uspešnosti izvajanja dejavnosti.

Razmeroma velik poudarek je bil namenjen poročanju, predvsem pisnem poročanju, premajhen pa spremljanju, saj prejetih podatkov niso dovolj obravnavali.

Izvedena so bila vsa obvezna vrednotenja, to sta predhodno vrednotenje Enotnega programskega dokumenta in predhodno vrednotenje Operativnega programa razvoja človeških virov. V programskem obdobju od 2004 do 2006 je bilo izvedeno tudi nekaj študij in vrednotenj, ki večinoma niso bila prednostno usmerjena v vrednotenje doseganja zaposlitvenih ciljev. Vrednotenja pa so vsebovala predloge za izboljšanje izvajanja ukrepov in programov.

Nadzorni odbor Enotnega programskega dokumenta je sprejel in potrdil vse dokumente, ki jih glede na Uredbo Sveta (ES) št. 1260/1999 mora, vendar člani niso dovolj aktivno izvajali svoje nadzorne funkcije. V omejenem obsegu so namreč izkoristili možnosti za izvajanje nadzora, dane s poslovníkom, in so premalo sodelovali na sejah. Neaktivni so bili predvsem predstavniki partnerjev, ki niso vključeni v izvajanje Enotnega programskega dokumenta, imajo pa večino glasovalnih pravic. Menimo, da bi imelo delo nadzornega odbora v obstoječi sestavi in načinu delovanja večjo dodano vrednost, če bi bili pri izvajanju nadzora bolj aktivni tisti člani, ki niso neposredno vključeni v izvajanje.

Programsko obdobje od leta 2007 do 2013 je v začetni fazi izvajanja. Iz programskih dokumentov in navodil je razvidno, da se organi v sistemu izvajanja zavedajo nekaterih slabosti iz prejšnjega programskega obdobja, predvsem na področju spremljanja in poročanja, kot na primer delovanje informacijskega sistema, in načrtujejo, da jih bodo odpravili oziroma zmanjšali. Pomembno je, da bodo zagotovili dejansko izvajanje tistega, kar opredeljujejo z opisi sistema in navodili, ter nato pri izboru operacij, sofinanciranih s sredstvi Evropskega socialnega sklada, najprej identificirali potrebe, nato načine zadovoljitve potreb in nazadnje izbrali le tiste načine, ki bodo najbolj koristni glede na razpoložljive finančne vire.

4. PRIPOROČILA

Da bi prispevali k izboljšanju izvajanja Operativnega programa razvoja človeških virov, smo oblikovali naslednja priporočila, ob zavedanju, da navodila in sistemi za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 še niso v celoti vzpostavljeni. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za šolstvo in šport ter Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje glede na njihove pristojnosti in odgovornosti ter vloge v sistemu izvajanja Operativnega programa razvoja človeških virov priporočamo, naj:

- zagotovijo delovanje računalniško informacijskega sistema tako, da pristojni organi neposredno in sproti vnašajo podatke ter da podatke lahko spremljajo in obdelujejo drugi pristojni organi (organ upravljanja, posredniško telo); s tem se bo zmanjšalo administrativno breme poročanja in povečala zanesljivost podatkov, kar bi moral biti tudi eden izmed ciljev delovanja informacijskega sistema ISARR;
- za poenostavitev postopkov skupaj preverijo, katere informacije o izvajanju in realizaciji posamezni organ v sistemu izvajanja potrebuje, katere lahko zagotovijo z informacijskim sistemom ISARR in za katere je potrebno pisno poročanje; treba je jasno ločiti, kdo v sistemu izvajanja je odgovoren za spremljanje in obdelavo posameznih vsebinskih podatkov, in tudi opredeliti, kakšne so naloge in pristojnosti glede obravnave vsebinskih podatkov posameznih organov v sistemu;
- za programsko obdobje od leta 2007 do 2013 jasno definirajo način merjenja in agregiranja kazalnikov, ki so opredeljeni v Operativnem programu razvoja človeških virov; način merjenja in agregiranja je treba uskladiti z izvajalci operacij, oziroma vsemi tistimi, ki bodo na nižjih ravneh merili in zagotavljali podatke o vsebinski realizaciji izvedenih operacij in vplivih;
- že pri postopkih odobritve izvajanja instrumentov opredelijo, kolikšen je načrtovan skupni prispevek potrjenih operacij h kvantificiranim ciljem, ki so opredeljeni v Operativnem programu razvoja človeških virov; s tem bi že v fazi pred izvajanjem preverjali, ali se za potrjene operacije pričakuje, da bodo prispevale k ciljem, in koliko bodo prispevale;
- v potrditev nadzornemu odboru predlagajo le tista merila, za katera je obvezno, da se uporabijo pri izbiri operacij in jih nato tudi dosledno uporabijo pri izbiri operacij;
- zagotovijo dokumentiranje razlogov glede sprejetih odločitev pri načrtovanju (*izbor upravičenih dejavnosti oziroma aktivnosti, določitev ciljnih vrednosti oziroma indikatorjev, določitev zgornje višine subvencije posamezniku*) na način, ki bo omogočal naknadno ugotavljanje in presojanje razlogov za sprejeto odločitev; le tako so tistim, ki kasneje spremljajo ali vrednotijo izvajanje, znani argumenti za izbrano odločitev in predpostavke, ob katerih so bile odločitve sprejete;
- vedno, razen kadar gre za dodeljevanje v naprej opredeljenih zneskov subvencij posameznikom, vključijo stroškovno učinkovitost projektov med merila za izbor projektov in tako zagotovijo, da bodo imeli neposredno ali posredno prednost pri izbiri tisti projekti, ki bi imeli, če se predpostavi, da so enako kakovostni in koristni, nižje stroške;
- natančno opredelijo pristojnosti, odgovornosti in naloge interdisciplinarne usmerjevalne skupine in morebitnih drugih medresorskih skupin in njihovih članov, ki bodo delovale na področju vrednotenja.

Pravni pouk

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

Številka: 1220-5/2007-18
Ljubljana, 20. oktobra 2008

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
2. Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, priporočeno;
3. Ministrstvu za šolstvo in šport, priporočeno;
4. Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje, priporočeno;
5. mag. Zdenki Kovač, priporočeno;
6. dr. Vladu Dimovskemu, priporočeno;
7. mag. Janezu Drobnič, priporočeno;
8. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
9. dr. Slavku Gabru, priporočeno;
10. Jožetu Glazerju, priporočeno;
11. Anki Rode, priporočeno;
12. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
13. arhivu, tu.

5. PRILOGE

Razlaga vlog organov v sistemu izvajanja in uporabljenih izrazov

Tabela 13: Vloge organov v sistemu izvajanja

od leta 2004 do 2006	od leta 2007 do 2013
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organ upravljanja</i> je Služba vlade oziroma njena notranja organizacijska enota. Odgovoren je za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD. • <i>Posredniško telo</i> je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na ravni pristojne prednostne naloge, ki jo sofinancira posamezni strukturni sklad. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami Evropske unije, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev. Pristojnost in odgovornost posredniškega telesa za ESS je 1. 3. 2006 prešla iz MDDSZ na Službo vlade. • <i>Nosilec proračunske postavke</i> je neposredni uporabnik proračuna, ki ima v proračunu zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti. • <i>Končni upravičenec</i> je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra, pristojnega za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organ upravljanja</i> je nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa. Opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Vlogo organa upravljanja opravlja Služba vlade. • <i>Posredniško telo</i> je vsako javno ali zasebno telo ali služba, ki deluje v pristojnosti organa za upravljanje ali potrjevanje ali ki v imenu tega organa izvaja naloge v razmerju do upravičencev, ki izvajajo operacije, oziroma neposredni proračunski uporabnik, kateremu organ upravljanja s sklepom na ravni instrumenta lahko v izvajanje prenese določene naloge. Pristojnost in odgovornost posredniškega telesa lahko izvaja Služba vlade ali eno izmed ministrstev. • <i>Upravičenec</i> je izvajalec, organ ali podjetje, javno ali zasebno, ki je odgovorno za zagon ali zagon in izvajanje operacije. • <i>Agent</i> je oseba zasebnega ali javnega prava, ki mu neposredni proračunski uporabnik v vlogi posredniškega telesa s pogodbo o prenosu nalog prenese v izvajanje določene naloge na ravni instrumenta.

Vir: Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2004 do 2006 in uredba o izvajanju za programsko obdobje od leta 2007 do 2013.

Tabela 14: Pojmi programskega obdobja od leta 2004 do 2006 in programskega obdobja od leta 2007 do 2013

od leta 2004 do 2006	od leta 2007 do 2013
Programski dokumenti	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Enotni programski dokument</i> je enotni dokument, ki ga odobri Komisija, in vsebuje enake informacije kakor okvir podpore Skupnosti in operativni program. • <i>Programsko dopolnilo</i> je dokument o izvajanju strategije in prednostnih nalog pomoči, ki vsebuje podrobne elemente na ravni ukrepa. Predloži se Komisiji v vednost. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Nacionalni strateški referenčni okvir</i> je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko, in določa povezavo med prednostnimi nalogami Evropske unije na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani. • <i>Operativni program</i> je izvedbeni programski dokument Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje.
Ravni izvajanja	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prednostna naloga</i> je ena izmed prednostnih nalog strategije, sprejete v okviru podpore Skupnosti ali posamezne pomoči; zanjo so določeni prispevek iz skladov in drugih finančnih instrumentov in ustrezna finančna sredstva države članice, pa tudi sveženj podrobno opredeljenih ciljev. • <i>Ukrep</i> je sredstvo, s katerim se prednostna naloga izvaja več let in ki omogoča financiranje aktivnosti. Vsaka shema pomoči na podlagi člena 87 Pogodbe ali vsaka pomoč, ki jo odobrijo organi, ki jih določijo države članice Evropske unije, ali vsaka skupina shem pomoči ali tovrstnih nepovratnih sredstev pomoči, ali njihove kombinacije, ki imajo enak namen, so opredeljene kot ukrep. • <i>Aktivnost</i> je vsak projekt ali akcija, ki jo izvajajo končni upravičenci do pomoči. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Razvojna prioriteta</i> je »prednostna os« ali prednostna naloga v operativnem programu, ki vključuje skupino povezanih operacij (eno ali več prednostnih usmeritev) in ki ima posebne merljive cilje. • <i>Prednostna usmeritev</i> je skupina povezanih operacij in predstavlja izhodiščno raven načrtovanja v proračunu (evidenčni projekti) ter osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja sredstev kohezijske politike. • <i>Operacija</i> je projekt ali skupina projektov, ki jih izbere organ upravljanja določenega operativnega programa ali operativnega programa v njegovi pristojnosti, na podlagi meril, ki jih določi nadzorni odbor, in ki ga izvaja en ali več upravičencev za doseganje ciljev prednostne osi, pod katero spada.
Načini izvajanja	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Instrument</i> je javni razpis za izbiro projektov, program, ki je zbir vsebinsko enakih projektov, in program v okviru tehnične pomoči, javno naročilo ali javno povabilo. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Instrument</i> je način izbora operacij in je javni razpis za izbor operacij, neposredna potrditev operacij.

Vir: Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, uredba o izvajanju za programske obdobje od leta 2004 do 2006 in uredba o izvajanju za programske obdobje od leta 2007 do 2013.



Bedimo 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, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96